



# Desafíos en materia de derechos humanos y garantías

Obra colectiva



**70<sup>o</sup>** ANIVERSARIO DE  
LA DECLARACIÓN  
UNIVERSAL DE  
DERECHOS HUMANOS



Institución Nacional de  
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

# Desafíos en materia de derechos humanos y garantías

*Obra colectiva*

### Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Correo electrónico: secretaria@inddhh.gub.uy

Tel.: (598 2) 1948

Bv. Artigas 1532

11.600 Montevideo, Uruguay

www.inddhh.gub.uy

### Consejo Directivo

María Josefina Plá Regules (Presidenta)

Mariana Blengio Valdés

Juan Faroppa Fontana

Mariana Mota Cutinella

Wilder Tayler Souto

### Área de Educación

Referente: Mariana Blengio Valdés

Equipo: Alejandra Clavijo, Elsa Mederos, Margarita Navarrete

Los artículos publicados en *70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Desafíos en materia de derechos humanos y garantías Obra Colectiva* son de exclusiva responsabilidad de sus autor/as y no representan necesariamente el pensamiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH). Se autoriza la reproducción total o parcial, a condición de mencionar la fuente.

*70 años de la Declaración de Derechos Humanos, Desafíos en materia de derechos humanos y garantías Obra Colectiva.*

1ª ed. - Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Uruguay, diciembre de 2018.

ISBN versión digital: 978-9974-8689-2-2

## Contenido

- 7 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos  
Presentación de la obra  
Mariana Blengio Valdés
- 13 PRIMERA PARTE  
La actuación de las instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías del pueblo como instrumento para la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos
- 15 Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. Su aporte a la protección y promoción de los derechos humanos y la consolidación democrática  
Ana Agostino
- 33 Panorama de las defensorías del pueblo en América Latina  
Carlos R. Constenla
- 53 La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en Uruguay: una revisión al desafío de «controlar y dialogar» con el Estado en materia de derechos humanos  
Nils Helander Capalbo
- 63 El rol de las defensorías locales en la protección de los derechos humanos de las mujeres  
Ismael Emiliano Rins
- 77 Forjando una cultura de paz a través de la defensa de los derechos humanos  
Iris Miriam Ruiz Class

- 87** SEGUNDA PARTE  
El desarrollo de los derechos humanos y las libertades fundamentales a 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
- 89** Cuando el trabajo desconoce los otros derechos humanos fundamentales  
M.ª del Carmen Berrutti Araújo
- 101** Educación en memoria. Centro Cultural Museo de la Memoria  
Natalia Calvello, Miriam Lautaret, Noelia Torres
- 115** Equidad e inclusión: binomio para la igualdad  
José Andrés Chavarría González
- 121** El derecho a la tierra en Uruguay  
Pablo Díaz Estévez
- 135** Derechos humanos y migraciones en Uruguay: análisis de su protección y vulnerabilidades a 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos  
Silvia Facal, Gabriel Pérez del Pino, Karen Ricardi
- 155** Derechos de la humanidad y derechos humanos  
María del Luján Flores, Carlos Sapriza
- 171** Alcances y limitaciones de la Ley 18.987, Interrupción Voluntaria de Embarazo, en Uruguay: un análisis desde el marco de derechos  
Virginia Martín Ragone
- 181** La educación de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad auditiva en México. Una mirada desde el derecho  
Mirna Martínez Solís
- 195** El tiempo libre: uno de los derechos más cotidianos  
Fabiana Pontón
- 209** Trabajo decente y derechos humanos laborales  
Juan Raso Delgue

## Presentación de la obra

La presente obra es un trabajo colectivo que promueve la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a partir de la conmemoración del 70.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

I. La Declaración Universal de los Derechos Humanos constituye un hito en la historia de la humanidad y es un eje en el proceso de consolidación de la protección de derechos y libertades en los diferentes ordenamientos jurídicos en todos los continentes. Y es a la vez una herramienta sustancial para la promoción de los derechos humanos. El documento que consagra los cimientos de la construcción jurídica de los derechos humanos comprende un catálogo de derechos y libertades con pretensión de universalidad que promueve la existencia de principios que fundan los derechos positivos inherentes a todos los individuos de la especie humana. Adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Declaración dio contenido y sustancia al compromiso asumido por los Estados miembros de la ONU en su carta fundacional de 1945 en San Francisco, que a partir de la condena de «actos de barbarie uo trajantes para la conciencia de la Humanidad», proclaman como «máxima aspiración de los seres humanos la liberación del temor y la miseria y el disfrute de la libertad de palabra y creencias».

Durante estos 70 años, múltiples y gravísimas problemáticas, además de conflictos de diferente envergadura y crisis humanitarias en la más amplia diversidad de regiones, han interpelado el contenido mismo de la Declaración Universal, lo que no ha vedado su vigencia ni proyección como documento clave para la reivindicación del derecho de la persona a que se respeten los derechos inherentes a su condición humana. En el recorrido que nos ubica en este año 2018 a través de la aprobación paulatina de fuentes internacionales de diversa naturaleza jurídica, se transita un camino normativo orientado a la especificación que promueve la protección

mediante la identificación de situaciones flagrantes y generalizadas que vulneran derechos y libertades. Así como también el amparo específico de grupos con características comunes de especial vulnerabilidad y singularidad que han de ser especialmente protegidos.

Este conjunto de normas han materializado un nuevo *corpus juris*, que, partiendo del tronco común del derecho internacional clásico caracterizado por la perspectiva Estadocéntrica, genera un cambio de paradigma que proyecta al ser humano como nuevo sujeto de derecho internacional y lo ubica en el centro de la protección jurídica no solo en el ámbito nacional, sino internacional. Con ello, en forma armónica, se consagra el valor de la dignidad humana como esencia de la condición existencial, cuyo respeto y reconocimiento constituye uno de los principios rectores del nuevo orden internacional.

Pueden destacarse algunos momentos claves que por su envergadura permiten proyectar el contenido del documento de 1948. Entre ellos, en 1998, en el 50.º aniversario de la Declaración Universal, se concreta en Roma un paso sustancial en materia de protección jurídica de los derechos humanos al aprobarse el Estatuto de la Corte Penal Internacional, el que dará lugar, unos años después, a la instalación del órgano jurisdiccional en La Haya. El tratado prevé la responsabilidad penal individual por crímenes agrupados en diferentes categorías: lesa humanidad, genocidio, crímenes de guerra y crimen de agresión. Con su aprobación se abre el camino de la legitimación pasiva del individuo como sujeto de derecho internacional, con la particularidad de que se pueda atribuir responsabilidad por actos de barbarie que ultrajen la conciencia humana a una persona identificada como responsable penal de tales crímenes.

También en ese año 1998, a partir de la labor proyectada por la UNESCO vinculada a la ética y los derechos humanos, la Asamblea General de la ONU hace suya la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos adoptada por la Conferencia General de UNESCO en 1997. Se establece que el genoma humano es «patrimonio común de la Humanidad». Se reafirman con ello los derechos y deberes de cada ser humano sobre su patrimonio genético, testimonio de la individualidad intransferible e irrenunciable del ser humano, proyectando el principio de igualdad y no discriminación, elemento clave de la lucha contra la xenofobia, el racismo y la intolerancia. En el año 2003 la Conferencia General

de UNESCO adopta, en forma armónica con su antecesora, la Declaración Internacional sobre Datos Genéticos, que profundiza la perspectiva a nivel universal. Para luego en el año 2005 proclamarse en forma unánime por los Estados Miembros de la Conferencia General de UNESCO la Declaración de Bioética y Derechos Humanos. En este documento se establecen como principios rectores el respeto de la dignidad humana y la protección de los derechos humanos, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos. Dos de sus objetivos constituyen retos relevantes en la era de la modernidad. Por un lado, el logro de un equilibrio entre la libertad de investigación científica y la observancia de los principios éticos que respeten la dignidad de la persona humana, los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por otro lado, la denominada *memoria del futuro*, concepto que apela a generar conciencia sobre la responsabilidad de las presentes generaciones hacia las futuras y la necesidad de salvaguardar y promover los intereses de las venideras.

II. El contenido de los diversos trabajos que hoy se incluyen en esta obra tiene como hilo conductor la reflexión interdisciplinaria sobre el desarrollo de los derechos, libertades y garantías. Se reúnen aportes de autores procedentes de diversos ámbitos geográficos nacionales y extranjeros, diferentes profesiones y especialidades, así como formaciones y orientaciones diversas. Ese pluralismo académico, profesional e ideológico da vida a un contenido que parte de la diversidad como consigna y resulta enriquecedor al cumplir con el fin perseguido: proyectar el debate sobre los derechos humanos en el quehacer y prácticas cotidianos, y en su promoción presente y futura. La diversidad de las temáticas que se han recibido y de las posiciones que cada uno ha asumido en forma personal permite justamente proyectar las preocupaciones que a través de este llamado abierto y plural se han recibido y que auguramos promuevan una discusión respetuosa y tolerante en conmemoración de los principios mismos del documento de 1948.

La obra cumple con un cometido sustancial que constituye la esencia de las defensorías del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos: el dar voz y promover que esta nos interpele, planteando desafíos trascendentes en materia de derechos humanos que se proyectan en el tiempo para interpelarnos en una reflexión profunda a partir de los

postulados de 1948. Aportes que, desde el derecho en sí mismo, introducen un análisis moderno de las derivaciones que implica su abordaje en la sociedad contemporánea a la luz de nuevos desafíos que obligan y promueven una crítica constructiva sobre las carencias que coexisten y que repercuten negativamente en el goce de los derechos y su efectividad. Por su parte, la diversidad de las temáticas escogidas y los enfoques planteados promueve miradas integradoras con preocupaciones que parten de la esencia misma de la persona. Esta diversidad, en clara armonía con el contenido del documento que se conmemora, destaca a la obra.

III. A estas consideraciones, y tal cual el lector apreciará, ha de agregarse otro de los ejes que promueve el hilo conductor antes descrito. El relativo al rol que las instituciones nacionales y defensorías del pueblo, cuya creación se remonta más de 200 años y es anterior a la propia Declaración Universal, han alcanzado hoy en el transitar del siglo XXI.

En el transcurso de estos 70 años, la creación y el posicionamiento de la protección no jurisdiccional llevada adelante por estas instituciones revisten especial interés. Hundiendo sus raíces en el derecho comparado emergente en el siglo XIX y nacido por primera vez en Suecia, su dimensión ha cobrado vigor y relevancia en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX y comienzos del XXI. El modelo que se desarrolla a partir del *ombudsman* nórdico incluye facultades que van más allá del control de la Administración en tanto vinculan una protección amplia de los derechos humanos, que prevé asimismo la protección integral de la población incluyendo informes generales, promoción y educación en derechos humanos, así como el monitoreo mediante acciones más genéricas que no refieren únicamente a un control específico y casuístico de las denuncias. Esta transformación del modelo del *ombudsman* original le da una dimensión más amplia, que es impulsada por la ONU a partir de la aprobación de los Principios de París, en la resolución de la Asamblea General del año 1993, que proyecta la función tradicional del *ombudsman* y la redimensiona ante los nuevos desafíos de las sociedades contemporáneas recomendando su creación y proyección a nivel estatal.

En América Latina, la creación de estos institutos con sus diversas influencias se promueve a partir de la década del 90 y continúa en nuestros días al igual que en todos los demás continentes donde se van forjando

similares mecanismos. Fenómeno que determinará a la vez, por un lado, la conformación de redes que los nuclean en el seno de las Naciones Unidas y apuestan a promover la interacción con los demás órganos y sujetos de derecho internacional proyectando su impacto e incidencia fuera de fronteras. Y por otro, la creación de agrupaciones de defensorías del pueblo e instituciones nacionales como es el caso del Instituto Latinoamericano de Ombudsman - Defensor del Pueblo en 1984 y la Federación Iberoamericana del Ombudsman en 1995.

Desde la teoría del Estado, la protección no jurisdiccional de los derechos humanos materializada a través de los denominados *ombudsman*, *ombudsperson*, comisiones de derechos humanos, defensores del pueblo, instituciones nacionales de derechos humanos irrumpe en los ordenamientos jurídicos como una nueva garantía de los derechos humanos en el marco de lo proclamado por la Declaración Universal de 1948.

Esta nueva protección en algunos países requiere aún una difusión generalizada que promueva el empoderamiento de la garantía basado en la comprensión cabal de la dimensión ciudadana que ella posee. Lo que facultará sin dudas, además de su eficacia, el logro de soluciones jurídicas para las consecuencias de su actuación en el ámbito del derecho constitucional y administrativo con derivaciones en el ámbito penal y procesal.

Las defensorías del pueblo e instituciones nacionales de derechos humanos consolidadas a través de sus diversos mandatos tienen la estratégica misión de dar la palabra a quienes la requieren, visibilizar problemáticas silenciosas o silenciadas y promover la expresión del pueblo en lenguaje asociado a la condición y singularidad mediante instancias de promoción de derechos humanos como la que hoy presentamos.

Tienen a la vez la responsabilidad de transformarse en un magisterio de opinión e influencia públicas que, edificado desde su independencia y autonomía, signifique una nueva forma de protección de los derechos humanos que, junto con la jurisdiccional, apuesten a proyectar mayores garantías para el efectivo goce de derechos y deberes de los seres humanos.

Por lo expuesto, expresamos nuestra satisfacción por la incorporación de aportes que permiten proyectar la existencia de estas instituciones, cuyos postulados se encuentran inmersos en el contenido de la Declaración Universal, apostando a influir en la búsqueda y consagración de principios en materia de derechos humanos que alberguen una sociedad justa y

tolerante. Lo que permite vislumbrar, además, la relevancia de estos nuevos protagonistas que desde una protección de carácter no jurisdiccional promueven estrategias de monitoreo y denuncia, educación, promoción y diálogo tolerante e influyente basado en el respeto a la condición del ser humano como sustancia misma de su accionar.

Concluimos esta introducción con la convicción del compromiso asumido ante la ciudadanía de velar por la consolidación de una cultura de paz basada en el respeto de los derechos y libertades, que apueste a la tolerancia y defienda los baluartes de la paz como sendero para la convivencia humana.

*Mariana Blengio Valdés*

Directora

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

10 de diciembre de 2018

## PRIMERA PARTE

# La actuación de las instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías del pueblo como instrumento para la consolidación de la democracia y el respeto de los derechos humanos

---

*Ana Agostino*<sup>1</sup>

---

## Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. Su aporte a la protección y promoción de los derechos humanos y la consolidación democrática

---

1 Asistente social egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Doctora en Estudios del Desarrollo por la Universidad de Sudáfrica (UNISA). Defensora de Vecinas y Vecinos de Montevideo. Vicepresidenta III del Instituto Latinoamericano del Ombudsman y Defensorías del Pueblo (ILO).  
aagostino@defensoriadelvecino.gub

**RESUMEN.** El aporte comienza con un análisis relativo a la importancia de la interculturalidad en la concepción de los derechos humanos y del rol de la participación ciudadana en los procesos democráticos, para luego analizar en forma específica el rol de la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo. El texto comparte ejemplos concretos de la actuación de la Defensoría que permiten visualizar la tarea de las defensorías del pueblo como promotoras y facilitadoras de la consolidación democrática.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, ciudadanía, participación social, interculturalidad.

## 1. ANTECEDENTES

La Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo (DVVM) fue creada por decreto de la Junta Departamental de Montevideo (JDM) de diciembre de 2003. Al presente, rige el decreto 34.844, de noviembre de 2013, y sus modificativos. Según este decreto, la DVVM puede actuar a partir de quejas o denuncias de la ciudadanía en relación con todos los servicios que presta la Administración departamental y las municipales, así como de oficio. Sus *atribuciones* están establecidas en el artículo 14 de dicho decreto y son las siguientes:

1. Solicitar informaciones y formular recomendaciones o sugerencias tendientes a las correcciones que a su juicio fueran pertinentes respecto del cumplimiento de los servicios, así como de los trámites y aplicación de normas y reglamentaciones.
2. Realizar visitas a las distintas dependencias del Gobierno Departamental.
3. Atender los reclamos referentes a los Derechos Humanos de las y los habitantes del Departamento, en especial los vinculados a la protección del medio ambiente, al consumidor, así como intervenir en toda denuncia que se le formule sobre situaciones de discriminación en cualquiera de sus modalidades.
4. Preparar y promover los estudios e informes que considere convenientes para un mejor desempeño de sus funciones.
5. Llevar registro de todas las denuncias y quejas que le fueren presentadas así como de las comunicaciones recibidas sobre su resultado.
6. Elaborar estadísticas para informar a la JDM sobre quejas y denuncias recibidas por el funcionamiento de cada servicio y sobre los resultados de su gestión.
7. Promover acciones judiciales pertinentes en representación de intereses generales afectados.
8. Establecer una recíproca relación de cooperación con organismos públicos, Defensorías de Oficio, Organizaciones No Gubernamentales y otras análogas con fines de asesoramiento y promoción.
9. Ejercer el derecho de petición previsto en el artículo 30 de la Cons-

titución de la República ante todos y cualesquiera autoridades públicas cuando existan situaciones que comprometan seriamente derechos humanos de los habitantes del Departamento.

10. Elaborar y presentar ante las autoridades correspondientes propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias, dando cuenta a la Junta Departamental.
11. Hacer públicos sus informes cuando lo considere oportuno, previo conocimiento de la Junta Departamental.

Si bien el decreto establece las atribuciones de la Defensoría, en el marco de la presente gestión se entendió prioritario contar con un *Protocolo de Actuación Defensorial*. Este persigue el objetivo de estandarizar y optimizar las gestiones que realiza su personal, de modo de transparentar para el conjunto de la ciudadanía y las instituciones vinculadas cuáles son los servicios que presta la DVVM, los principios generales que rigen su actuación, los derechos que se reconocen a las personas usuarias, los procedimientos asociados a las tareas que se realizan y a las gestiones que la ciudadanía puede presentar, así como información sobre plazos y deberes de todas las partes.

Mientras el Protocolo da cuenta de cómo actúa, la *visión* plantea la razón de ser de la institución, que se propone ser un organismo «con autonomía técnica y profesional con capacidad para aportar al diseño y la mejor implementación de políticas departamentales y municipales al servicio de la población de Montevideo» (Plan Estratégico 2015-2019). En este sentido, la DVVM viene actuando en función de una perspectiva afinada en el concepto de construcción de ciudadanía que, partiendo de la respuesta al reclamo o consulta individual, orienta su trabajo hacia la dimensión colectiva, global y compleja que cada asunto contiene. Es desde allí que la Defensoría puede aportar en varias dimensiones: en la mejora de la respuesta institucional a los temas que ya integran la agenda del gobierno departamental y los gobiernos municipales; en la ampliación de dicha agenda identificando aquellas situaciones que desde lo vivencial de quienes la presentan tienen la capacidad de transformarse en asuntos de política pública, y en la elaboración de propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias de modo de favorecer el mejor tratamiento de dichos asuntos.

A partir de esta visión, la *misión* de la institución fue definida como: «Promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del gobierno departamental, respondiendo de manera ágil a los asuntos planteados por la ciudadanía, participando y promoviendo espacios de articulación, y aportando en la identificación y tratamiento de diversas temáticas que hacen a la agenda del gobierno departamental y de los gobiernos municipales» (Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, Plan Estratégico 2015-2019).

El órgano legislativo departamental creó esta institución de conformidad con los Principios de París, un conjunto de normas internacionales relacionadas con las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) adoptadas por la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/134, del 20 de diciembre de 1993. Estas instituciones son creadas por los Estados, pero son independientes y autónomas, y tienen el mandato de promover y defender los derechos humanos, así como de controlar a la Administración. Aunque los Principios hablan de las instituciones nacionales, con el tiempo su jurisdicción se expandió para incluir instituciones con mandatos provinciales, departamentales, municipales y locales. Carlos Constenla, presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman y Defensorías del Pueblo (ILO), argumenta que, de hecho, esta es una institución que surgió a nivel municipal y es allí donde justifica más que a cualquier otra escala su naturaleza, su eficacia y su razón de existir, en estrecha cercanía con la ciudadanía (Constenla, 2016: 82). En América Latina en particular hay una experiencia consolidada de creación de instituciones de derechos humanos de carácter subnacional (provincial, estadual, departamental, municipal) en función de un reconocimiento del carácter local para el ejercicio de varios derechos, por lo que «las instituciones en mejor posición para controlar el cumplimiento o incumplimiento de esos derechos corresponde al ámbito local» (Courtis, 2016: 76, 77). Es de destacar que de las 104 instituciones integrantes de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO) 84 son subnacionales.

Retomando el mandato de la DVVM, a modo de síntesis este implica responder y actuar sobre las quejas y demandas de las personas que habitan y transitan por Montevideo asociadas a los actos del gobierno departa-

mental y de los gobiernos municipales; investigar para sugerir y recomendar soluciones a los problemas específicos presentados a la institución, así como a asuntos de interés general para la población del departamento; responder a situaciones de conflicto en la convivencia que plantea la ciudadanía, para lo cual ha desarrollado un programa de mediación comunitaria. Todo este accionar está transversalizado por una perspectiva de derechos humanos y de género.

## 2. PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS: LOS DESAFÍOS DE LA INTERCULTURALIDAD PARA LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

El año 2018 marca el 70.º aniversario de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta Declaración se ha constituido a lo largo de las décadas en el instrumento fundamental en tanto categoría jurídica que obliga a los Estados a garantizar el ejercicio y la protección de los derechos del conjunto de la humanidad y guía la tarea de las instituciones que trabajamos en defensa y promoción de los derechos humanos.

Es importante mencionar, a su vez, que estos derechos están anclados en la dignidad inherente a todas las personas, que antecede cualquier tratado o declaración, y que hace parte, con diversas denominaciones, de las múltiples culturas que habitan nuestro planeta. En este sentido, el concepto de interculturalidad entra en diálogo con el de derechos humanos planteando el desafío de reconocer que hay una diversidad de ontologías existenciales, cosmovisiones y conocimientos, y que todas estas visiones son diferentes e incompletas. Como plantea Boaventura de Sousa Santos, «elevar el nivel de conciencia de la incompletud cultural al máximo posible es una de las tareas más cruciales en la construcción de una concepción multicultural emancipadora de los DD. HH.» (2010: 63-96).

Esta concepción nos permite ver y valorar las diferencias, entendiendo que estas tienen que ver con modos de ser y de proyectarse en el mundo, de vincularse entre los seres humanos y con la naturaleza, con el pasado y con el futuro. El derecho a ver y a vivir en el mundo de otro modo encuentra uno de sus obstáculos en el discurso dominante del desarrollo, fuertemente ligado a la centralidad de lo económico, en particular del crecimien-

to económico y del aumento permanente de la producción y del consumo como condiciones asociadas a la mejora de la calidad de vida. Este discurso también ha contribuido a una negación de la diversidad en tanto otras formas de ser en el mundo con distintas concepciones del bienestar, de la vinculación con la naturaleza e incluso con la proyección al futuro no son percibidas y promovidas como manifestaciones de diversidad, sino como indicación de incapacidad, de inhabilidad para actuar de acuerdo con el modelo que suele ser presentado como universal y reconocido como válido, es decir, el occidental.

A lo largo de la historia han existido múltiples ejemplos de cómo la dominación económica se apoyó en la negación no solo de los derechos de otros pueblos, sino en la negación de su condición de iguales, incluso en la negación de su humanidad. Entre otros ejemplos se pueden citar los asociados a la conquista de América, caracterizada por la esclavitud de millones de seres humanos del continente africano y el genocidio y etnocidio de varios pueblos originarios, seguidos por la dominación y su subordinación durante varios siglos. En el presente, el modelo económico y los grupos dominantes fueron constituyendo sociedades de desiguales, sin el dramatismo de estos dos fenómenos, pero con similitudes en la negación de sujetos históricos autónomos (con conocimientos y capacidades para resolver su vida como seres humanos y como pueblos). La discriminación por múltiples causas que vivimos en el presente, por género, discapacidad, origen etnoracial, orientación sexual, religión, etcétera, está vinculada a un criterio de normalidad que se impone como normativo para el resto de la sociedad, limitando las posibilidades de participación e integración en diversas esferas, cercenando la dimensión comunitaria y generando desconfianzas, resistencias e incluso violencia. Asimismo, limita la posibilidad de encontrar en esas otras formas de hacer, en otros conocimientos, saberes, y prácticas, la posibilidad de aprender y de descubrir —fuera del paradigma dominante— otras alternativas y respuestas frente a los desafíos que enfrentamos.

Las instituciones que trabajan por la promoción y el respeto de los derechos humanos necesariamente deben tener presente que el punto de partida de quienes acercan sus problemas y visiones de posible solución no siempre es igualitario, pues esta historia de dominación y exclusión en función de las diferencias no ha sido superada. Si partimos de una con-

cepción anclada en una visión democrática y participativa, en la que habrá que embarcarse en procesos de «negociación sobre futuros preferidos bajo condiciones de profunda contingencia e incertidumbre» (Robinson, 2004: 379, 380), en particular por las consecuencias que el modelo económico dominante ha tenido sobre la naturaleza, pero también sobre las relaciones entre los seres humanos y con su entorno, abrirse a las diferencias —en el amplio sentido de las diferencias ontológicas— es un requisito para garantizar procesos de construcción colectiva verdaderamente democráticos.

En función de esta visión, en espacios de análisis y profundización sobre el rol y los desafíos de las instituciones de derechos humanos y defensorías del pueblo, desde la Defensoría hemos planteado el reto de concebirse como *espacios de hospitalidad*.

El término *hospitalidad* refiere a la «recepción amistosa y liberal de invitados y extraños». <sup>2</sup> Surge de allí que una persona abre su casa a otra que no conoce, a alguien que es diferente. En su análisis del concepto, Jacques Derrida dice que quizás no podamos hablar de hospitalidad si quien recibimos nos entiende, habla nuestra lengua, comparte con nosotros todo aquello asociado a tener un mismo lenguaje. Afirmar por lo tanto que la hospitalidad absoluta requiere que abra mi casa no solo a aquel o a aquella de quien sé su nombre y condición social, sino y sobre todo al absoluto desconocido, al otro y a la otra anónimo/a, que los deje entrar y les ofrezca un lugar sin pedir ni reciprocidad y ni siquiera su nombre (Dufourmantelle y Derrida, 1997: 25). Planteada de esta manera, la hospitalidad es un tipo de encuentro que necesariamente transformará a quien llega y a quien recibe, sin necesidad de comprenderse entre sí para abrirse a esa otra persona y a su forma particular de ser en el mundo. Esta transformación mutua es posible cuando nos alejamos de una visión tradicional de la hospitalidad enraizada en la desconfianza hacia las personas extrañas a quienes les abrimos nuestra casa y al mismo tiempo la transformamos en una fortaleza. En esta visión cada parte cumple su función: el o la huésped debe ajustarse y el anfitrión o la anfitriona conserva el poder otorgado por la posesión de los recursos ofrecidos. Una visión feminista de la hospitalidad subvierte estas jerarquías asociadas a la propiedad priorizando la

<sup>2</sup> *Diccionario manual de la lengua española Vox*. © 2007 Larousse Editorial, S. L. Versión en línea. <<http://es.thefreedictionary.com/hospitalidad>>.

conexión entre huésped y anfitrión/a, sustituyendo la idea de que «anfitrión/a da y huésped recibe por la de que ambas partes aprenden y crecen juntas» (Hamington, 2010: 24-28).

Es en este sentido que entendemos la Defensoría como lugar de hospitalidad. La elección de la palabra *lugar* no es aleatoria: ser un lugar de hospitalidad permite dar lugar a una diversidad de voces. En el análisis feminista, el lugar es una categoría importante basada en la apropiación política, material y simbólica, que activa derechos y deberes y permite la manifestación de diversas identidades, capacidades, interacciones e iniciativas. Como argumentaron Wendy Harcourt y Arturo Escobar, «incluso en un mundo globalizado, el lugar sigue siendo la forma en que la gente conoce y experimenta la vida» (Harcourt y Escobar, 2002: 8). Es donde ocurren los eventos, donde se desarrollan las resistencias, donde podemos ver, comprender, proponer y transformar. En su análisis, hablan de un sentido global de lugar que incluye el cuerpo, el hogar, el entorno y el espacio público social. Esta mirada rescata la importancia de los puntos de vista subjetivos y personales anclados en las vidas materiales que las personas están tratando de cambiar (Harcourt y Escobar, 2002: 11). Esto es relevante para un lugar como la Defensoría de Vecinas y Vecinos, ya que su esencia es recibir las opiniones, quejas, preocupaciones y expectativas de las personas que habitan y transitan por Montevideo, desde su experiencia, y actuar en consecuencia.

Gran parte de los problemas que afectan la vida de los seres humanos se relacionan con las políticas locales, lo que implica que su bienestar depende en gran medida de que los gobiernos departamentales y municipales cumplan adecuadamente sus funciones. Cuando esto no sucede, las defensorías cumplen el rol de proteger y promover el cumplimiento de los derechos en el nivel más cercano a la ciudadanía. La presentación de sus casos a estas instituciones se convierte, a su vez, en un mecanismo de participación ciudadana. Existe una alta probabilidad de que su reclamo, demanda o propuesta, una vez tomado, analizado y presentado por la institución como recomendación ante las autoridades, se convierta en una nueva política pública (Constenla, 2016: 87).

Aunque la lista de áreas en las que la ciudadanía presenta sus quejas parece reflejar una variedad de temas inconexos, cuando se trabaja con ellos y se formulan propuestas de políticas, queda claro que son parte de los

desafíos relacionados con una visión sostenible de la gestión urbana, incluidos aspectos sociales, ecológicos y económicos de las vidas de las personas y de las comunidades. Es posible también afirmar que la experiencia que lleva a presentar la queja abarca las cuatro dimensiones mencionadas: el cuerpo, el hogar, el entorno y el espacio público social. Diariamente, la Defensoría ve ejemplos de personas, en su mayoría mujeres y en muchas ocasiones grupos de mujeres, que «en su vida diaria dan cuenta de procesos globales» (Harcourt y Escobar, 2002: 8). A partir de su experiencia corporal de lo que falta o de lo que no funciona correctamente e impacta en su hogar, desarrollan un sentido de lo que debería estar ocurriendo en esa esfera localizada que, por definición, afectará a otros/as en su entorno y eventualmente en el barrio o ciudad en general. Luego se involucrarán en la movilización activa, primero exigiendo que la autoridad local cumpla con su deber, y luego, en caso de no resolución, presentarán su caso ante la institución de derechos humanos con el mandato de controlar y proponer alternativas. No es necesariamente un camino consciente del hogar al espacio público social, sino un proceso colectivo en el que la defensoría apuesta a generar intercambios y compromisos críticos que eventualmente, y como resultado de la participación de varios actores desde su diversidad, puedan conducir a una nueva realidad. Muchas de las quejas comienzan con la demanda de «mi derecho» a vivir sin ruido, a una calle limpia, iluminada, a saneamiento, etcétera. Contribuir a situar estas demandas en el marco de una agenda urbana que se basa en una perspectiva sostenible, justa y equitativa es una de las tareas de la defensoría.

### 3. LA DEFENSORÍA DE VECINAS Y VECINOS DE MONTEVIDEO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Un eje importante en lo planteado hasta el momento refiere a la participación ciudadana. Es a través de ella que se generan procesos democráticos de toma de decisiones que permiten la expresión de las distintas miradas que hacen a la diversidad de una sociedad. Sobre la participación existen múltiples concepciones, algunas de ellas citadas en una publicación sobre los programas de participación de la Intendencia de Montevideo (IM):

J. L. Coraggio privilegia el carácter plural, colectivo, de la participación ciudadana, señalando que implica: «tomar parte con otros en algo que bien puede ser una creencia, el consumo, la información o en actos colectivos como el producir, el gestionar y el decidir». Jorge Brunner señala que: «la participación es una manera de construir comunidad, haciendo sentido junto a otros del mundo circulante». [...] Nuria Cunill la define como un tipo de acción política que «expresa, con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas». Ziccardi complementa, «incluyendo a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas de actuación de los diferentes actores previamente definidas se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía. (Intendencia de Montevideo, 2015: 14)

Si bien existen diversas concepciones de la participación, hay en general acuerdo respecto a que «[l]a profundización de la democracia depende en mucho del diseño de los mecanismos de participación directa e indirecta de la ciudadanía» (Rivadaneira, 2015: 73). Es posible afirmar que las defensorías del pueblo son, precisamente, parte de la estructura institucional que habilita la participación ciudadana. Como argumentan J. Castellà y E. Expósito: «... la participación, en general, y, en especial, la administrativa no es ni debe ser ajena a la actividad de los Ombudsman. [...] el Defensor constituye una garantía de la democracia en el ámbito administrativo. Ello es así en la medida que el acceso a la información y la participación, en tanto que dirigidos a conseguir una administración más transparente y cercana al ciudadano, constituyen elementos implícitos a la noción de democracia» (2015: 88). Esta visión implica promover actuaciones administrativas transparentes en las que la ciudadanía tome parte, no solo a efectos informativos respecto de trámites iniciados, sino con la posibilidad de intercambiar, proponer e incluso aportar a la modificación de procedimientos.

En el caso particular de la Defensoría de Vecinas y Vecinos de Montevideo, este aporte a la participación y a la consolidación democrática se concreta mediante diversos mecanismos, en particular a través de las atribuciones propositivas previstas en el decreto de creación. Como se mencionó, la Defensoría puede «... formular recomendaciones o sugerencias

tendientes a las correcciones que a su juicio fueran pertinentes respecto del cumplimiento de los servicios, así como de los trámites y aplicación de normas y reglamentaciones» (artículo 14/1); «Preparar y promover los estudios e informes que considere convenientes para un mejor desempeño de sus funciones» (artículo 14/4); «Elaborar y presentar ante las autoridades correspondientes propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias...» (artículo 14/11).

El punto de partida de todas estas actuaciones es la presentación de asuntos por la ciudadanía ante la Defensoría. Si bien la amplia mayoría de los reclamos ingresados a la institución son de carácter individual, «las quejas individuales también pueden ofrecer indicios de problemas grupales o colectivos, y aun de problemas de política pública» (Courtis, 2016: 54). La alta frecuencia de ingreso de determinadas temáticas le ha permitido a la Defensoría colocar esos temas en la agenda pública mediante investigaciones, debates y convocatorias a articulaciones, así como aportar ya sea a la generación de nueva normativa o de nuevos procedimientos. El eje de estos aportes ha sido, precisamente, la participación de la población afectada.

A continuación se presentan dos ejemplos en los que a partir de reclamos individuales la Defensoría realizó aportes específicos hacia una transformación de la problemática presentada.

### 3.1. *Contaminación acústica en el espacio público, en particular asociada a establecimientos de esparcimiento nocturno*

Desde la apertura de la Defensoría, en diciembre de 2006, la contaminación acústica ha sido una de las temáticas más reclamadas, tanto en relación con la producción y el trabajo como con el esparcimiento. Eso llevó a la investigación y profundización en el tema mediante la publicación *Contaminación sonora y derechos humanos* (2012), en la que fueron identificadas las graves afectaciones a la salud física, emocional y psicológica. En el año 2014, en particular, se dio una acumulación de reclamos vinculados específicamente a la contaminación acústica asociada a locales de esparcimiento de actividad nocturna (bares, boliches y *pubs*). La estrategia de la Defensoría frente a este fenómeno consistió en llevar

adelante instancias de diálogo y consulta con la diversidad de actores que de una u otra manera tenían vinculación con la temática, en particular vecinos y vecinas reclamantes, responsables de los locales, autoridades departamentales (Intendencia de Montevideo: Servicio de Instalaciones Mecánicas y Eléctricas, Inspección General y Servicio de Habilitación de Locales Comerciales; alcalde del Municipio B) y autoridades nacionales (Procuraduría General del Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio del Interior: Policía Comunitaria y Seccional 5.ª de Policía; Institución Nacional de Derechos Humanos, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente). La Defensoría fue un actor presente en varias instancias organizadas por vecinos y vecinas afectado/as por la problemática, como fue el caso de la Mesa de Convivencia en el Municipio CH, y también de una propuesta de búsqueda de soluciones novedosas con participación juvenil, concretamente mediante la participación en el Convenio Nocturnidad (integrado, entre otros, por la JDM, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, el Instituto Nacional de la Juventud, la Junta Nacional de Drogas).

Como resultado de este proceso, e incorporando los aportes y propuestas de los diversos actores, la DVVM elaboró el documento *Contaminación sonora y ruido social asociados a locales de esparcimiento de actividad nocturna. Aportes para su solución. Documento de síntesis de las actuaciones y propuestas realizadas desde la Defensoría* (2014), que fue presentado ante autoridades locales y nacionales, compartido en nuestra página web y difundido entre diversos actores.

En la propuesta presentada se argumentó que la situación «requiere soluciones que implican nueva normativa en tanto nos enfrentamos a fenómenos nuevos para los cuales existe cierto vacío legal. Sin embargo, la normativa por sí sola no es suficiente para llevar adelante cambios de conducta, los que aparecen como necesarios para encontrar una solución duradera que contemple los diversos intereses». A partir de allí se sugirieron varias propuestas vinculadas a revisión, actualización y formulación de normativa y sensibilización y promoción de una convivencia respetuosa de los distintos derechos exigibles en el desarrollo de la actividad. Estas propuestas fueron reforzadas en los años siguientes (2015 y 2016) mediante sugerencias y recomendaciones generales y específicas en la temática; además se articuló regularmente con autoridades y funcionaria-

do de la Intendencia de Montevideo, que se había sensibilizado frente a las propuestas presentadas y comenzó a trabajar en la identificación de mecanismos que promovieran el disfrute de estos espacios en un marco de convivencia respetuosa y pacífica. En este sentido se destaca que el gobierno departamental y los municipios B y CH (territorios donde se la problemática de crecimiento exponencial de locales de esparcimiento nocturno es mayor) realizaron intervenciones nocturnas en locales y mantuvieron reuniones con empresarios del ramo y con vecinos y vecinas de zonas de concentración de la actividad. En 2017 la Intendencia también presentó propuestas normativas ante el legislativo departamental, de modo de contar con un marco que le permitiera no expedir nuevas autorizaciones y, fundamentalmente, elaborar un nuevo decreto regulatorio de la actividad.

Este proyecto de decreto, según resolución 1204/17 del 27 de marzo de 2017 del intendente de Montevideo, toma diversas dimensiones sugeridas y/o recomendadas por la Defensoría sobre la contaminación sonora en Montevideo. La argumentación refiere a la búsqueda de «un equilibrio entre los derechos y obligaciones de quienes organizan los espectáculos y actividades recreativas, las personas espectadoras o usuarias y los terceros afectados por la celebración de tales actividades, quienes no están obligados a tolerar más molestias que las que resulten de una convivencia pacífica, persiguiendo el equilibrio entre el principio de libertad y el principio de seguridad y convivencia». Propone realizar algunos ajustes al marco normativo vigente con énfasis en algunos aspectos como categorización de los locales y condiciones exigidas para su implantación y funcionamiento.

El análisis pormenorizado realizado por la Defensoría del proyecto de decreto permitió identificar una alta relación entre las distintas propuestas, sugerencias y recomendaciones presentadas por la institución ante las autoridades del gobierno departamental y el texto elaborado.

Este ejemplo da cuenta del tránsito posible desde la queja individual, es decir, esa experiencia corporal de lo que falta o de lo que no funciona correctamente, hacia el espacio público social y eventualmente hacia la formulación de una nueva política pública.

### 3.2. Transporte público y participación ciudadana

Si bien no se encuentra entre las temáticas más reclamadas, el transporte público también ha estado presente en los asuntos ingresados a la Defensoría desde su apertura. Es asimismo una temática que la institución ha venido trabajando desde la perspectiva de la movilidad como derecho, reconociéndola como elemento esencial para garantizar una mejor calidad de vida, la expansión de oportunidades, la reducción de la desigualdad y las distintas formas de expresión de la equidad (PNUD e IM, 2012: 5). Ello es así en tanto «entender la movilidad urbana como derecho social fundamental, es reconocer la garantía que toda persona debe tener para que pueda trasladarse a través de los espacios públicos y los diversos medios de transporte que ofrecen las ciudades, y acceder a empleos, mercados, servicios de educación, servicios de salud, centros de entretenimiento, y todos los destinos que forman parte de su vida ciudadana, en condiciones de alta calidad, esto es, con rapidez, seguridad, confiabilidad, comodidad y equidad» (Red de Ciudades Líderes en Movilidad Urbana Sustentable, 2017: punto 1).

En función de esta perspectiva, la Defensoría respondió afirmativamente a la invitación realizada por el director de Movilidad de la Intendencia respecto a sumarse, en representación de usuarios y usuarias del transporte colectivo, al Consejo Consultivo del Transporte Colectivo Urbano de Montevideo, cuya primera sesión tuvo lugar en diciembre de 2016. Este Consejo fue creado por resolución 5801/16 del intendente de Montevideo, con el cometido de «repcionar y evaluar proyectos, propuestas e ideas tendientes a la mejora de la calidad del transporte colectivo de pasajeros de los montevideanos». La integración está prevista en el artículo 2, que establece: «El Consejo Consultivo será de carácter honorario y estará integrado por el Director General del Departamento de Movilidad —quien lo presidirá, convocará y coordinará—; el Director de la División de Transporte, de esta Intendencia; el Presidente de la Comisión de Movilidad de la Junta Departamental de Montevideo; el titular de la Defensoría del Vecino; un representante de los trabajadores propuestos por la UNOTT; un representante de cada una de las empresas permisarias del transporte colectivo urbano de pasajeros COETC, COMESA, CUTCSA y UCOT».

Desde el momento de su integración, la Defensoría planteó con claridad que, si bien podía hacer llegar visiones y propuestas emanadas de usuarios y usuarias del transporte (en particular aquellas asociadas a los reclamos ingresados ante la institución), no podía representarlos, abocándose por lo tanto, de manera simultánea a su activa participación en el Consejo y en los diversos ámbitos que fueron generándose, a la tarea de procurar instancias de encuentro y coordinación que habilitaran, eventualmente, la participación directa de usuario/as. De este modo se realizó una convocatoria en octubre de 2017 que llevó a la formación de una coordinadora, la que desde entonces se ha estado reuniendo de manera regular. Participan personas provenientes de distintos barrios del departamento, algunas a título personal, otras como integrantes de organizaciones barriales y/o comunitarias, de concejos vecinales, de organizaciones de jubilados/as, de la Coordinadora de Usuarios del Transporte Accesible, entre otras.

Desde una perspectiva de promoción de derechos humanos y consolidación democrática, varios elementos merecen ser destacados.

Un primer elemento refiere a la reconceptualización del transporte público, ubicándolo no como un servicio que se ofrece a clientes/as, sino como parte del derecho a la movilidad. Este enfoque, enfatizado por la Defensoría en sus intervenciones en el Consejo y también presentado en documentos de análisis y propuestas, llevó a reformulaciones y nuevos abordajes de los temas en discusión.

Un segundo elemento tiene que ver con la presentación ante el Consejo de las perspectivas de usuarios y usuarias (desde su diversidad). A partir de la intervención y sugerencias de la Defensoría se concretaron las siguientes acciones: I) el Consejo recibió en una de sus sesiones a un representante de la Coordinadora de Usuarios por la Accesibilidad y tomó la decisión de formar un grupo de trabajo específico para esta temática; II) luego de mantener una reunión con la Defensoría, el grupo de trabajo de Movilidad del Consejo Asesor de Personas Mayores (el cual funciona en el ámbito de la Secretaría de las Personas Mayores de la División Políticas Sociales de la IM) decidió presentar un documento de aportes ante el Consejo Consultivo, que fue entregado por la Defensoría, propiciando su discusión y consideración. El documento incluye una serie de problemas identificados en función de las realidades de esta población y hace una serie de sugerencias y recomendaciones; III) como parte del trabajo regular de la

Coordinadora de Usuarios y Usuarías, se resolvió elaborar un documento, el cual incluye un breve diagnóstico de la situación del transporte colectivo en Montevideo y una serie de propuestas de mejora tomando las diversas zonas del departamento y los planteos compartidos por integrantes de la Coordinadora en relación con cada una de estas. A los efectos de analizar este documento, el Consejo Consultivo recibió a varios/as representantes el día 6 de setiembre del corriente. Además de generarse un rico intercambio, se tomó la decisión de incorporar formalmente a la Coordinadora como miembro pleno del Consejo.

Este hecho marcó un hito en la historia del transporte capitalino, dado que por primera vez las personas usuarias pasaron a integrar un ámbito de análisis y propuestas junto a los actores tradicionales del sistema. Esta decisión permitirá, en el mediano y largo plazo, que la propia ciudadanía influya directamente en la consolidación del derecho a la movilidad, impactando en consecuencia en la satisfacción de necesidades laborales, estudiantiles, sociales, de cuidado, de salud y otras, además de aportar a una perspectiva de sustentabilidad y equidad en la ciudad.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

Un aspecto particular de la DVVM es su carácter local, que le permite estar en estrecha cercanía con la ciudadanía. El elemento de hospitalidad destacado en este artículo ha sido esencial en la autopercepción de todas las personas que trabajan en la institución. Asimismo, el derecho a la ciudad ha dado un marco teórico a nuestra forma de concebir la tarea, en cuanto a la centralidad de la participación ciudadana en todo lo que refiere a los modos de habitar (y transformar) el territorio compartido. «El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado» (Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, 2004).

Este derecho refiere no solo al uso equitativo de las ciudades, sino a la posibilidad de rehacerlas en función de nuestros imaginarios. Jordi Borja plantea que las ciudades son las ideas sobre las ciudades, ya que la ciudad es, sobre todo, una construcción que «nace del pensamiento, de la capacidad de imaginar un hábitat... Hacer la ciudad es ordenar un espacio de relación, es construir lugares significantes de la vida en común» (2003: 26).

La Defensoría cumple la tarea de escuchar y gestionar los planteos de la ciudadanía respecto a problemas, incumplimientos de la autoridad departamental, posibles conflictos con otras personas y/o instituciones, y de responder, en función de sus atribuciones, de modo de aportar a que se implementen soluciones ya sea individuales o, como vimos, hacia cambios normativos y de procedimientos. Es importante enfatizar que también tiene un rol facilitador en ese ejercicio democrático de hacer y transformar el espacio que habitamos. En este sentido, es importante tener en cuenta lo que plantea el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Naciones Unidas, 1948):

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

De la Declaración Universal surgen entonces con claridad la importancia de lo comunitario y las obligaciones hacia el entorno y el bien público. Ello presenta a la Defensoría del Pueblo el desafío de promover intercambios con otros y otras, en el marco de alianzas con la ciudadanía y con otras organizaciones e instituciones, procurando la búsqueda de acuerdos que respeten y promuevan la diversidad.

## Referencias bibliográficas

- BORJA, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- CARTA MUNDIAL POR EL DERECHO A LA CIUDAD (2004). <file:///C:/Users/User/Downloads/HIC-Document-5785-20180930-1851.pdf>. Consulta: 27 de agosto de 2018.
- CASTELLÀ, J. M. y EXPÓSITO, E. (2015). Participación administrativa y ombudsman. En *Ombudsman y democracia. Actas del II Congreso Internacional del PRADPI*. Madrid: Trama Editoriales, 87-116.
- CONSTENLA, C. (2016). La naturaleza municipal del defensor del pueblo. En *Defensorías locales. Su aporte a la gestión departamental y municipal*. DVVM, DPBA, ILO, 82-99.
- COURTIS, C. (2016). Las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales. Apuntes sobre una relación clave. En *Defensorías locales. Su aporte a la gestión departamental y municipal*. DVVM, DPBA, ILO, 76 y 77.
- DE SOUSA SANTOS, B. (2010). *Descolonizar el saber. Reinventar el poder*. Montevideo: Trilce.
- DUFOURMANTELLE, A. y DERRIDA, J. (1997). *Of Hospitality*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- DVVM. DEFENSORÍA DE VECINAS Y VECINOS DE MONTEVIDEO (2012). *Contaminación sonora y derechos humanos*. Serie Investigaciones: derechos humanos en las políticas públicas, n.º 2. Autora: A. E. GONZÁLEZ.
- (2014). *Contaminación sonora y ruido social asociados a locales de esparcimiento de actividad nocturna. Aportes para su solución. Documento de síntesis de las actuaciones y propuestas realizadas desde la Defensoría*.
- (2015). Noveno informe anual. Plan Estratégico 2015-2019.
- ESCOBAR, G. (ed.) (2015). *Ombudsman y democracia. Actas de II Congreso Internacional del PRADPI*. Madrid: Trama Editoriales. <https://pradpi.es/libros/Ombudsman\_democraciaFIO.pdf>. Consulta: 8 de setiembre de 2018.
- HAMINGTON, M. (2010). Towards a theory of feministhospitality. *Feminist Formations*, 22 (1), 21-38.
- HARCOURT, W. y ESCOBAR, A. (2002). Women and the politics of place. *Development*, 45 (1), 7-14.
- INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2015). *Participación ciudadana. Una seña de identidad. Una mirada a los programas de la Intendencia de Montevideo*. Autoras: E. ARRAMBIDE, M. J. DOYENART y L. PÍRIZ.
- NACIONES UNIDAS (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. <http://www.un.org/es/documents/udhr/index\_print.shtml>. Consulta: 8 de setiembre de 2018.
- PNUD-INTENDENCIA DE MONTEVIDEO (2012). *Políticas de tiempo, movilidad y transporte público: rasgos básicos, equidad social y de género*. Montevideo.
- RED DE CIUDADES LÍDERES EN MOVILIDAD URBANA SUSTENTABLE (2017). *Pronunciamiento de La Paz*. La Paz, Bolivia. <http://www.montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/declaraciondelapaz-movilidadfirmado\_o.pdf>. Consulta: 27 de agosto de 2018.
- RIVADANEIRA, R. (2015). Participación ciudadana en la elección de autoridades de control: la experiencia ecuatoriana y la Defensoría del Pueblo. En *Ombudsman y democracia. Actas del II Congreso Internacional del PRADPI*. Madrid: Trama Editoriales, 67-74.
- ROBINSON, J. (2004). Squaring the circle? Some thoughts on the idea of sustainable development. *Ecological Economics*, 48, Elsevier-Ecological Economics. <http://ipidumn.pbworks.com/f/SquaringtheCircleSustainableDevelopment.pdf>. Consulta: 4 de agosto de 2018.

Carlos R. Constenla<sup>1</sup>

## Panorama de las defensorías del pueblo en América Latina

**RESUMEN.** El trabajo procura explicar sintéticamente la etiología de las defensorías del pueblo como expresión de un contrapoder que busca poner freno al poder y robustecer la democracia. Orienta sus reflexiones hacia la situación de la institución en diferentes países de América Latina y se detiene a señalar cuáles han sido su progreso, sus retrocesos y las omisiones en su desarrollo.

**PALABRAS CLAVES.** Defensorías del pueblo, derechos humanos, América Latina.

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman - Defensorías del Pueblo (ILO). Fue defensor del Pueblo de Vicente López por dos períodos y presidente de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina. ilopresidencia@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Las instituciones de la República son antiguas; se las conoce, se saben qué son y por qué existen. Las defensorías del pueblo, con 38 años en nuestra región, no se sabe todavía lo que pueden llegar a ser. Son una figura en construcción cuya naturaleza jurídica está en discusión, lo mismo que sus roles y el alcance de sus competencias: «... es una tarea que se cierne sobre el futuro aún desconocido, una tarea que por definición exige siempre un nuevo planteamiento y un nuevo accionar, impulsada por el sufrimiento presente, cuya injusticia se condena» (Bauman, 2013: 76).

Para acercarnos al conocimiento de las defensorías del pueblo, debemos partir del presupuesto de que su establecimiento presume una crítica o cuestionamiento a los poderes positivos del Estado (administrativos, legislativos o jurisdiccionales). Las defensorías del pueblo son una expresión de la desconfianza que conjuga la legitimación democrática con las sospechas que la sociedad abrigó históricamente hacia el poder que ella misma eligió.

Hoy nadie discute a la democracia, sin embargo son pocos los satisfechos con sus resultados. «El proyecto democrático ha quedado siempre incumplido allí donde se lo proclamó, ya sea que haya sido groseramente pervertido, sutilmente limitado o mecánicamente contrariado. En cierto sentido jamás hemos conocido regímenes plenamente “democráticos” en la acepción más rigurosa del término» (Rosanvallon, 2015: 22). Esta certeza genera una sensación de desconfianza hacia el poder representativo, que, aunque democráticamente elegido, parece inevitablemente prometido al desengaño. La desconfianza se empareja con los instrumentos y modalidades de la democracia delegativa del poder que nutre y da sustento a casi todas las instituciones constitucionales.

La historia del pensamiento político reveló, desde que se ha dado una cierta juridicidad a la organización del poder —es decir, a partir de los griegos, y fundamentalmente de los romanos—, algo así como un espacio «reserva de desconfianza» que se expresa de diferentes maneras. «La desconfianza, que por lo general es la causa de los movimientos populares...» (Guaresti, 1970: 63) requiere de cierta formalidad también jurídica que la exprese. Una de ellas son las defensorías del pueblo.

Esta afirmación puede parecer un poco sorprendente a la luz del derecho constitucional contemporáneo. Según su doctrina, el poder sobe-

rano del pueblo se expresa a través de funciones legislativas, ejecutivas y judiciales independientes entre sí que constituyen, precisamente por esa independencia, la garantía de la plena vigencia del derecho y el rechazo a la arbitrariedad. Por lo demás, la prerrogativa del poder se concreta a través de un sistema representativo que importa la delegación de la soberanía en los representantes directos: legislativos, y ejecutivos o indirectos: judiciales.

La lógica de esta estructura del poder se autolegitima por un esperado equilibrio entre sus funciones y la primacía de la voluntad popular expresada electoralmente por lo general por períodos bianuales.

Sin embargo la pureza de estos preceptos no se pudo mantener en el tiempo. Las constituciones liberales, en cuanto se vieron colmadas por el irrestricto y universal ejercicio del sufragio, dejaron al desnudo que las leyes no siempre se correspondían con la voluntad soberana del pueblo ni con las ideas de justicia dominantes, y que por un curso casi inexorable el poder derivaba en más poder, abuso y corrupción, según el conocido apotegma. Dicho con otras palabras, el poder, ni aun aquel surgido de una elección popular libre, como ya se había advertido en la Antigüedad, no aseguraba el cumplimiento de sus promesas y, lo que es más grave aún, ni siquiera garantizaba el respeto de los derechos fundamentales de las personas.

La crisis del sistema alentó dos respuestas: una que se podría denominar antisistema, que encarnaría en los regímenes autoritarios y antidemocráticos que se ensayaron en diferentes lugares del mundo, negando lisa y llanamente las posibilidades de vida de la democracia. Otra que procuró hallar alguna respuesta superadora dentro del canon constitucional liberal-democrático. De ese modo la doctrina constitucional aceptó soluciones traídas de un pasado lejano, que no conjugaban con las normas constitucionales vigentes.

Seguir esta última idea, la más compatible con las ideas de progresismo social igualitario, que fue el que dominó el ideario político de la última mitad del siglo pasado, significó el paso de una democracia representativa a una democracia participativa y de control, que supuso mayor examen y vigilancia del funcionamiento institucional y al mismo tiempo pensar que, así como existe un poder positivo que crea y aplica el derecho, existe un poder negativo que es un contrapoder que lo obstaculiza, que lo limita y

que visualiza al sistema constitucional desde una perspectiva distinta (Catalano, 1972: 365 y ss.), desde los derechos.

Esta concepción, que se sostiene en el pensamiento de Maquiavelo, Mariana, Altusio, Spinoza, Rousseau y Fichte, entre otros, que fue ampliamente debatida en el curso de la Revolución francesa, terminó virtualmente cancelada por el constitucionalismo liberal.

Cupo a la escuela italiana (Grosso, Castelli, Catalano, Lobrano) volver a poner en valor la idea del «poder negativo» y formular, aunque muchas veces en forma titubeante, la idea de que su mejor expresión indirecta podría tener cabida en la figura de las defensorías del pueblo. Dice Giovanni Lobrano: «... con esta lectura [...] es posible obviar las contradicciones que aquejan hoy al instituto del Defensor del Pueblo. Se hace necesario entonces saber o recordar que, con el Tribunalado/Defensor del Pueblo y con su poder “negativo”, reaparece el “sistema constitucional” o —mejor— “jurídico” conexo, reaparece la *respublica*» (2002: 85).

## 2. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

Los derechos humanos existen más allá de su reconocimiento legal por cada Estado. Son inherentes a la condición humana y están consagrados en las constituciones de los Estados democráticos y fundamentalmente por el derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo esos derechos y otros, aunque con fuerza legal, no tienen posibilidad de ser exigidos si no se establecen garantías para hacerlos efectivos. La garantía es una protección práctica que puede formularse mediante un mecanismo legal de protección individual o colectiva, como por ejemplo el recurso de hábeas corpus o el recurso de amparo, o bien instrumentalmente: esa es la misión de las defensorías del pueblo.

Queda entendido que cuando hablamos de *defensorías del pueblo* nos referimos a instituciones públicas defensoras de derechos humanos, que, según los llamados Principios de París, sancionados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1993, deben ser independientes, creadas por una norma constitucional o legal, y designadas mediante un procedimiento que asegure la representación pluralista de todas las fuerzas sociales.

## 3. ANTECEDENTES

El *ombudsman* es una institución que se consagró en Suecia en 1809 a partir de antecedentes propios de la tradición jurídica y política escandinava. Su misión fue la de controlar a los funcionarios de la Administración Pública y a los jueces, por mandato del Parlamento. En el mismo siglo XIX se intentó crear una institución análoga en Noruega, pero fracasó. Hubo que esperar el fin de la Primera Guerra Mundial para que, en 1919, se estableciera la segunda institución homónima, esta vez en Finlandia. El tercer *ombudsman* conocido fue el de Dinamarca, aunque ya con otras características.

En el resto del mundo, no se hablaba de esta figura. Las razones de esta desconcertante morosidad por adaptar tan singular institución fue estudiada por el jurista francés André Legrand, quien advirtió que el *ombudsman* era un funcionario asimilado a la cultura política escandinava, con muy pocas posibilidades de prosperar en otro entorno jurídico: «La creación del Ombudsman en 1809 fue en respuesta a la pregunta que se hacían la mayor parte de los países europeos a principios del siglo XIX: ¿cómo substituir un régimen de absolutismo monárquico que había sido hasta entonces la forma predominante de gobierno? Preocupada por limitar el poder real, Suecia no mantuvo el modelo parlamentario que apenas se esbozaba en la Inglaterra de entonces, sino que optó por una solución original en Europa, más conforme a sus tradiciones históricas: una organización burocrática, con funcionarios con mucha independencia respecto al poder real. Pero, al mismo tiempo, los ideales del momento, sumados a una fuerte desconfianza respecto a la burocracia, que es una de las tradiciones de la historia sueca, llevaron a los constituyentes de 1809 a asociar esa burocracia independiente del poder político, a una suerte de *rule of law*. Fue con esa intención que el Derecho sueco estableció esta institución original, el *ombudsman*, cuya acción se integraba con un conjunto de instituciones que apuntan al mismo objetivo» (Legrand, 1973: 853-854).

Las singularidades de la institución sueca no impidieron sin embargo su desarrollo posterior, cuando, pasada la Segunda Guerra Mundial y siguiendo el patrón danés que excluyó a la justicia de su mandato e incorporó

al gabinete de ministros (es decir, al gobierno), se impuso en la Europa occidental un modelo de Estado cuya participación en el proceso económico alcanzó un papel relevante en el que por su tamaño la Administración pasó a tener un papel decisivo en la vida de las personas. A esta razón, más que a cualquier otra, se debe el desarrollo de la institución del *ombudsman* a partir de su consagración en Dinamarca en 1954. Un Estado democrático, con objetivos sociales, no podía permitir los abusos en los que incurría una Administración cuya exorbitancia jurídica sobrepasaba los mecanismos de control parlamentario tradicional (Constenla, 2010: 226).

A partir de los años 50 del siglo pasado, el *ombudsman* fue un magistrado de prestigio que ofició como un controlador externo de la Administración, fiduciario del Parlamento que lo designa y ante quien es responsable. Independiente del poder político, sus opiniones y resoluciones carecen de fuerza vinculante. En estos términos se comprende que el *ombudsman* haya sido concebido como un comisionado parlamentario, como es llamado en Inglaterra y como se lo identificó en un temprano estudio sobre esta institución en la Argentina (Padilla, 1972).

Ana María Moure Pino dice que el *ombudsman* europeo reconoce su rasgo primordial «... en la identificación y la denuncia de los abusos que la Administración Pública comete, incluso cuando se mueve en la órbita de la legalidad. Es decir, su actuación se ve reducida a un mínimo común denominador de la defensa del ciudadano frente a la mala administración, pero siempre con la salvedad de que el poder de intervención del Ombudsman, su verdadera razón de ser, reside en definitiva, en el hecho de completar y corroborar el sistema del Estado de Derecho» (Moure, 2013: 22-23).

#### 4. IDENTIDAD LATINOAMERICANA

En América Latina a mediados de la década de los años 80 y en especial desde los 90, comienzan a establecerse las defensorías del pueblo, a veces con otros nombres, pero también —y claramente— con otros contenidos. Se siguió el modelo ibérico, establecido en las constituciones de Portugal (1976) y España (1978), que le asignan centralmente la protección de los derechos humanos. Los clásicos atributos del *ombudsman* europeo serán

parcialmente conservados, pero adoptando otros que lo apartan de este, mucho más allá de su misión primordial de defender los derechos humanos: a) su absoluta independencia del Parlamento que lo designa; b) su mandato por períodos preestablecidos, ajenos al voto de confianza de las mayorías legislativas; c) la posibilidad de interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo, y d) por lo menos en toda América del Sur, República Dominicana, Panamá y parcialmente en Costa Rica, su nombre: *defensor del pueblo*, denominación que lo relaciona, como en muchas otras cosas, con la tradición de la Roma clásica.

Las defensorías del pueblo se identifican con el *ombudsman* escandinavo por tres importantes razones, que no pasan de ser instrumentales: 1) por su condición de órgano de control independiente, externo a la Administración, que no recibe instrucciones de nadie, ni aun de quien lo designó; 2) por su nombramiento parlamentario mediante mayorías calificadas, y 3) por carecer de poder positivo. Son atributos de mucha significación, a tal punto que la falta de alguno de ellos desfiguraría su naturaleza institucional.

Sin embargo cabe preguntar: ¿puede asegurarse que nuestras defensorías del pueblo tienen una identidad que las asimile con el *ombudsman* escandinavo o más genéricamente con el *ombudsman* europeo? Tienen similitudes técnicas, pero no son de su linaje y tampoco comparten su naturaleza jurídico-institucional. Debemos tener en cuenta que estas figuras tienen perfiles aún difusos, misiones relativizadas y razones discutidas por causas alejadas de las invocaciones éticas que inspiraron su creación. De allí que, según sea la interpretación que se haga de su naturaleza, serán el contenido de sus acciones, sus alcances, sus efectos.

Afirmamos así que ni el modelo clásico del *ombudsman* escandinavo ni, más genéricamente hablando, el *ombudsman* europeo definen, al menos en América Latina, los perfiles y competencias de las defensorías del pueblo. Y menos todavía lo que la sociedad espera de él, que no es poco, naturalmente (Constenla, 2015).

La idea en torno a la introducción de la figura del *ombudsman* en América Latina fue promovida por el Instituto Latinoamericano del Ombudsman (Santistevan de Noriega, 2002: 9), cuyo nombre más tarde sería complementado con el de *Defensor del Pueblo*, y a partir de 2017, y por razones

de género, *Defensorías del Pueblo*, aunque es conocido con su primitiva sigla: ILO.<sup>2</sup>

El impulso inicial se hizo según una definida referencia al *ombudsman* escandinavo, concebido básicamente como un organismo de control. La participación en 1985, en un coloquio del ILO celebrado en Buenos Aires, del primer defensor del pueblo de España, Joaquín Ruiz Jiménez, inició un debate sobre los alcances de las funciones de la emergente institución, que reveló las novedades que introducían las constituciones portuguesa y española con la tan original como lúcida ubicación de este instituto en lo que se llama derecho constitucional de la libertad (parte declarativa) y no en el derecho constitucional del poder (parte orgánica). Destacamos la lucidez del constituyente ibérico porque con esta metodología quedó explícitamente excluido de la órbita de los organismos o funciones del poder. La Constitución española de 1978 tuvo una enorme importancia para esta institución en América Latina, desde los muy bien definidos alcances de su mandato hasta su nombre, bizarro por demás, cuyas raíces corren por las antiguas instituciones españolas, desde la introducción del *defensor civitatis* en tiempos del bajo Imperio romano.

Los proyectos de establecer defensorías del pueblo en los países latinoamericanos fueron en buena medida satisfechos. Solo Chile y Brasil no cuentan con esa figura.

## 5. RECORRIDO HISTÓRICO DEL INSTITUTO EN LA REGIÓN

El primer defensor del pueblo de América Latina fue establecido con rango constitucional y con el nombre de procurador de los Derechos Humanos, en Guatemala, en 1985,<sup>3</sup> para evitar las graves violaciones a los derechos humanos que se vivían en ese país como consecuencia de duros enfrentamientos armados. Lo siguió la República de El Salvador. En las reformas de la Constitución de 1991, sancionadas como consecuencia de

<sup>2</sup> El papel del ILO fue determinante en la creación de las defensorías del pueblo de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Advuértase que en todos estos casos —y solamente en ellos— se los llama *defensores*.

<sup>3</sup> Tengo para mí que el primer defensor del pueblo de América Latina fue la Procuraduría de Pobres instituida en San Luis Potosí, México, a iniciativa del jurista y legislador Ponciano Arriaga, en 1847 (Juárez Pérez, 2003).

los Acuerdos de Paz, con el cometido esencial de promover y proteger los derechos fundamentales de sus habitantes, se instituyó esta figura, con el nombre de *procurador para la defensa de los derechos humanos*. Ese mismo año se lo reconoce también con jerarquía constitucional en Colombia. En 1992, en México, una reforma constitucional le acuerda carácter de *ombudsman* a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que existía desde antes, pero designada por el Poder Ejecutivo. Costa Rica sancionó en 1992 la ley de creación de la figura del *defensor de los habitantes*. Argentina lo estableció por ley en 1993 y constitucionalmente a través de la reforma de 1994. La República del Paraguay lo creó por la Constitución de 1992, pero recién en 2001 se designó al primer defensor del pueblo. En 1995 y 1996, respectivamente, se instituyó esta figura en Nicaragua y en Honduras. En Perú se la estableció en la Constitución de 1993 y se designó al primer titular en 1996. El mismo año también, pero solo por una ley, se creó en la República de Panamá. En 1997 por ley se establece en Ecuador, y con rango constitucional en Bolivia. En Venezuela se crea mediante la Constitución sancionada en 1999. La República Oriental del Uruguay consagró en el año 2008 por ley la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. En 2013, se puso en funcionamiento en la República Dominicana.

En el Caribe, la introducción de la figura del *ombudsman* fue anterior a la de América Latina. Guyana en 1966 fue el primero de esa región.

### 5.1. Países latinoamericanos en los que no existe esta institución

Al encarar en 1988 la reforma de su Constitución, Brasil consideró muy seriamente la posibilidad de crear esta institución. Por presiones del Ministerio Público (Pinto Lyra, 2014: 15), las defensorías del pueblo, a pesar de haber sido acogidas en la primera versión del anteproyecto presentado en 1987 por la Comisión de Estudios Constitucionales a la Convención constituyente, fueron suprimidas. Dice Rubens Pinto Lyra que «[l]a no incorporación de la Defensoría del Pueblo en el ordenamiento jurídico patrio tuvo consecuencias negativas para la protección de los derechos de los ciudadanos. Por un lado lo privó de un funcionario independiente al que se asigna la defensa de los derechos del ciudadano y legitimado tanto por el Parlamento como por la sociedad, sin los condicionamientos corporativos,

burocráticos y políticos que afectan su ejercicio por el Ministerio Público. Por el otro, condujo a la creación de un instituto, las ouvidorias, destinado a promover la defensa de aquellos derechos en el ámbito de la Administración Pública. Sucede sin embargo que las ouvidorias fueron creadas en la mayor parte de los casos por los gobiernos sin concurso de la sociedad» (Pinto Lyra, 2014: 16). En resumidas cuentas, el sistema de protección de derechos quedó expresado en dos instituciones que, si bien pueden ser exhibidas como entes de protección de los derechos de las personas, no reúnen las condiciones de una verdadera defensoría del pueblo según quedó dicho. De todos modos, según Camargo e Gomes: «Aun reconocida la influencia del instituto de las defensorías del pueblo en el proceso de institucionalización de las auditorías públicas brasileñas, y considerando a la vez la presencia de algunas características comunes entre los diversos modelos de funcionamiento en el Brasil, no hay un modelo que permita confrontar la experiencia nacional al mismo régimen jurídico de las experiencias extranjeras» (2015: 62).

Con relación a Chile, a pesar de los empeños de organizaciones de la sociedad civil, en especial del Capítulo Chileno del Ombudsman, hasta el presente no ha sido posible consagrar esta figura. Concurrieron para llegar a esta situación varios factores. Juan Domingo Milos en un artículo publicado hace ya varios años señalaba: «Primero: si bien ha existido un cierto consenso en el ámbito académico y de parte de algunos actores políticos para relevar al *Ombudsman* como un mecanismo necesario para el perfeccionamiento del Estado democrático, no se ha traducido en un cuerpo de ideas claramente definidos acerca de los contenidos de la institución, su beneficio social y su plena compatibilidad con nuestro sistema institucional. Segundo: no ha existido hasta ahora una voluntad política consistente que siga a los proyectos enviados por el Ejecutivo, de parte de los partidos que lo apoyan y, salvo recientes expresiones favorables, se observa reticencia de los sectores políticos de la oposición, e incluso algunos de Gobierno. Tercero: no ha existido hasta ahora una vinculación con las organizaciones y movimientos ciudadanos, lo que unido a la ausencia de una estrategia comunicacional, no ha permitido su conocimiento, la participación y el apoyo ciudadano» (Milos, 2001: 469).

La creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) en Chile amenguó las posibilidades de establecer un defensor del pueblo, a pesar de que no cumple con los Principios de París. Algunos sectores políticos han planteado que desde que existe este instituto ya no tendría sentido crear una defensoría del pueblo. Ana María Moure Pino (Moure, 2013) analiza prudentemente las inconsistencias del INDH y sostiene la necesidad de crear una defensoría del pueblo. Cabe señalar por último que el propio INDH aconseja, en su primera memoria, crear una defensoría del pueblo en Chile.

### 5.2. *Desafíos que plantean las defensorías del pueblo para su consolidación y desarrollo*

Los Estados democráticos de nuestra región evidencian serias debilidades reflejadas en la patente insatisfacción de las necesidades básicas de la población, como así también en las incertidumbres, los errores y abusos, que crean desconfianza y amenazan de ese modo la existencia misma de la vida democrática. Los derechos humanos siguen siendo una asignatura pendiente en nuestra región, y en Venezuela no existe ya ni una defensoría del pueblo.

En este marco, el rol de las defensorías del pueblo debe ser profundizado y en algún caso reformulado. Sus oficinas no deberán ser solamente un mostrador de recepción de quejas. Su rol en la identificación de los problemas sociales será de enorme utilidad en la elaboración de las políticas públicas y más aún en el control de su cumplimiento. Su capacidad para acercarse a la raíz de los conflictos sociales la convertirá en una mediadora de privilegio para superar las crisis.

Brevemente nos detendremos en algunos aspectos de su situación actual: a) naturaleza jurídico-institucional, b) progresos verificados, c) retrocesos y d) omisiones.

## 6. NATURALEZA JURÍDICO-INSTITUCIONAL

La primera cuestión que se debe considerar y revisar es la naturaleza jurídico-institucional de las defensorías del pueblo. Esto nos impone un análisis que necesariamente debe partir de la consideración del marco histórico en el que aparece como institución y de los propósitos con los que se establece.

Como hemos dicho más arriba, se consideró a esta institución como una comisión del Parlamento. Al tal punto que en Gran Bretaña, hasta no hace mucho, las quejas de los ciudadanos debían hacerse a través de un representante de la Cámara de los Comunes, que las derivaba al *ombudsman*. La raigambre parlamentaria fue aceptada acriticamente y prácticamente no hubo autor que se ocupase de este instituto que no lo haya formulado de este modo. Las agudas observaciones de Legrand ya señaladas no se advirtieron, y se pensó que los aspectos políticos que no habían tenido cabida en el constitucionalismo liberal decimonónico eran efecto de malas prácticas antes que consecuencia de su intrínseca disfuncionalidad institucional. El sistema político liberal nacido de *El espíritu de las leyes* de Montesquieu estableció el modelo de democracia representativa y un régimen de garantías apoyado en la división de poderes. En ese esquema, la existencia del *ombudsman* era un injerto que no podía tener otra razón de ser que el relajamiento de las cerradas burocracias nórdicas. Por eso, el establecimiento del *ombudsman* en Europa durante los años 50 y 60 del siglo pasado no fue el *revival* de una interesante experiencia escandinava, sino producto de un contexto histórico que asumía la inconsistencia de aquel sistema que ya aparecía como ineficaz política y socialmente. Dispositivos institucionales de directa participación popular, pese a haber sido estigmatizados por poco prácticos o peligrosos por los prudentes ideólogos del emergente constitucionalismo liberal, fueron «reciclados». Había llegado el momento de «democratizar» la democracia y, de ese modo, el dogma de que «el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes» fue retrocediendo frente al progreso de las consultas populares, los plebiscitos, los consejos económicos sociales, las audiencias públicas, la revocación de los mandatos, los presupuestos participativos, en fin, una serie de instrumentos que nada tenían que ver con lo que parecía ser hasta entonces una inmarcesible forma de gobierno representativo. Estos meca-

nismos sin embargo fueron instrumentales; era necesario consagrar una figura que cumpliera lo que el sistema de garantías imperante no podía cumplir. Y entre aquellos instrumentos se hallaron a mano instituciones ya casi ignoradas, entre las que apareció el *ombudsman* primero, y más afinadamente luego las defensorías del pueblo, expresión, como nos adelantara Catalano y confirmara Rosanvallon, de un contrapoder o más propiamente de un «poder negativo» que podía complementar y garantizar la legitimidad democrática.

El constitucionalismo liberal había puesto toda su confianza en el dogma de la división y el equilibrio de los poderes. Pero este sistema, bien concebido en la teoría, no pasó de ser el mecanismo práctico que alguna vez imaginó Aristóteles, pero que se obliteró con los avances democráticos extendidos a capas sociales tradicionalmente ajenas a su disfrute.

Entender las defensorías del pueblo en su contexto histórico y en el papel que deben cumplir para cubrir los fallos y disfuncionalidades del poder representativo es tanto como entender por qué y para qué existen. Atarse, por el contrario, a un preconcepto dogmático es arrojarlas a la insignificancia de las instituciones formales.

Una defensoría del pueblo que actúe como comisionada del Parlamento, tanto para controlar legalidad como para facilitar quejas contra la Administración, es casi una petición de principios.

Hallar las raíces y la explicación de esta institución de garantías y ensayar una interpretación de sus alcances y razón de ser nos conduce a buscar en fuentes alternativas a las que construyeron el ideario liberal del siglo XIX, hijo del pensamiento del barón de Montesquieu. Por esa vía llegaremos a la institución del tribuno de la plebe de la Antigua Roma, conforme a la interpretación de Maquiavelo en el libro I de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* y, fundamentalmente, en el capítulo 5 del libro IV de *El contrato social* de Rousseau, en el que el filósofo ginebrino sintetiza la misión del tribunado como defensor de derechos y como titular del «poder negativo»: el que no pudiendo hacer nada puede impedirlo todo.

Nuestras defensorías del pueblo no pueden hacer nada, pero pueden impedirlo todo. ¿Cómo? Si no pueden hacer nada, como no podían el sueco y luego los noreuropeos, si no tienen poder, ¿cómo pueden impedirlo todo? Porque si bien carecen del poder de veto que tenían los

tribunos romanos, pueden, por la vía judicial, sin necesidad de acreditar legitimación procesal, asumiendo la protección de derechos individuales o los de incidencia colectiva, impedir la aplicación de normas que a su juicio contraríen valores jurídicos superiores. No es un poder entonces, ni siquiera un extrapoder; es un contrapoder o, como se lo llama con mayor propiedad, un «poder negativo». Es natural que así sea porque los derechos humanos no se pueden proteger ejerciendo solamente una magistratura de persuasión. Así lo dijo un tribunal de justicia de Buenos Aires, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, evaluando la posibilidad de reconocer legitimación procesal por primera vez al defensor del pueblo local: «... no cabe pensar que pueda crearse una institución sin dotarla de los poderes explícitos e implícitos indispensables para la consecución de sus fines, porque despojaría de todo sentido a la creación misma de esa institución, que no pasaría de ser un organismo burocrático incapaz de satisfacer las necesidades que fueron llamadas a solucionar».<sup>4</sup> Como se aprecia, por lo menos en la Argentina, el origen del reconocimiento de la legitimación procesal a las defensorías del pueblo es de raíz jurisprudencial.

Esta consideración del instituto se ve fortalecida con sus más novedosas formulaciones en algunos países de la Europa oriental, en el Estatuto de Cataluña y de modo especial en la Constitución de Ecuador, en la que se confiere al defensor del pueblo, siguiendo al antiguo tribuno de la plebe, la posibilidad de dictar medidas precautelares.

Más aún, la tan mentada «magistratura de persuasión» que ejercen las defensorías del pueblo no es, conceptualmente, mucho menos que el veto del tribuno de la plebe. Él tampoco tenía un procedimiento «formulario» para vetar una norma: mostraba el ápice de lo que podría pasar si no se escuchaba su recomendación (Constenla, 2013). No es pequeña cosa para el derecho invocar una autoridad moral, sobre todo cuando la ley escrita es muchas veces escarnecida.

La naturaleza tribunicia de las defensorías del pueblo las habilita a ejercer competencias residuales a favor de aquellos que, medidos a través de la criba de la legalidad, la mayor de las veces quedan afuera. El dere-

<sup>4</sup> Causa «Cartañá, Antonio y otro c/ M. C. B. A. S/Amparo». *Revista Jurídica La Ley*, Buenos Aires, 1994 E, p. 391.

cho no es la ley y su razón se sustenta y justifica en el delicado equilibrio que se debe salvaguardar entre el poder y el pueblo. Administración, legislación, justicia son atributos del poder, y no descubriremos nada si afirmamos que no siempre se administra, se legisla y se juzga de igual modo a todos. Apelamos a Rousseau para interpretar la naturaleza del defensor del pueblo, porque, además de consignar las notas características de esta institución, su pensamiento abriga la más perturbadora sospecha de la legitimidad del sistema político. Dicho con sus mismas palabras: «Esta igualdad es más aparente que ilusoria: solo sirve para mantener al pobre en su miseria y al rico en su usurpación. En realidad las leyes son siempre útiles a los que poseen y perjudiciales a los que no tienen nada» (Rousseau, 2001: 64).

¿Cómo sostener, si no en una interpretación afín al tribunado, la mediación en un conflicto o la intercesión para evitar que un desalojo judicial procesalmente irreprochable deje en desamparo a personas en situación de vulnerabilidad? ¿Cómo fundar la defensa de personas, grupos o sectores que están en conflicto con el poder aun en contra de dictados de la Administración en el marco de sus competencias o de una norma legalmente sancionada? ¿Cómo apartar esta misión de protección de los derechos humanos de una visión judicial con partes que ponen al defensor del pueblo en función de juez imparcial? ¿Cómo construir una ciudadanía inclusiva que supere el concepto tutelar del más vulnerable como un disminuido social, según se protegía a los indios en tiempos de la colonia con una curatela?

A 33 años de la primera institución de estas características en América Latina, estamos en condiciones de hacer una reflexión crítica de su breve historia, de sus progresos, retrocesos y cuestiones pendientes, con el objetivo de fortalecerla, hacerla más visible, más independiente, más transparente, más participativa, más informal; en una palabra, más democrática. Debemos tener en cuenta para ello que las defensorías que estamos analizando no nacieron de una secesión ni de una barricada, sino de la objetiva comprobación de que un enunciado legal de reconocimiento y tutela de derechos, por importante que sea, no es suficiente si no va acompañado de un instrumento institucional de garantías.

## 7. PROGRESO

En todos estos años, las defensorías del pueblo ganaron en credibilidad. Más allá del desempeño individual de las personas que estuvieron a cargo de sus oficinas, en todas sus escalas, la sociedad —aun en los momentos de mayores crisis y tensiones— jamás dejó de confiar en ellas. La mejor prueba es que el número de consultas y reclamos fue en aumento, y en aquellos países, provincias y municipios donde no existe su ausencia se siente como un deber político incumplido.

En general esta institución, en mayor o menor grado, fue dotada de legitimación procesal, lo que le permitió, aun en escalas locales (Argentina y Colombia), hacer derogar leyes, reglamentos y actos administrativos a través de acciones judiciales.

Debe computarse favorablemente la creciente intervención de las defensorías del pueblo en cuestiones no estrictamente ceñidas a su competencia formal, derivadas de situaciones en las que se verifica una violación de derechos. Vale esta reflexión para los defensores del pueblo en todas las escalas, como así también para la propia Administración y sus organismos descentralizados y prestatarios de servicios públicos, que pocas veces cuestionan su competencia para atender un reclamo hecho por su intermedio.

Se consolida así la idea de que las defensorías del pueblo asumen que sus competencias las determina el pueblo, muchas veces al margen de sus mandatos legales específicos.

Por último, es destacable de qué manera la sociedad fue reconociendo que las defensorías del pueblo son mediadoras para solucionar conflictos por vías no adversariales (intervenir en un conflicto es una manera de defender al pueblo). Esto es válido para los conflictos entre sectores de la sociedad civil y el Estado, como así también para conflictos intersectoriales y aun entre particulares.

## 8. RETROCESOS

La designación de un defensor o defensora del pueblo suele ser tomada como un problema político partidista, cuando en realidad no lo es. La liga-

zón de designaciones desde esta perspectiva es un grave retroceso frente a las buenas intenciones y a los compromisos juramentados en la ley. Es así que en pocos lugares existe algún grado de involucramiento de la sociedad civil en la elección, lo que en cierto modo las deslegitima. Resulta más criticable todavía la inclinación de ciertos defensores del pueblo a aprovechar tareas de promoción de derechos humanos para exaltar las acciones del poder político rebajándose éticamente. Ser un «colaborador crítico» de la Administración, como suele decirse, no lo exime de mantener una absoluta neutralidad política e independencia que se expresan en la abstención de elogios al gobierno. Por otra parte, es altamente criticable que, con el pretexto de que se debe conocer a quienes desempeñan esta responsabilidad, se promoció a quien la desempeñe, tal vez con la inconfesada intención de alcanzar algún otro posicionamiento individual o político.

## 9. OMISIONES

Esta institución debe desarrollarse en las escalas regionales, provinciales o locales. Ni en Argentina ni en México, ambos países federales, existe en todos los estados provinciales. Peor es el caso de Venezuela, que según su constitución es un país federal y descentralizado, donde el único defensor del pueblo que existía —fuera del nacional— desapareció. En la escala local, con excepción de Colombia, donde existe un sistema de personerías locales que cumplen esas funciones por mandato constitucional, y la República Argentina, donde existen más de 30, en el resto de América Latina son desconocidas, salvo el caso de Montevideo, capital de la República Oriental del Uruguay, y Asunción, capital del Paraguay. Rechazamos desde ya que se pueda suponer que la delegación de una defensoría del pueblo pueda suplir institucional y políticamente a una defensoría local. La creación de las defensorías del pueblo no debe interpretarse como una potestad soberana de las provincias o de los municipios. «La totalidad de los textos internacionales enfatizan que la creación del mecanismo del Ombudsman en los diversos ordenamientos jurídicos es necesaria y no meramente facultativa para supervisar la Administración y, más recientemente [...] como garantía institucional de los derechos y las libertades frente a la actuación de los poderes públicos» (Vintró Castells y Aragonés Seijo, 2017: 9).

## 10. CONCLUSIÓN

Las defensorías del pueblo surgieron como una fuerte contribución a la consolidación democrática, a la defensa de los derechos humanos y a la libertad. Quienes llevaron adelante esta iniciativa tuvieron el valor ético y científico de poner límites al poder desde una perspectiva de derechos, sobre todo los de aquellos sectores más desfavorecidos social y económicamente. Estudiar estas instituciones y promoverlas, hacer cada vez más amplio el arco de sus acciones y vincularlas activamente a las necesidades y expectativas de la población es la responsabilidad a la que nos convoca la conmemoración de este nuevo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

## Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2013). *La sociedad sitiada*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- CAMARGO e GOMEZ, M. E. (2015). Ouvidorias publicas brasileiras. *Éforos*, 2, II época, 33-63.
- CATALANO, P. (1972). Diritti di libertà e potere negativo. *Archivio Giuridico*, vol. CLXXXII, 1972, 321-427.
- CONSTENLA, C. (2010). *Teoría y práctica del defensor del pueblo*. Madrid: Reus; Buenos Aires: Zavalia; Bogotá: Temis; México: Ubijus.
- (2013, diciembre). Del Monte Sacro a Salvador de Bahía. *Revista de la Asociación de Derechos Administrativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 5, 195-208.
- (2015, gennaio). *El defensor del pueblo en América Latina. Visione Latinoamericane*, 12, 59-72.
- GUARESTI, J. J. (1970). *La guerra de las comunidades*. Buenos Aires: Carlos Juárez Editor.
- JUÁREZ PÉREZ, J. J. (2003). *Fuentes de inspiración de la Procuraduría de Pobres y detalles biográficos de su autor*. San Luis Potosí, Archivo Histórico del Estado-Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí.
- LEGRAND, A. (1973, octubre-diciembre). Une institution universelle: l'Ombudsman? *Revue Internationale de Droit Comparé*, de la Société de Législation Comparé, 852-855.
- LOBRANO, G. (2002). Dal «Defensor del Pueblo» al Tribuno della plebe: ritorno al futuro. A cura di P. CATALANO, G. LOBRANO e S. SCHIPANI. Da Roma a Roma. *Dal Tribuno della Plebe al Difensore del Popolo. Dallo Jus Gentium al Tribunale Penale Internazionale*, 67-88. Roma: Istituto Italo-Latinoamericano.
- MILOS, J. D. (2001). Finalidad y competencias del defensor ciudadano. *Ius et Praxis*, 7, 469-481.
- MOURE PINO, A. A. (2013). *El ombudsman. Un estudio comparado con especial referencia a Chile*. Madrid: Dykinson.
- PADILLA, M. (1972). *La institución del comisionado parlamentario*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- PAZ, O. (1994). *La llama doble*. Barcelona: Seix Barral.
- PINTO LYRA, R. (2014). *A Ouvidoria Pública no Brasil. Modelos em disputa*. João Pessoa: Editora Universidad Federal de Paraíba.
- ROSANVALLON, P. (2015). *Contrademocracia*. Buenos Aires: Manantial.

ROUSSEAU, J. J. (2001). *Du contrat social*. París: Flammarion.

SANTISTEVAN DE NORIEGA, J. (2002). El defensor del pueblo en Iberoamérica. *Gaceta Jurídica*, Lima.

VAZ FERREIRA, C. (1962). (*Moral para intelectuales*. Buenos Aires: Losada.

VINTRÓ CASTELLS, J. y ARAGONÉS SIJO, I. (2014). *El marco institucional de la institución del ombudsman*. Barcelona: Sindic de Greuges de Catalunya.

-----  
*Nils Helander Capalbo*<sup>1</sup>

-----  
La Institución Nacional de  
Derechos Humanos y Defensoría  
del Pueblo en Uruguay: una  
revisión al desafío de «controlar  
y dialogar» con el Estado en  
materia de derechos humanos

**RESUMEN.** El aporte reflexiona sobre un aspecto problemático del rol que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos y defensorías del pueblo. Se trata de concebirlas como un instrumento de consolidación de la democracia, aun cuando detectan y señalan vulneraciones de derechos a los organismos de los Estados, a cuyo frente se encuentran representantes de las mayorías democráticas que deberían revisar sus decisiones y modificar sus prácticas. Este escenario demanda un aprendizaje recíproco que ambos exponentes deben estar dispuestos a recorrer para que los derechos de las personas puedan avanzar en su protección efectiva. El texto intenta arriesgar alguna propuesta para ese dilema. Se hace una ubicación histórica del surgimiento de estas instituciones, incluyendo a Uruguay, para luego hacer referencia a los Estados de derecho, con los derechos y sus garantías, entre las cuales se encuentran las instituciones nacionales de derechos humanos.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, democracia, instituciones nacionales de derechos humanos, defensorías del pueblo.

1 Abogado egresado de la Universidad de la República, Uruguay. Profesor adjunto de Derechos Humanos en Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay. Ayudante en Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Abogado en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay.  
nhelander@inddhh.gub.uy

## 1. GENEALOGÍA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

Enseña Cagnoni (2004: 17) que «la palabra sueca ombudsman se traduce como “hombre que tramita”, vocero, representante; en su significado común, procurador, que mienta adecuadamente su función; todavía como derivado de un verbo sueco antiguo que significa “dar un encargo”, se relaciona justamente con la denominación que reciben figuras similares, de comisionado o comisario». Agrega que el cargo se crea en 1713, aun cuando la función databa de fines del siglo anterior: funcionario de confianza del rey con la misión de controlar la administración de justicia, convertido poco después en canciller de Justicia. Señala luego que: «A partir de la Constitución de 1809, subsistirá el Canciller con igual posición, pero ahora se crea como delegado del Parlamento [...] para la vigilancia de la Administración y los derechos individuales» (Cagnoni, 2004: 17).

Desde su origen sueco, la función pasó a los otros países nórdicos, extendiéndose luego a Estados de diversos continentes. Tradicionalmente, se trató de un funcionario que desempeñaba un cargo con el cometido del control de la Administración, recibía quejas sobre el funcionamiento inadecuado de aquella y procuraba proteger las posibles vulneraciones de los derechos de las personas por el Estado, mediante la mediación y las recomendaciones.

En cambio, las instituciones nacionales de derechos humanos provienen del sistema de las Naciones Unidas y datan de algo más de dos décadas y media. Como se aludía en otro artículo (Helander, 2011: 63), «la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que emitió la Declaración y Programa de Acción de Viena, el 25 de junio de 1993, promovió el establecimiento y fortalecimiento de estas instituciones. A partir de allí, se produjo la aprobación e instalación de estas en gran número de países. Si bien la Asamblea General aprobó diversos documentos relativos a la conveniencia de la instalación de estos organismos en los Estados, el que reviste mayor importancia es el conocido como los Principios de París, que integran como anexo la Resolución n.º 134/48 de 1993/12/20 de la Asamblea General de las Naciones Unidas».

Y más adelante se agregaba en el citado trabajo: «Los Principios contienen una serie de directivas-marco relativas a la competencia y atribucio-

nes de estas instituciones, a la composición y garantías de independencia y pluralismo, a las modalidades de funcionamiento y pautas aplicables a las comisiones dotadas de competencia cuasi-jurisdiccional. Si bien los Principios no tienen carácter obligatorio porque no son tratados, la adopción de sus estándares por un número grande de Estados, les ha conferido en los hechos, fuerza vinculante» (Helander, 2011).

En Uruguay, después de un largo proceso de gestación en el que jugaron un papel fundamental diversas organizaciones de la sociedad civil, se presentaron diversos proyectos de ley, al menos desde 1995. Finalmente, fue aprobada la Ley 18.446, que crea la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y establece normas para su funcionamiento (2008), con una fuerte impronta de los Principios de París. Dicho marco normativo contiene 83 artículos, organizados en ocho capítulos que regulan lo relativo a su ubicación institucional, competencia, facultades, estructura y funcionamiento, procedimiento de denuncias, presupuesto y disposiciones transitorias y especiales. Posteriormente, se promulgó la Ley 18.806 (2011), que contiene cuatro modificaciones y agregados a diversos artículos de la ley antes mencionada, uno de los cuales dispuso la modificación de la denominación del organismo, que pasó a llamarse Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (artículo 1), por lo que quedaron integradas las dos tradiciones o vertientes históricas de estos organismos de contralor de la Administración. Actualmente, se encuentra a consideración del Poder Legislativo otro proyecto de ley con nuevas modificaciones y ajustes.

En la Exposición de motivos del Proyecto de Ley 18.446 (DNDH, 2010: 23), se fundamentan las razones «que hacen necesaria su creación» y se destaca la evolución histórica, que pasó de vigilar la legalidad del quehacer del Estado, protegiendo a su respecto los derechos de los particulares, a la necesidad de poner énfasis en la promoción y protección de todos los derechos humanos y, especialmente, en la implementación interna del derecho internacional de los derechos humanos y el seguimiento de las obligaciones que estos imponen al Estado.

La INDDHH quedó finalmente instalada en 2012, por lo que puede decirse que su incorporación en el sistema institucional uruguayo es reciente.

El proceso de extensión de las competencias de la INDDHH continuó en los últimos años con la asignación de nuevos cometidos en la Ley 19.307

(2014), llamada Ley de Medios, que en el artículo 85 le asigna el cometido de defender y promover los derechos de las personas reconocidos en dicha ley, y en el artículo 86 le atribuye a su Consejo Directivo diversas facultades, entre las que se encuentra la designación de un relator especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Por último, la Ley 19.529 (2017), llamada de Salud Mental, contiene los artículos 29, 32 y 35, en los que se impone la obligación de notificar a la INDDHH diversos tipos de hospitalizaciones; el artículo 40 (L), en el que se le atribuye a la Comisión Nacional de Contralor de la Atención en Salud Mental la coordinación con la INDDHH a los efectos de difundir en la comunidad información sobre las normas aplicables a la atención en salud mental, y el artículo 46, que encomienda especialmente a la INDDHH defender y promover los derechos de las personas reconocidos en dicha ley.

## 2. LAS INDDHH COMO INSTRUMENTO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA

El vocablo *instrumento*, que el título propone para definir el vínculo entre las INDDHH y la democracia, es definido por el *Diccionario de la lengua española* de la Real Academia Española (2001) en una de sus acepciones como: «5. Aquello que sirve de medio para hacer algo o conseguir un fin». Esto me conduce a abordar de qué manera las INDDHH son instrumentos orientados a la consolidación de la democracia.

Previamente, haré una breve referencia al deslinde y vinculación simultáneos que presentan las nociones de democracia, Estado de derecho, derechos humanos y garantía y contralor de los derechos.

Aunque conceptualmente se trata de nociones que pueden distinguirse, en realidad hay una compleja relación entre ellas, lo que supone una estrecha conexión, aunque no una identificación plena.

En el ámbito normativo, esa dualidad —que por un lado supone un vínculo amplio entre la democracia entendida en sus diversos aspectos, el Estado de derecho y los derechos humanos, y por otro, un claro deslinde conceptual— está insinuada, aunque no concretada, en el texto de la Carta Democrática Interamericana, aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de setiembre de 2001.

### 2.1. Democracia y derechos humanos

Valiosa doctrina enseña que «en esencia la democracia significa autogobierno del pueblo, decisión autónoma sobre sus propios asuntos» (Bockenforde, 2000: 133), que en su forma moderna se expresa a través de representantes, dando lugar a la llamada *democracia representativa* y en otro sentido a la *democracia republicana*, formas de gobierno que recoge la Constitución uruguaya en sus artículos 72 y 82. El mencionado autor germano (2000) señala que la democracia responde a la pregunta de quién es el portador y el titular del poder que ejerce el dominio estatal.

Sabido es que en diversas disciplinas (ciencias jurídicas y ciencias sociales) se han elaborado diversas nociones de democracia, aunque en los medios académicos merecen especial atención actualmente las nociones de *democracia participativa* y de *democracia deliberativa* —que tienen relación con el accionar de las INDDHH—, que entiendo compatibles con el régimen constitucional uruguayo, aunque por razones de espacio no puedo desarrollarlo aquí.

Por otro lado, quienes asignan una dimensión material o sustancial a la democracia incluyen en su concepto una dimensión social o sustancial y no solo formal o procedimental.

El vínculo de la democracia con los derechos humanos o fundamentales, y por ende también con sus garantías, no está exento de complejidades. Se trata de nociones que para algunos autores se presuponen mutuamente, pero que por otro lado configuran campos de tensión. Esto es que resulta incuestionable que son parte constitutiva de la democracia las libertades de expresión, información, reunión y asociación, así como los derechos de participación política.

Dispone el artículo 29 literal c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que: «Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de [...] c) excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno», lo que encuentra reflejo sin mayor dificultad en el artículo 72 de la Constitución uruguaya y en definitiva implica concluir que de la democracia se derivan derechos.

Por otra parte, es constitutivo del sistema democrático el principio del gobierno de las mayorías, que sin embargo no puede prevalecer sobre los

derechos de las personas, salvo requisitos especialmente previstos (leyes que se dictaren por razones de interés general, artículo 7, Constitución). Así, puede leerse en el artículo 32.2 del Pacto de San José de Costa Rica: «Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática». De allí la calificación de los derechos como *contramayoritarios* en el sentido de que prevalecen —salvo excepciones— en casos de tensión con el interés general en una sociedad democrática. No otra cosa ha dicho la Suprema Corte de Justicia en el caso Sabalsagaray (2009), en el que declaró inconstitucionales algunos artículos de la llamada Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado, cuando considera a los derechos de las personas como un «coto vedado» que prevalece frente a la legalidad erigida por la mayoría democrática.

## 2.2. Estado de derecho y derechos

Mientras la democracia a través del accionar de sus mayorías puede en ocasiones estar en tensión con los derechos, los derechos humanos fundamentales, en cambio, son uno de los elementos constitutivos del Estado de derecho. La noción de Estado de derecho hace alusión al contenido y al modo de proceder de la actividad estatal. Tiende a la limitación y vinculación del poder del Estado, con el fin de garantizar la libertad individual y social (Bockenforde, 2000: 119). A su vez, el centro nuclear de este tipo de Estado es la protección de la persona, entendida como un fin en sí misma, por lo que sus derechos no son concedidos por el Estado, sino que el rol de este es reconocerlos, protegerlos y garantizarlos (artículo 7, Constitución uruguaya). El Estado de derecho supone la sumisión del Estado al derecho, la declaración constitucional de derechos y la existencia de medios de control efectivos (Risso, 2006: 427).

Admite prestigiosa doctrina que el régimen uruguayo es el de un Estado social y democrático de derecho. Por tal razón, incorporando a los llamados derechos civiles los derechos y garantías sociales y políticos, se ha robustecido la limitación al poder estatal, pero también la faceta que implica el desarrollo de comportamientos activos por parte de este.

En otro sentido, el moderno Estado de derecho ha sido denominado también *Estado constitucional de derecho*. Es una construcción que destaca a la Constitución como norma suprema y ordenadora del orden jurídico y desde la cual debe interpretarse y aplicarse dicho sistema, lo cual incluye a los derechos humanos, reconocidos y garantizados por dicha norma fundamental e integrantes de lo que se denomina parte dogmática de las constituciones políticas contemporáneas. Actualmente, puede decirse que dicho modelo estatal es un Estado densamente poblado por los derechos de las personas. Es un Estado que tiene proscritos la arbitrariedad y el abuso de poder. Si bien los derechos integran desde siempre las constituciones, salvo excepciones, ahora se reconoce —por incidencia de diversos factores que no puedo abordar ahora— a sus normas fuerza normativa y aplicación inmediata. Por otro lado, hay consenso académico en torno a que la promoción y la protección de los derechos humanos han dejado de ser un asunto interno de los Estados. Los derechos humanos están reconocidos y los Estados están obligados a garantizarlos, por haberlo así acordado en múltiples instrumentos internacionales. Esta regulación internacional convive en los sistemas jurídicos estatales con las normas internas, integrando una especie de «bloque», por lo que algunos autores han pasado a hablar de los Estados modernos como *Estados convencionales de derecho* (en alusión a la normativa de derechos humanos de origen internacional, de los cuales en nuestra región al Pacto de San José de Costa Rica siguieron varios).

Como se ha dicho (Risso, 2006: 427): «El Estado de Derecho nace y evoluciona en forma conjunta con los principales postulados de la democracia moderna, de tal forma que con razón se ha sostenido que el Estado social de Derecho solo puede aparecer en el marco de un sistema democrático».

En definitiva, aunque la democracia, el Estado de derecho y los derechos y sus garantías están indiscutiblemente conectados, resulta claro que no pueden confundirse totalmente. La garantía de los derechos puede en ocasiones tensionar con las mayorías democráticas, y en ese escenario tendrán que actuar los instrumentos que garantizan la efectividad de los derechos, sean jurisdiccionales o no, entre los que se encuentran las INDDHH.

### 3. CONCLUSIONES Y DESAFÍOS DE LA INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN URUGUAY

La INDDHH uruguaya, de configuración legal, participa de los rasgos tradicionales de las defensorías del pueblo y de los requisitos modernos de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Se trata en Uruguay de un organismo autónomo, que no recibe instrucciones ni está sometido a mandato jerárquico. Debe promover y proteger los derechos humanos en toda su extensión ante posibles vulneraciones, y para eso puede hacer recomendaciones que, aunque carecen de efecto vinculante, deben ser cumplidas por sus destinatarios. En caso contrario, puede hacerse público el incumplimiento mediante su inclusión en un informe anual.

En cuanto a mi impresión personal, entiendo que parte de las recomendaciones de la INDDHH se cumplen y otras no. En algunos organismos públicos hay reticencia y a veces resistencia directa a recibir esas recomendaciones y cumplirlas. Entiendo que varios organismos estatales no han comprendido, a más de seis años de su instalación, que la INDDHH ha llegado para quedarse. Ello supone desafíos para la INDDHH, tanto en su frente interno como en el externo. Y ello comprende su vínculo con la población del país, especialmente la más vulnerable, y con los organismos estatales, con los que debe ser capaz de articular acuerdos razonables y lograr que se cumplan sus recomendaciones.

Pero quizás el desafío mayor que tienen por delante las INDDHH como instrumento de consolidación del Estado social y democrático de derecho moderno, en el que puede estar la clave del progreso en el efectivo goce de los derechos de las personas, es aportar para la construcción de una democracia dialógica.

Democracia dialógica significa aportar estratégicamente para avanzar en una comunicación interinstitucional que no se agote en sí misma, sino que sea un medio para el fin de que las personas y los colectivos vulnerables avancen hacia logros de progresivo disfrute de los derechos humanos.

Ello implica una actitud de firmeza en la investigación y de denuncia de la vulneración cuando se la comprueba, pero también una postura amigable que eluda la rigidez, la soberbia, el disciplinamiento en torno a la imposición autoritativa o la inercia del burocratismo inmovilista. Se trata de superar la discusión de discernir quién tiene la «última palabra» en

materia de derechos. La dogmática se pregunta: ¿la última palabra o la autoridad final la tienen los poderes políticos cuando aprueban leyes depositarias de la «voluntad popular»? ¿O la tiene el Poder Judicial cuando dirime conflictos y declara leyes inaplicables o inconstitucionales? ¿O la tendrán los tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos? Aportar en el camino de construir las bases de un verdadero diálogo y deliberación interinstitucional significa trabajar estratégica y activamente para que eso se concrete, y puede ser el cometido a promover prioritariamente por las INDDHH, incluida la uruguaya. La última palabra entonces en materia de derechos la tendrá una construcción colectiva, en la que intervengan todas y todos, personas e instituciones, sociedad y Estado, que creo, en última instancia, es el mandato final de las constituciones y los tratados.

### Referencias bibliográficas

- BOCKENFORDE, E. (2000). *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*. Madrid: Trotta.
- CAGNONI, J. (2004). *Ombudsman. Comisionado parlamentario. Mediateur. Defensor del pueblo*. Montevideo: Grafinel. 4.ª edición actualizada.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (1998). Observación general n.º 10: «El rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales». Fuente: n.º 1 a n.º 19: HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I); n.º 20: E/C.12/GC/20; N.º 21: E/C.12/GC/21.
- CONSEJO INTERNACIONAL PARA ESTUDIOS DE DERECHOS HUMANOS CON LA OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2005). *Evaluar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos*. Versoix, Suiza.
- DNDH. DIRECCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2010). Exposición de motivos de la creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. En *Institución Nacional de Derechos Humanos*. Ficha Informativa n.º 1. Montevideo: IMPO-Ministerio de Educación y Cultura.
- GARGARELLA, R. (2013). *El caso Gelman vs. Uruguay*.
- HELANDER CAPALBO, N. (2011). La Ley N.º 18.446 de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. *Revista de Legislación Uruguaya: sistematizada y analizada*, año II, n.º 3, La Ley Uruguay.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS (2004). *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para instituciones nacionales de derechos humanos*. Serie de Capacitación Profesional, n.º 12. Nueva York y Ginebra.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (2001). *Diccionario de la lengua española*.
- RISSO FERRAND, M. (2006). *Derecho constitucional*. Tomo 1. 2.ª Edición. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) (1969).

Ismael Emiliano Rins<sup>1</sup>

## El rol de las defensorías locales en la protección de los derechos humanos de las mujeres

**RESUMEN.** Luego de siglos de ver sus derechos relegados y por mucho tiempo negados, las mujeres han despertado teniendo hoy una conciencia colectiva de género que conquistó logros para el reconocimiento de sus derechos y las incentivó a la lucha y el reclamo ante sus vulneraciones. Ello en el marco de un Estado democrático de derecho, en el que las mujeres no solo sean sujetas de derecho, sino partícipes activas para conseguirlos. Los derechos humanos son atributos de la persona humana por el mero hecho de serlo, no entienden de diferenciaciones de género, precisamente porque ello constituiría una vulneración en sí misma. Sin embargo, esta característica teórica general se contrapone a la especificidad de las violaciones de derechos humanos que sufren las mujeres en sus más diversas manifestaciones. Este desfase redundante en la necesidad de conferir un carácter específico al reconocimiento y a la protección de sus derechos, dando vida a la perspectiva de género.

El defensor del pueblo, según la normativa, debe dar a los ciudadanos mecanismos primarios de respuesta con el fin de promover y proteger los derechos humanos, monitorear la Administración Pública y detectar una potencial mala administración y hacer las recomendaciones correspondientes. En este sentido y al tratarse del ámbito de protección de la mujer, nuestra preocupación se circunscribe al derecho a vivir una vida libre de violencia y de discriminación.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, mujeres, perspectiva de género, defensores del pueblo locales.

<sup>1</sup> Abogado egresado de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Maestrando en la Maestría Estado de Derecho, Derechos Humanos y Democracia en Iberoamérica, Universidad Alcalá de Henares, España. Actualmente se desempeña en el cargo de defensor del pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, provincia de Córdoba, Argentina.  
ismaelrins@gmail.com

## 1. INTRODUCCIÓN

Como institución nos propusimos realizar un trabajo académico para presentar en el marco del 70.º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La elección del tema no resultó sencilla, debido a la multiplicidad de temáticas preocupantes y acuciantes que son objeto de tratamiento cotidiano en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto.

Ante la vigencia del rol de las defensorías del pueblo en la protección de los derechos humanos de las mujeres en la actualidad, consideramos oportuno que el presente ensayo se dirija a visibilizar la importancia de las defensorías del pueblo locales, a partir de la experiencia de aquella de la Ciudad de Río Cuarto, como institución de promoción y defensa de los derechos humanos en general y de las mujeres en particular.

El aporte que esperamos realizar con la siguiente propuesta radica en ofrecer un panorama, lo más descriptivo posible, de la faz práctica del rol de las defensorías en la protección de los derechos de las mujeres, que no se replica en innumerables trabajos académicos, disertaciones, doctrina, legislación, jurisprudencia. Estamos acostumbrados a enfrentarnos con vastos materiales bibliográficos que sí dan cuenta de la teoría y normativa, tanto nacional como internacional.

Entendemos que la relativa originalidad que se busca con el presente trabajo es analizar el papel importante que en la actualidad, respecto al cambio de paradigma con relación a la violencia hacia las mujeres, han cobrado las defensorías del pueblo locales, transformándose en el receptor inmediato de las problemáticas concretas de las mujeres de nuestra región. De esta forma se han convertido en una de las instituciones que cuentan con instrumentos eficaces para defender y consolidar los derechos humanos de las mujeres, ya no desde una perspectiva teórica, doctrinaria o académica, sino en sus manifestaciones prácticas cotidianas.

### 1.1. *De los derechos humanos con perspectiva de género en Argentina y en el mundo*

En Argentina, así como en América Latina y en el mundo, se observa, con mucho beneplácito, un muy postergado renacimiento de la conciencia

de género y de los derechos de las mujeres y sus inmensas vulneraciones, que solo podría ser comparado con los movimientos sufragistas o los movimientos feministas de principios y mediados del siglo pasado. Luego de milenios de ver sus derechos más básicos relegados —cuando no negados de plano—, las mujeres asisten al despertar de una conciencia colectiva de género que en los últimos años ha conquistado enormes logros en pos del reconocimiento de sus derechos y de una cultura de lucha y reclamo ante sus vulneraciones.

Hoy ya no hablamos de mujeres sometidas al ámbito hogareño, sino de mujeres que están desplegándose en la esfera pública, han realizado un salto en los niveles educativo y socioprofesional y están mejor preparadas para ejercer una ciudadanía activa y participar en los espacios de poder. No obstante, la democracia no solo se fortalece con el incremento de la participación de las mujeres, sino con el pleno ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, la situación descrita dista mucho de concretar una real equidad en términos de ejercicio de derechos entre géneros. Aún hoy, y pese a existir profusa legislación que más adelante detallaremos, en la vida cotidiana se observan vulneraciones a los más básicos de los derechos, que ponen de manifiesto una problemática en la aplicación práctica de la normativa vigente respecto de los derechos humanos de las mujeres.

Las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y por ello, la concepción y aplicación de los derechos humanos se concibió desde sus inicios en clave masculina: el hombre como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad. Los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría. (IIDH, 2004: 73)

Los derechos humanos son atributos de la persona humana por el mero hecho de serlo. No se plantearon en las diferentes legislaciones, ya sean nacionales e internacionales, sobre derechos humanos diferenciaciones de género, precisamente porque ello constituiría una vulneración en sí mismo. Esta característica teórica general se contraponen a la especificidad de las violaciones de derechos humanos que sufren las mujeres en sus más diversas manifestaciones. Este desfasaje entre lo teórico y lo práctico

redunda en la necesidad de conferir un carácter específico al reconocimiento y, sobre todo, a la protección de sus derechos, dando vida así a un nuevo paradigma: la perspectiva de género.

La especificidad de las mujeres como sujetas de derecho se basa exclusivamente en su condición de género, y remite a las diferencias de trato y de oportunidades que han sido edificadas histórica y socialmente en función de nociones equivocadas sobre las diferentes capacidades de hombres y mujeres para interactuar en el mundo de la política, del trabajo y de la familia. Así, pues, a pesar de la universalidad de los tratados originales, y con el fin de modificar esa situación desigual y discriminatoria, fueron necesarias convenciones específicas para garantizar a las mujeres el acceso a sus derechos elementales, como la integridad física y la representación pública.

En esta línea resulta menester realizar una aclaración que algunos podrán tomar por obviedad: el *género* es un término que explica la relación que existe entre hombres y mujeres, no es sinónimo de mujer. «Así pues, el concepto género aporta una nueva forma de entender a los seres humanos, a partir de la consideración de que es la sociedad quien se encarga de asignar a las personas características fijas y el papel a desempeñar en ella en función de su sexo; y por tanto, de haber colocado al sexo femenino en una posición de subordinación histórica respecto del masculino» (IIDH, 2004: 76). Teniendo en cuenta la conceptualización de género, podemos establecer que la perspectiva de género constituye un paradigma de visión para analizar la realidad en todas sus manifestaciones, en especial el ejercicio de derechos. Es decir, se trata de una perspectiva teórico-metodológica que se materializa en una forma de conocer o interpretar la realidad, y consecuentemente de intervenir o actuar en esa realidad.

Resulta claro que una aproximación a las problemáticas con perspectiva de género es altamente enriquecedora a los fines de generar prácticas que tiendan a la solución de los flagelos que, de manera persistente, provocan las desigualdades que se dan en materia de género.

Analizar la igualdad desde el punto de vista de las desigualdades resulta la forma de lograr la mayor sensibilidad y entendimiento sobre los casos concretos que se plantean. En este sentido, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CETFD, en inglés CEDAW) define la discriminación contra la mujer y establece un concepto de igualdad sustantiva o igualdad real: indica la necesidad de

modificar los roles tradicionalmente impuestos a hombres y mujeres en la sociedad y en la familia, y señala la responsabilidad de los Estados en la discriminación que sufren las mujeres tanto en la esfera pública como en la privada.

### 1.2. Normativa local, nacional y supranacional

La Constitución Nacional Argentina, en su artículo 16, establece: «La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. *Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad.* La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas», sentando así la base de la igualdad formal de todos los ciudadanos ante la ley. Más aún, Argentina ha ratificado y otorgado jerarquía constitucional, a través de lo dispuesto en su artículo 75 inciso 22, a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), como también a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belem do Pará, 1994). Ello implica el compromiso asumido por el Estado en pos de un avance hacia una igualdad real —no solo formal— entre hombres y mujeres, asumiendo con jerarquía superior a las leyes el compromiso de adoptar medidas para asegurar «el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre» y «... modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres», así como el compromiso de condenar todas las formas de violencia contra la mujer y adoptar políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia.

La declaración y el plan de acción de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) señalan expresamente que la plena participación de la mujer en condiciones de igualdad en la vida política, económica, social y cultural, y la erradicación de todas formas de discriminación

basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La legislación nacional (Ley 26.485, Ley 26.618, Ley 26.743, entre otras) dictada en su consecuencia demanda planificar estrategias y acciones a fin de su implementación.

A nivel provincial, las leyes 10.400 y 10.401 de adhesión a las leyes nacionales trajeron aparejada, entre otras cosas, la modificación de la Ley Provincial de Violencia Familiar, Ley 9.280.

### 1.3. *Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto y los derechos humanos de las mujeres*

Como puede observarse y sin pretender que ella sea suficiente, podemos observar la existencia de numerosa legislación que refiere a los derechos humanos de las mujeres. Sin embargo —como hemos comprobado en nuestra experiencia en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto—, las desigualdades y vulneraciones persisten, lo que deja en evidencia que existe una problemática en la aplicación de la normativa en la vida cotidiana que redundará en la necesidad de la intervención de organismos a los fines de lograr la defensa, promoción y concientización respecto de los derechos humanos de las mujeres en sus manifestaciones más cotidianas.

Para entender las problemáticas de género en las que toma intervención la Defensoría del Pueblo, en primer lugar debemos hacer un breve resumen de las características de Ciudad de Río Cuarto y su zona de influencia. Esta constituye cabecera del departamento homónimo ubicado en el sur de la provincia de Córdoba, en términos demográficos posee una población de 157.000 habitantes (sin contar el denominado Gran Río Cuarto, que abarca las localidades aledañas de Santa Catalina de Holmberg y Las Higueras) conforme último censo nacional, del año 2010, lo que la posiciona como la segunda ciudad más populosa de la provincia.

Río Cuarto posee una amplia zona de influencia que abarca prácticamente la totalidad del sur de la provincia de Córdoba. La ciudad se encuentra situada al oeste de la pampa húmeda y sus principales actividades económicas son la agricultura, la ganadería y la agroindustria, por lo cual resulta una ciudad relativamente próspera.

En el caso de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, la institución se incorpora en el año 1996, y sus características formales están descritas en la Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Río Cuarto (1996). Se la describe como el «comisionado para la defensa y protección de los intereses difusos y los derechos colectivos de los habitantes del Municipio, para la supervisión de los servicios públicos prestados directa o indirectamente por el mismo y para el control de la correcta aplicación del ordenamiento jurídico en la Administración Municipal». «El Defensor del Pueblo ejerce sus funciones con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ningún otro órgano de gobierno o de control.» Es designado por el Concejo Deliberante, y su mandato tiene una duración de cuatro años.

El defensor del pueblo tiene las siguientes atribuciones y deberes: «1) Investigar, en el marco de sus competencias y finalidades, establecidas en el artículo 103 de esta Carta Orgánica, en salvaguarda de los intereses de los habitantes del Municipio, de oficio, en casos de notoriedad pública de presuntos abusos, desviación de poder e irregularidades, o a petición de cualquier habitante sobre la base de denuncias que estos formulen. Todas las dependencias municipales se encuentran obligadas a prestar colaboración para esta tarea. 2) Interponer acción judicial de amparo en contra de terceros que afecten intereses difusos y derechos colectivos de los habitantes del Municipio, ante la omisión de la Administración Municipal de hacerlo. 3) Fiscalizar el Libro de Reclamos que en forma obligatoria debe habilitarse en las dependencias municipales y receptor denuncias y reclamos de los particulares, los que en ningún caso pueden ser objeto de tasas o gravámenes. 4) Informar de sus actividades, para lo cual, anualmente, eleva a los órganos de gobierno y de control una memoria de lo realizado. Dicho informe es expuesto en audiencia pública y publicado en el Boletín Oficial Municipal. 5) Remitir al Departamento Ejecutivo Municipal el presupuesto de gastos e inversiones de su gestión para su inclusión en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos del ejercicio. 6) Designar y remover a sus colaboradores, quienes concluyen en sus funciones al finalizar su mandato, por la causa que sea. 7) Actuar como delegado o comisionado de los defensores del pueblo de la Nación y de la Provincia de Córdoba, con las atribuciones que se especifiquen, mediante la celebración de convenios ratificados por el Concejo Deliberante. 8) Responder en tiempo y forma los informes que le requiera el Concejo Deliberante».

El defensor del pueblo, conforme al ejercicio de sus atribuciones y deberes, competencia y finalidad, puede efectuar juicios sobre criterios de mérito, los que materializa en reclamos, sugerencias, recomendaciones o propuestas dirigidos a los órganos de gobierno y de control que él estime deban conocerlos.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto es una institución joven cuyas prerrogativas, alcances, ámbito de actuación y objeto se encuentran actualmente en proceso de arraigo en la conciencia de los ciudadanos. Su función se destina al amparo de los intereses colectivos o difusos o, como los denomina la Constitución argentina, «derechos de incidencia colectiva» (artículos 43 y 86).

Resulta importante aportar que los límites dados por las atribuciones que se detallaran más arriba no siempre son el límite al que se ciñe el actuar de la Defensoría, lo que no significa una extralimitación, sino que ante las solicitudes de los ciudadanos o vecinos la institución intenta brindar respuestas preventivas o soluciones y paliativos a las problemáticas que no se encuentran expresamente contempladas en la normativa general.

En este sentido la Defensoría cumple un rol de diagnóstico de las problemáticas de la ciudad y su zona de influencia, por lo que puede identificar las vulneraciones a los derechos humanos más frecuentes, entre los cuales los avasallamientos de los derechos por cuestiones de género ocupan un lugar predominante y consecuentemente crea programas de acción para trabajar en ellos.

#### 1.4. Rol específico de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto

Como ya estableciéramos en los puntos que anteceden, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto se configura ante el pedido de los ciudadanos en mecanismos primarios de respuesta con el fin de promover y proteger los derechos humanos, monitorear la Administración Pública, detectar una potencial mala administración y hacer las recomendaciones correspondientes.

La Defensoría refuerza y complementa los roles que les corresponden a las otras instituciones en el sistema democrático. En este aspecto la apli-

cación de la perspectiva de género resulta altamente democratizante. Su función es vigilar, promover y realizar acciones para compatibilizar los ordenamientos jurídicos con los preceptos de derechos humanos y exigir el cumplimiento de esas obligaciones a todas las instituciones estatales. Así, se constituye en órgano de control de la Administración y al mismo tiempo de protección de los derechos de las personas.

En la Declaración de Principios de París, relativa al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos aprobados por la Asamblea General de la ONU en el año 1993, se destaca la importancia de las defensorías en su rol de asesoramiento, educación, promoción e información relativos a los derechos humanos.

En lo que específicamente nos compete como Defensoría de Pueblo en nuestro rol de protectores y promotores de los derechos humanos de las mujeres, nuestra preocupación se circunscribe al derecho a vivir una vida libre de violencia y de discriminación. Son estas las dos grandes facetas que engloban todas las vulneraciones a los derechos humanos de las mujeres, y por ello la legislación local, nacional e internacional ha consagrado como desafío prioritario la eliminación de estos dos flagelos mediante la prevención, investigación, sanción y reparación de las violaciones a los derechos humanos.

Erradicar la violencia y la discriminación contra las mujeres requiere un proceso de construcción de nuevas prácticas y de modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres para eliminar falsas creencias y costumbres basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

A estos efectos, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto ha establecido diferentes programas de promoción, prevención y respuesta primaria. Asimismo, se ha generado una estrategia de cooperación con el municipio, la provincia, las ONG, el Poder Judicial, el sector privado y las personas particulares.

A continuación, se detallan las principales acciones mediante las cuales la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto contribuye al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres. Por una cuestión de organización las hemos clasificado en normativas, educativas, de asesoramiento/acompañamiento y de sensibilización pública.

Desarrollamos propuestas que fomentan la adopción de políticas públicas tendientes a visibilizar los derechos y las necesidades de las mujeres mediante el apoyo activo de legislaciones locales tendientes a la igualdad de género y a la aplicación de perspectiva de género.

Efectuamos sugerencias y recomendaciones a la Subsecretaría de la Mujer de la Municipalidad de Río Cuarto, por ejemplo, sobre la necesidad de implementar una línea telefónica gratuita, durante las 24 horas, los 365 días del año, a los fines de que brinde eficaz atención, asesoramiento y contención a mujeres en situación de violencia.

Participamos activamente en el Consejo Municipal de Género, en el que articulamos con instituciones, organismos de los tres niveles y de los tres poderes del Estado, y organizaciones que trabajan por los derechos humanos de las mujeres. Cabe aclarar que es un espacio de construcción colectiva, de cooperación y coordinación con los diferentes sectores de la sociedad, en el que pueden participar en la defensa y armonización de los derechos de las mujeres.

A través del Área de Asesoramiento Jurídico, con letrados especialistas en temáticas de género, receptamos y atendemos consultas diarias acerca de vulneraciones cotidianas de los principios de igualdad, no discriminación y no violencia hacia las mujeres. Ofrecemos acompañamiento y asesoramiento respecto a las opciones jurídicas ante el planteo de la ciudadana, y realizamos además las derivaciones e interconsultas con organismos más específicos, de existir la necesidad.

Específicamente orientamos jurídicamente a mujeres víctimas de violencia de género que se acercan espontáneamente de manera personal, por vía telefónica o a través de las redes sociales, contribuyendo de esta manera con la garantía de igualdad de acceso a la justicia mediante el acompañamiento a denunciar y durante el proceso judicial como garante de sus derechos. Además, a este grupo de mujeres se las asesora con relación a políticas sociales de apoyo a las víctimas brindadas por el municipio, la provincia y la Nación, informando sobre la red de servicios a su disposición.

A las mujeres deportistas las acompañamos en la elaboración de estrategias tendientes a superar las discriminaciones que sufren en el ámbito deportivo, instándolas a participar en los diferentes espacios de toma de decisiones que existen en las diversas instituciones deportivas de la ciudad, como también a que reclamar que se reconozcan sus derechos como

mujeres deportistas en los distintos espacios de toma de decisiones de políticas públicas referidas al deporte.

A las mujeres empresarias las aconsejamos con el objeto de empoderarlas y generar un espacio de diálogo y reflexión que impulsa a la igualdad de género y el poder de las mujeres en el desarrollo de políticas públicas y privadas con perspectiva de género en la Ciudad de Río Cuarto.

A las mujeres de barrios periféricos las contenemos mediante la generación de espacios de diálogo que nos permiten detectar tempranamente situaciones de violencia.

Mediante el programa Mejor Saber realizamos intervenciones en las instituciones educativas de la ciudad y la zona generando foros con adolescentes que tienen por objetivo promover procesos de prevención de la violencia en noviazgos adolescentes, a partir de estrategias de concientización, sensibilización y capacitación sobre la problemática, incluyendo en esta propuesta a los diferentes actores sociales de las escuelas. Se generan acciones de sensibilización en las escuelas mediante el esquema de alumnos como «agentes multiplicadores» que promueven con sus pares la producción de campañas de prevención de la violencia en el noviazgo adolescente.

El programa *Manual del Vecino* consta de una publicación masiva que se distribuye de manera gratuita con el periódico de mayor tirada de la zona, en la que mensualmente desarrollamos una temática específica con el fin de propender a la información y formación de una ciudadanía comprometida y con responsabilidad social. Este manual también se encuentra disponible y de manera gratuita en la Defensoría y en los diferentes espacios públicos de la ciudad.

En el mes de noviembre de 2017 publicamos el *Manual del vecino. Guía básica de derechos. Violencia de género* (2017), de gran valor como medio de promoción de los derechos de las mujeres, de los tipos de violencia, los ámbitos, y también de información sobre recursos disponibles a los que las mujeres puedan recurrir en situación de violencia, principalmente en lo que respecta a los institutos que funcionan como mecanismos de intervención primaria ante vulneración de derechos de las mujeres.

La Defensoría, en su rol de agente de concientización y prevención, organizó la charla «Parto respetado y violencia obstétrica», dirigida a profesionales de la salud, a mujeres y al público en general. La charla estuvo

a cargo de expertas en la materia, lo que resultó muy importante debido a que se pusieron de manifiesto los derechos humanos de las mujeres durante el embarazo, el parto y el puerperio contemplados en la Ley Nacional 25.929, que muchas veces ellas desconocen de plano. Con motivo del éxito de la charla, se elaboró folletería informativa para ser difundida en dispensarios, clínicas, hospitales y registros civiles.

En diferentes fechas conmemorativas realizamos actividades de visibilización y sensibilización para lograr en la sociedad en general conciencia sobre las problemáticas y empatía con ellas, así como promover los derechos humanos de las mujeres. Como ejemplo podemos citar la campaña «Mis derechos, mis deseos», en la cual se invitó a mujeres de distintas edades a expresar pensamientos y anhelos sobre el ejercicio de sus derechos, en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer (8 de marzo) y del Día de Lucha contra la Violencia hacia las Mujeres (del 25 de noviembre). Estamos convencidos de que de esta manera se aporta a la difusión y el compromiso social respecto a los derechos de las mujeres.

La Campaña de Promoción de los Derechos de las Mujeres se implementa mediante diferentes intervenciones artísticas teatrales en los espacios públicos (plazas, calles de la ciudad), de acceso público (bares, *shoppings* y colectivos), escuelas y diferentes eventos como la feria del libro, la exposición rural, por nombrar solo algunos.

La existencia de todos los programas, acciones e intervenciones que desarrolla de manera programada y sistemática la Defensoría de Pueblo de Río Cuarto respecto a los derechos humanos de las mujeres no es casual, sino que surge de las innumerables necesidades que llegan a la institución diariamente, y tiene como finalidad otorgar respuestas, contribuir con la información y prevención, y de esa manera a la toma de conciencia con el fin máximo de erradicar la violencia hacia las mujeres y la discriminación, fuere cual fuere su origen y en todos los ámbitos en los que ellas desarrollan sus relaciones interpersonales.

## 2. CONCLUSIONES FINALES

Como corolario, luego de un brevísimo análisis de los derechos humanos de las mujeres y a partir de la experiencia de la Defensoría en el tema,

entendemos que si bien existe legislación que ha propuesto el tratamiento, la protección y la promoción de los derechos humanos con perspectiva de género, la realidad contrasta con el plano legislativo ya que en lo cotidiano persisten las desigualdades y la violencia relacionadas con el género de las personas. Es en este desfase que cobran protagonismo las instituciones de protección locales, como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, que se encuentra en la base del sistema de protección y por lo tanto más cerca de los vulnerados.

Esta cercanía e inmediatez convierte a nuestras instituciones en mecanismos de intervención primarios ante las vulneraciones y en instrumentos de diagnóstico, lo que permite la elaboración de programas, acciones y propuestas ajustados a la realidad específica de una región, por lo cual resultan de vital importancia.

Erradicar esas desigualdades y la discriminación hacia las mujeres requiere un proceso de construcción de nuevas prácticas y la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres a fin de eliminar falsas creencias y costumbres basadas en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

Por todo lo antedicho, el presente trabajo ha intentado resaltar la importancia de las defensorías del pueblo locales, a través de la humilde experiencia de la Defensoría de Río Cuarto, en defensa activa y cotidiana de las vulneraciones a los derechos humanos en todas sus manifestaciones. La protección desde los estratos locales democratiza el acceso a la protección de los derechos y el carácter local permite un enfoque mucho más personal y eficaz de las problemáticas.

La inmediatez de respuesta a las problemáticas y la cercanía con sus protagonistas ubica a las defensorías del pueblo locales en situación muy propicia para ayudar a las mujeres ante avasallamientos de sus derechos, no ya en un plano teórico o en grandes casos que acaban por sentar precedentes nacionales o internacionales, sino en un plano cotidiano y, por lo tanto, dando la posibilidad a todas las personas que se sientan en situación de ver vulnerados sus derechos de asistir a la Defensoría.

## Referencias bibliográficas

ESCOBAR ROCA, G. (dir.) (2008). *Defensorías del pueblo en Iberoamérica*. Navarra: Aranzadi SA.  
— (ed.) (2011). *La protección de los derechos humanos por las defensorías del pueblo*. Actas del I Congreso Internacional del PRADPI. Madrid: Dykinson.

FAUR, E. (2017). *Mujeres y varones en la Argentina de hoy*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.  
IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (2004). *Los derechos humanos de las mujeres: fortaleciendo su promoción y protección internacional. De la formación a la acción*. San José de Costa Rica: Ed. IIDH.

SEGATO, R. L. (2010). *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género, entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Río Cuarto (1996)

<[http://www.mininterior.gob.ar/municipios/archivos\\_regimen/CO\\_CBA\\_rio\\_cuarto.pdf](http://www.mininterior.gob.ar/municipios/archivos_regimen/CO_CBA_rio_cuarto.pdf)>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto (2017). Manual del Vecino. Guía básica de derechos. Violencia de género.

<[http://docs.wixstatic.com/ugd/57f583\\_536d52bc6c94484092679ad9392d8427.pdf](http://docs.wixstatic.com/ugd/57f583_536d52bc6c94484092679ad9392d8427.pdf)>

Iris Miriam Ruiz Class<sup>1</sup>

## Forjando una cultura de paz a través de la defensa de los derechos humanos

*La injusticia en cualquier parte, es una amenaza a la justicia en todas partes.*

Martin LUTHER KING

**RESUMEN.** La Declaración Universal de los Derechos Humanos y su articulado constituyen un hito fundamental en la historia de la humanidad. Sin embargo, queda mucho por hacer por el respeto, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La incorporación de la figura del ombudsman o defensor del ciudadano en los distintos ordenamientos jurídicos se ha ido consolidando en el mundo y la región como una voz poderosa para dar la alerta de que los derechos humanos son vitales para la propia existencia de la sociedad.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, ombudsman, Iberoamérica, cultura de paz.

<sup>1</sup> Procuradora del ciudadano del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y actual presidenta de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).  
irismiriam.ruizclass@opc.pr.gov

Todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella [DUDH], promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades.

Esta es la consigna que establece el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), y que fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 en la tercera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en un histórico evento que se llevó a cabo en el Palais de Chaillot, en París, Francia.

El documento —resolución 217 A III— contiene 30 artículos considerados básicos a partir de la Carta de San Francisco —26 de junio de 1945—, que establece que sus pactos son tratados internacionales que obligan a los Estados a cumplirlos. Estos hablan tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales.

Para 1948, la nueva Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas acaparaba el interés público. La viuda del presidente Franklin Roosevelt, Eleanor Roosevelt, defensora de los derechos humanos y delegada de Estados Unidos ante la ONU, presidía la Comisión.

Tan trascendentales eran la ocasión y lo que se pretendía fuera su resultado que Roosevelt se refirió a la Declaración como la *Carta Magna internacional* para toda la humanidad.

Tal vez han quedado relegados al olvido los ocho tratantes de la Comisión definitiva que obligaron a la consideración y posterior aprobación de este paso fundamental en la convivencia humana.

Se hace menester volver a citar sus nombres: Eleanor Roosevelt (Estados Unidos), René Cassin (Francia), Charles Malik (Líbano), Peng Chun Chang (China), Hernán Santa Cruz (Chile), Alexandre Bogomolov (de la entonces Unión Soviética), Geoffrey Wilson (Reino Unido) y William Hodgson (Australia). Rol clave ejerció igualmente John Peters Humphrey (Canadá), director de la División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

El artículo 1 de la Declaración proclama los derechos inherentes a todos los seres humanos: «La ignorancia y el desprecio de los derechos humanos han resultado en actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y la llegada de un mundo donde los seres humanos gocen de

libertad de expresión y creencia y sean libres del miedo y la miseria se ha proclamado como la más alta aspiración de la gente común [...] Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos».

Setenta años ya han transcurrido de un evento que podríamos catalogar de dramático, justo y necesario.

Pero ¿qué se definió como derechos humanos?

Para responder a ese interrogante se hace imprescindible tomar conciencia de nuestros derechos y de que no en todos los lugares del mundo su respeto y defensa se dan por garantizados.

Un breve resumen nos permite valorar la importancia de estos, así como la imperiosa necesidad de su cumplimiento:

1. Todos los seres humanos nacemos libres e iguales en dignidad y derechos.
2. Toda persona dispone de los derechos contemplados en el documento, sin distinción de edad, raza, color, sexo, idioma, religión o cualquier otro condicionante.
3. Todas las personas tienen derecho a la vida, la libertad y la seguridad.
4. La esclavitud y la servidumbre están prohibidas en todas sus formas.
5. Nadie será sometido a torturas o tratos crueles de ningún tipo.
6. Todos tenemos derecho al reconocimiento de nuestra personalidad jurídica.
7. Todos somos iguales ante la ley y tenemos derecho a su protección.
8. También tenemos derecho a la protección ante cualquier infracción de esta Declaración.
9. Todas las personas tienen derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes cuando se violen sus derechos fundamentales recogidos en esta Declaración o en su constitución.
10. Nadie podrá ser detenido, preso o desterrado de forma arbitraria.
11. Toda persona tiene derecho a ser escuchada públicamente y por un tribunal independiente e imparcial que examine cualquier acusación en materia penal.
12. Toda persona acusada de un delito es **inocente mientras no se pruebe su culpabilidad**.

13. Nadie sufrirá injerencias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, y tampoco se atacará su honra o reputación, y la ley debe velar por ello.
14. Todos tenemos derecho a circular libremente y a elegir nuestra residencia dentro de un Estado.
15. Todos tenemos **derecho a buscar asilo** y disfrutar de él en cualquier país.
16. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
17. Los hombres y las mujeres tenemos derecho a casarnos y fundar una familia.
18. Todas las personas tienen derecho a la propiedad individual y colectiva.
19. También tenemos derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, pudiendo cambiar de creencias y manifestarlas en público y en privado.
20. Todos los individuos gozan de derecho a la libertad de opinión y expresión.
21. También tenemos derecho a reunirnos y asociarnos de forma pacífica.
22. Todas las personas tenemos derecho a participar en el gobierno de nuestro país, de forma directa o a través de representantes elegidos de forma libre.
23. Todos los miembros de la sociedad tenemos derecho a la seguridad social y a los correspondientes derechos económicos, sociales y culturales para desarrollar nuestra personalidad libremente.
24. Todos y todas tenemos derecho al trabajo con condiciones equitativas y a la protección contra el desempleo.
25. También tenemos derecho al descanso, a disfrutar del tiempo libre y a limitar de forma razonable el tiempo de trabajo, además de tener vacaciones periódicas pagadas.
26. Todos podemos gozar de un nivel de vida adecuado que nos asegure la salud y el bienestar a través de la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y servicios sociales, y a disponer de seguros por desempleo, viudedad, enfermedad, vejez y otros casos de pérdida de medios.

27. Todos podemos formar parte de la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes, el progreso científico y sus beneficios.
28. Todas las personas podemos disfrutar de un orden social e internacional en el que los derechos se hagan efectivos.
29. Todas y todos tenemos deberes respecto a nuestra comunidad.
30. Nada de lo expuesto en la Declaración puede interpretarse de tal forma que se supriman los derechos y libertades proclamados.

Aunque pudiéramos establecer que los derechos enunciados son la base de la convivencia, un hecho innegable es que informaciones publicadas dan cuenta de que el 90 % de las personas no son capaces de nombrar más de tres de sus 30 derechos reconocidos.

¿Nos extraña esta cifra?

Dada la magnitud de las actuales violaciones de los derechos humanos, que casi 30 millones de personas viven en la esclavitud —más del doble que durante el apogeo de la trata de esclavos en la era colonial— y que el analfabetismo mantiene a mil millones de adultos sin saber leer, esta celebración de la Declaración de los Derechos Humanos nos impone un punto de reflexión y convergencia de voluntades para su defensa.

En esta encrucijada, es la figura del *ombudsman* o defensor del ciudadano la voz poderosa para dar la alerta de que los derechos humanos son vitales para la propia existencia de la sociedad.

El deber de salvaguardar, fortalecer y desarrollar los sistemas democráticos trasciende las fronteras nacionales, regionales o particulares de cada comunidad.

El más remoto antecedente del ombudsman se localiza en la figura del *Justitie Kanzler*, creada por el rey de Suecia en el siglo XVI.

En un principio, se fijó su acción bajo delegación de la corona con el ánimo de supervisar la correcta aplicación de las leyes por los servidores públicos.

La institución logró consagrarse en la Ley Constitucional sueca de 1809, tomando el apelativo de *ombudsman*, o defensor para la justicia.

Este mecanismo de eficiencia en la supervisión, libre de ataduras y burocracia, logró trasponer sus fronteras originales, dados los fehacientes resultados de su ingente labor.

Este afán protector de los derechos ciudadanos a una pronta respuesta del gobierno a sus necesidades se multiplica internacionalmente. Para 1919, la Constitución de Finlandia incorpora esta institución. Igual paso dan Noruega en 1952 y Dinamarca, que lo institucionaliza en 1955 para frenar los abusos de poder, errores y arbitrariedades que propiciaron una deficiente Administración Pública.

Sucesivamente Alemania en 1957, Nueva Zelanda en 1962 y en la década de los 60 Inglaterra, Irlanda del Norte, Guyana, Tanzania, algunas provincias del Canadá y varios Estados de la Unión Americana.

Portugal lo adopta en 1975 con el nombre de proveedor de la justicia, y España en 1978, reconociéndolo como defensor del pueblo. Además, la Unión Europea creó el cargo de *ombudsman* europeo desde el 1.º de septiembre de 1995, que fue, por lo tanto, el primer *ombudsman* con carácter supranacional.

Así se sentaban las bases de una institución defensora de los derechos humanos fundamentales que allende los mares germinó en el Nuevo Mundo.

Una ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de la LASA, celebrado en Río de Janeiro en 2009, reseñó que durante el Imperio inca existió una figura conocida como el *tucuyricuy* —‘el que todo lo ve’—, que estaba encargada de vigilar el funcionamiento del Concejo Imperial.

Fray Bartolomé de las Casas asumió tras la llegada de los españoles el rol de «protector de los indios». Posteriormente el denominado «veedor del rey» ejercía las funciones de comunicar al monarca los reclamos o las injusticias cometidas por los virreyes.

Para 1977, Puerto Rico adoptaba la Ley 134 creando la Procuraduría del Ciudadano, bajo la dirección de un *ombudsman*. En 1985 se implantó por primera vez en Guatemala como Procuraduría de los Derechos Humanos. Este paso afirmativo siguió echando raíces en América Latina como un evento de transición democrática, donde ya 22 países integran la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO).

En todos los casos, se conjugan los elementos que ya han hecho indispensable esta institución: independencia, facultad investigativa, accesibilidad al ciudadano, libre de costo para sus reclamos, agilidad en la búsqueda de soluciones prácticas, y además garante de la protección civil contra las deficiencias en la Administración Pública.

Hace 27 años se celebró en la ciudad de París, Francia, el Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. El 9 de octubre de 1991 se fijaron los principios relativos al estatuto y funcionamiento de estas.

Conocidos como Principios de París, fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas mediante la resolución 1992/54, de marzo de 1992, y reafirmados por la Asamblea General por la resolución 48/134, del 4 de marzo de 1993.

Los Principios de París describen las características esenciales de toda institución nacional protectora de los derechos humanos, así como el rol que debe desempeñar en la protección y promoción de los derechos en cada sociedad determinada.

Como vemos, la acción afirmativa para defender los derechos humanos y la institucionalización de estos esfuerzos han sido una constante en los pasados 70 años.

En cambio, a pesar de que a través de las Naciones Unidas los países se comprometieron a trabajar unidos para promover los 30 artículos de los derechos humanos, la vulnerabilidad continúa.

No han bastado todas las guerras para que, bochornosamente, se continúe con genocidios, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, tratos crueles, inhumanos y degradantes, servidumbre, trabajo forzoso, desapariciones de personas, xenofobia, terrorismo, usura, explotación y trata humana.

Por eso se hace dramáticamente importante la figura del *ombudsman*.

Las recientes regresiones en los derechos sociales y económicos han obedecido principalmente a la crisis económica y financiera que socava la estabilidad de las sociedades. Esta brecha genera una creciente desigualdad en el acceso a los programas de bienestar social, por lo que los grupos marginados ven limitado su derecho a la educación e incluso a la alimentación.

Obligados ante esa presión de discriminación que atenta contra la propia dignidad, se convierten en expatriados que, en su peregrinar en busca de horizontes de trabajo y vida aceptables, se golpean de frente con la ignominia de los países ricos que levantan muros y tapien las entradas.

Dispuestos a morir en el intento, lamentablemente lo logran. Los menos que sobreviven se enfrentan a una pesadilla al descubrir que les ignoran sus derechos y son prisioneros en su soñada libertad.

Corresponde igualmente al *ombudsman* interceder como custodio de esos derechos que se consagraron en una declaración mundial hace siete décadas para tratar de subsanar esas deficiencias de libertades bajo un manto de compostura y prudencia.

Estas acciones no están libres de consecuencias. La amenaza física y el riesgo de vida ya se han convertido en constantes en la labor que realizan los defensores y las instituciones de derechos humanos.

Recientes situaciones de deficiencia democrática en países del hemisferio han alentado la insatisfacción civil con el orden de las cosas, encontrando la protesta pacífica la dura represión oficial. Se ha criminalizado incluso la labor del *ombudsman* si apoya las denuncias, como se tilda de traidor si hace un llamado a la institucionalidad.

Por eso esta celebración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos sirve también para reconocer el temple y el generoso desprendimiento de espíritu de las compañeras y compañeros defensores.

Digna de admiración es la gesta de todos los *ombudsman* por acometer una tarea que supondría ser fácil ante la solvencia moral que impone esta Declaración de Derechos Humanos.

La labor de los *ombudsman* tiene un firme sentido de fuerza unificadora, busca la transformación del Estado ante el reclamo de sus ciudadanos.

Son igualmente estos defensores del pueblo los que han consagrado nuevos derechos, tan útiles, necesarios y vitales como los interpuestos por esta Declaración de las Naciones Unidas.

Así, defendemos el derecho a la indignación, el derecho a reclamar satisfacciones, el derecho a proveer solidaridad, el derecho a superar la frustración, el derecho a visualizar a los más débiles y el derecho a salvaguardar al prójimo sin importar nacionalidad.

Hay muchos otros. Basta para esta celebración testimoniar sin ambages que en cada *ombudsman* habitan la autoridad moral, la independencia de criterio y la insobornabilidad del carácter para defenderlos.

Tal como lo señalara Rigoberta Menchú, indígena guatemalteca, defensora de los derechos humanos y Premio Nobel de la Paz: «La única lucha que se pierde es la que se abandona».

## Referencias bibliográficas

- BARRERA GRAF, J. (1986). La Defensoría de los Derechos Universitarios: análisis legal. *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*. México: UNAM, 23-32.
- CARMONA TINOCO, J. U. (2011). La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales. En M. CARBONELL y P. SALAZAR (coords.) México: UNAM\_ IIJ.
- CARPISO, J. (1993). *Derechos humanos y ombudsman*. Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 23-25. México.
- CONSEJO INTERNACIONAL EN POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS (International Council on Human Rights Policy). *Desempeño y legitimidad: Instituciones nacionales de derechos humanos*. Resumen de resultados. <<http://www.ichrp.org/es/proyectos/102>>.
- FIX-ZAMUDIO, H. (2001). *Memoria del Quinto Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen*. México: CNDH, 160.
- MADRAZO, J. (1996). *El ombudsman criollo*. México: Academia Mexicana de Derechos Humanos-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 20.
- MARTÍNEZ BULLÈ-GOYRI, V. (2011). La reforma constitucional en materia de derechos humanos, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm. 130, 412.ir:
- VENEGAS ÁLVAREZ, S. (1988). *Origen y devenir del ombudsman. ¿Una institución encomiable?* México: UNAM, 30 y ss.

- Afirmación de los derechos fundamentales de la Unión Europea. <[http://europa.eu.int/comm/dgs/employment\\_social/publicat/fundamri/simitis\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/dgs/employment_social/publicat/fundamri/simitis_es.pdf)>.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. <<http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=es>>.
- <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24580.pdf>>.
- <<https://www.revistajuridicaonline.com/2001/02/el-ombudsman-o-defensor-del-pueblo/>>
- <[http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n22/22\\_mroccatti.html](http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n22/22_mroccatti.html)>.
- <<http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:1517/AnaCom2Omn.pdf>>.
- Página del Parlamento Europeo <[http://www.europarl.eu.int/home/default\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/home/default_es.htm)>.
- <[http://www.fasic.org/doc/Ombudsman\\_Instituciones\\_Nacionales.pdf](http://www.fasic.org/doc/Ombudsman_Instituciones_Nacionales.pdf)>.
- <<http://www.ilo-defensordelpueblo.org/declaraciones-blog/183-desaf%C3%ADos-de-las-defensor%C3%ADas-del-pueblo-en-latinoam%C3%A9rica>>.

SEGUNDA PARTE

El desarrollo de los derechos humanos  
y las libertades fundamentales  
a 70 años de la Declaración Universal  
de los Derechos Humanos

---

*M.<sup>a</sup> del Carmen Berrutti Araújo<sup>1</sup>*

---

## Cuando el trabajo desconoce los otros derechos humanos fundamentales

---

1 Licenciada en Psicología egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Diplomada en Psicología de las Organizaciones y del Trabajo por Universidad Católica del Uruguay. Cargo técnico profesional en la Dirección General de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo.  
mberrutti@parlamento.gub.uy

**RESUMEN.** Tomaré como base lo expresado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su articulado, así como la normativa aplicable tanto en lo internacional como en lo nacional, para reflexionar acerca de cómo estamos hoy con respecto a algunos derechos humanos fundamentales. En particular pretendo analizar, mediante un recorrido por diversos autores contemporáneos, cómo afecta el trabajo a la salud física y mental de los trabajadores, en especial cuando no se respeta su integridad moral.

**PALABRAS CLAVES.** Trabajo, prevención, acoso laboral, derechos humanos.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos es un documento que marca un hito en la historia de los derechos Humanos. Elaborada por representantes de todas las regiones del mundo con diferentes antecedentes jurídicos y culturales fue proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948 en su Resolución 217 A (III), como un ideal común para todos los pueblos y naciones [...] por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción. (<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>)

La protección de los derechos humanos es fundamental y debería alcanzarse entonces a todas las personas donde quiera que vivan en nuestro planeta.

El artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos plantea que «Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo».

Por su parte, el artículo 25 dice:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar [...], la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, [...] u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Como puede apreciarse, el derecho al trabajo y a la salud son dos derechos humanos fundamentales, pero... ¿qué pasa cuando el trabajo afecta la salud de los trabajadores?

La Organización Internacional del Trabajo apunta que la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social, considerando que

es urgente mejorar las condiciones de trabajo, así como proteger a los trabajadores de las enfermedades, sean o no profesionales (Preámbulo de la Constitución de la OIT: 83).

*Veamos algunas definiciones de trabajo y salud.*

El trabajo es la actividad que realiza el hombre transformando la naturaleza para su beneficio, buscando satisfacer distintas necesidades humanas: la subsistencia, la mejora de la calidad de vida, la posición del individuo dentro de la sociedad, la satisfacción personal. (Tomasina, 2011: 113)

Salvador Allende, por su parte, definió la salud como un «Proceso dialéctico, biológico y social producto de la interrelación del hombre con el medio ambiente, influido por las relaciones de producción y que se expresa en niveles de bienestar físico, mental y social» (Tomasina, 2011: 113).

Tomando como base lo dicho en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los artículos y definiciones precedentes, pretendo reflexionar acerca de cómo estamos hoy con respecto a algunos derechos humanos fundamentales. En principio hablaré del derecho al trabajo y su dominio sobre la salud, dado que en determinadas circunstancias el trabajo (o la falta de este) puede resultar una influencia negativa para la salud de las personas.

Los cambios acelerados y la introducción de nuevas tecnologías acrean impedimentos a quienes no cuentan con la preparación adecuada para insertarse o continuar en el sistema. La desocupación afectará no solo la subsistencia de las personas, sino también la posición que ocupan los individuos en la sociedad. Hoy día la gente de clase media que tiene un empleo teme perderlo. «Todos pueden perder los logros conseguidos durante su vida sin previo aviso.» Los afectados se convierten así en nuevos excluidos del sistema (Bauman, 2014).

El temor a perder el trabajo o no conseguirlo pasa a ser fuente de estrés y perturba la salud de los trabajadores provocándoles trastornos biológicos, psicológicos e incluso sociales de diversa índole e intensidad (Moll, comunicación personal, 2008).

En otros casos la presión social por conseguir el éxito, el temor a perder el empleo y la presión familiar (económica), así como el nivel de competitividad en el mercado laboral, convierten a las personas en adictas al trabajo. Según Wayne Oates: «Un adicto al trabajo es una persona que en forma gradual va perdiendo estabilidad emocional y se convierte en una adicta al control y al poder en un intento compulsivo de lograr aprobación y éxito» (Moll, comunicación personal, 2008).

Hirigoyen (2001), por su parte, plantea que una de las consecuencias naturales ante el fantasma del desempleo es la creación de una sociedad «en la que cada ser humano es un adversario potencial de quitarte tu sitio [...] Una sociedad violenta y despectiva generará individuos violentos y despectivos» (p. 187). Estos escenarios son entonces el caldo de cultivo para que surjan situaciones de violencia en el trabajo y en particular de acoso moral, concepto que quiero desarrollar aquí por sus graves consecuencias para la salud de la persona afectada.

La Organización Internacional del Trabajo ha definido la violencia en el trabajo como «Toda acción, incidente o comportamiento, que se aparta de lo razonable, mediante el cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra, en ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia de la misma» (Repertorio de Recomendaciones Prácticas en el Sector Servicios y Medidas para combatirlos. Ginebra 2003) (Giuzio, 2011: 185-192).

Giuzio (2011: 185-192) menciona a Heinz Leymann por haber sido el primero en definir *el acoso*, durante un Congreso sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, como:

La situación en la que una persona ejerce una violencia psicológica extrema, de forma sistemática y recurrente y durante un tiempo prolongado sobre otra persona o personas en el lugar de trabajo con la finalidad de destruir las redes de comunicación de la víctima o víctimas, destruir su reputación, perturbar el ejercicio de sus labores y lograr que finalmente esa persona o personas acaben abandonando el lugar de trabajo (pp. 185-192).

Hirigoyen (2001), desde su perspectiva de psiquiatra, psicoanalista y psicoterapeuta, define el acoso moral en el trabajo como «Toda conducta

abusiva (gesto, comportamiento, actitud...) que atenta por su repetición o sistematización, contra la dignidad o la integridad psíquica o física de una persona, poniendo en peligro su empleo o degradando el ambiente de trabajo» (p. 19).

«El “acoso moral en el trabajo” es una expresión destinada a abarcar todas aquellas formas sutiles de persecución, como malos tratos, injurias, amenazas, etc.» (Sotelo, 2011: 65). El acoso puede ser realizado por la jerarquía al personal dependiente (acoso de tipo vertical descendente o *bossing*), pero también puede ser a la inversa, de un trabajador o grupo de trabajadores a un superior jerárquico (acoso de tipo vertical ascendente), o entre colegas o compañeros de trabajo (acoso de tipo horizontal) (Giuzio, 2011: 185-192).

Si bien el hecho del acoso en el lugar del trabajo es un fenómeno antiguo su tratamiento en el mundo jurídico es reciente y ocurre fundamentalmente luego de los referidos trabajos de Leymann y las aportaciones de Marie-France Hirigoyen desde la psiquiatría. (Giuzio, 2011: 185-192).

La doctora Sotelo (2011) aclara:

El calificativo de «moral» que acompaña debe entenderse en sentido técnico como identificado con el vocablo persona. Se trata de derechos de la personalidad los vulnerados en casos de acoso, es por eso que la doctrina laboral ha referido al daño calificándolo de «moral» planteando «que el daño primero es moral y después psicológico». (p. 65)

El concepto jurídico [...] es el siguiente: hechos, actos u omisiones reiterados del empleador o de cualquiera de sus dependientes, por los cuales se configura la violación del derecho a la dignidad, derecho a la integridad moral, a la intimidad, a la imagen, a un medio de trabajo adecuado, entre otros, mediante maltrato, injuria, amenaza, hostigamiento o cualquier otro tipo de conducta degradante produciendo un daño. (Sotelo, 2011: 66)

Volvamos por un momento a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuyo artículo 1 dice: «Todos los seres humanos nacen libres e

iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros».

La pregunta que seguramente ustedes se estarán haciendo a estas alturas es: ¿estos derechos realmente se están cumpliendo, en lo que respecta al buen relacionamiento y respeto de la dignidad, en las organizaciones tanto públicas como privadas en el Uruguay de hoy?

Nuestro ordenamiento jurídico ha consagrado normas legales para proteger estos derechos fundamentales: en materia de discriminación nuestro Parlamento ratificó el Convenio Internacional del Trabajo n.º 111 mediante la Ley 16.063, y las leyes 16.045 y 17.817; en materia de acoso sexual, la Ley 18.561; sobre la afectación del ejercicio de la libertad sindical, la Ley 17.940. Se debe tener presente, a su vez, que en relación con la seguridad, salud y medioambiente en que se desempeñan los trabajadores el Parlamento ratificó el Convenio Internacional de Trabajo n.º 155 mediante la Ley 15.965, reglamentada por el Decreto 291/2007, así como el Convenio Internacional de Trabajo n.º 161 mediante la Ley 15.965, reglamentado por el Decreto 127/2014. (Véase <<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/>>, Protocolo de actuación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante el acoso laboral).

Graciela Giuzio (2011) menciona y agrega la siguiente normativa aplicable:

*En lo internacional* son aplicables, en tanto se ve afectado especialmente el derecho a la dignidad humana: La Declaración Universal de Derechos humanos (ONU, 1948). El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (ONU, 1966). La Constitución de la OIT y la declaración de Filadelfia. Resulta asimismo aplicable en tanto fenómeno de violencia en el trabajo el Repertorio de Recomendaciones Prácticas en el Sector Servicios y Medidas para combatirlos de la OIT (Ginebra, 2003). La Declaración Sociolaboral del Mercosur art. 17 establece el derecho de los trabajadores a un ambiente sano y seguro de trabajo.

*En lo nacional:*

*a. Constitución Nacional.*

Art. 7.º En tanto enumera dentro de los bienes jurídicos a ser protee-

gidos el derecho al honor, el cual comprende el derecho a la dignidad personal.

Art. 44.º Protege el derecho de toda persona a la salud física y mental.

Art. 54.º Comprende la protección a la salud, la seguridad y el medio ambiente de trabajo.

Art. 72.º Al incluir todos los derechos inherentes a la personalidad humana comprende el derecho del trabajador a ser respetado en su dignidad personal.

*b. Leyes*

Art. 1291 del Código Civil en tanto consagra el principio de buena fe en la ejecución de todos los contratos.

Sin embargo, a pesar del ordenamiento jurídico vigente en nuestro país con la finalidad de proteger la integridad, salud y seguridad de los trabajadores, como profesional de la salud mental reitero mi interés en hablar del acoso moral por las consecuencias para la persona afectada, su familia directa, la organización a la que pertenece e incluso la comunidad toda.

El cortejo de trastornos psicosomáticos (del acoso) es impresionante y de una gran gravedad que crece rápidamente. Así vemos adelgazamientos espectaculares o gente que engorda de pronto (15 o 20 kg en pocos meses), problemas digestivos (gastralgias, colitis, úlceras de estómago), problemas endócrinos (problemas de tiroides, desarreglos menstruales), subidas de hipertensión arterial incontrolables a pesar del tratamiento, malestares, vértigos, enfermedades de la piel, etc. (Hirigoyen, 2001: 141)

Estos trastornos tendrán consecuencias para:

*El afectado, en su salud (física y mental)*, porque, como ya fue mencionado, aumentan las enfermedades tanto físicas como mentales. Las personas llegan a pensar que se están volviendo locas, incluso los pensamientos recurrentes acerca de lo que les está pasando en su trabajo no les permiten siquiera disfrutar del tiempo libre, disminuyendo así la disposición hacia los suyos.

Con frecuencia, el individuo acosado también se aísla evitando verse con familiares y amigos para no dar explicaciones, dado que es habitual que los demás no le crean. Incluso cuando aumenta el desempleo, reciben comentarios del tipo: «tampoco es para tanto», «no te quejes más que por lo menos tienes trabajo», «si vos te quejás qué queda para el resto», etcétera. La consecuencia natural ante la falta de comprensión es la pérdida de interés en compartir el tiempo con los seres queridos.

*La economía personal y familiar* también se verá perjudicada por los gastos médicos que deberá asumir quien padece la situación para reponer su salud (medicamentos, consultas con médicos y especialistas, terapia psicológica o psiquiátrica, según el caso, etc.).

*La organización* a la que pertenece contará con una persona menos, dado que no podemos desconocer que un empleado deprimido es tan ineficiente como uno hospitalizado (Chiavenato, 2002: 389-414).

*La comunidad puede perder a un integrante* porque, ante situaciones límites, los individuos hacen intentos de suicidio pudiendo llegar a la autoeliminación.

Por lo antedicho es importante continuar trabajando en la prevención del acoso moral «ya que la salud en el trabajo, también la salud psíquica, es un derecho fundamental de los asalariados» (Hirigoyen, 2001: 268), «considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana» (Declaración Universal de los Derechos Humanos). Debemos por tanto cuestionarnos qué podemos hacer desde nuestro lugar de trabajo para erradicar este flagelo que causa daño a las personas, su familia y la sociedad.

Tal vez podemos pensar que no existe una ley específica para el acoso moral, ni reglamentación suficiente al respecto, pero nuestra Constitución, en el artículo 332, menciona que todos los derechos son ejecutables aunque no estén escritos. No siempre se necesitan nuevas leyes para reglamentar (Sotelo, comunicación personal, 2017).

Marie France Hirigoyen (2001) propone algunas medidas:

«El primer gesto de prevención es inculcar a la gente la necesidad de ser correctos con sus compañeros de trabajo [...] Sobre todo [...] que

todo el mundo anticipe las consecuencias posibles de su conducta para el otro» (p. 274). «Para que las cosas estén claras, debe existir una defenición del acoso moral (y del sexual y de la discriminación)» (p. 280).

Las medidas a tomar son: informar y sensibilizar a todo el personal, formar especialistas en el interior del equipo médico social, formar a los directores de recursos humanos y gerentes o directores para prevenir el acoso moral, que lo adviertan o lo gestionen en caso de que ya exista, y redactar una carta social relativa al acoso sexual, moral y de no discriminación para distribuirla entre todos los empleados (Hirigoyen, 2001: 279-280).

Cabe aclarar, no obstante, que existen mecanismos de protección posibles para hacer cesar el acoso, como son presentar la denuncia ante la Inspección General del Trabajo, tanto en la capital como en el interior del país. Una vez presentada la denuncia, el organismo sigue un procedimiento con resultados respecto del trabajador que pueden incluir, si corresponde, acciones de reparación que van a variar según el caso presentado (Giuzio, 2011).

Citaré a Graciela Giuzio (2011), quien plantea mecanismos de prevención posibles:

- *Desde el Estado:*

Fomentar y financiar investigaciones sobre acoso moral en el trabajo. Orientar a los empleadores y trabajadores para poner en práctica medidas de prevención oportunas en el ámbito nacional y sectorial. Revisar cuando proceda la legislación laboral y de seguridad y salud en el trabajo.

- *Desde la empresa:*

Propiciar prácticas laborales que contribuyan a erradicar la violencia en el trabajo. Desarrollar programas de información y formación de los trabajadores sobre prevención del acoso moral, sobre las políticas y estrategias vigentes, y la ayuda prevista para trabajadores que fueran objeto de acoso moral. Adoptar políticas y prácticas de personal que promuevan el respeto y la dignidad en el trabajo. Poner a disposición del trabajador procedimientos ágiles de reclamación para tramitar las

quejas sobre acoso. Incluir en los convenios colectivos y/o en los códigos de conducta previsiones que tiendan a evitar el acoso.

- Desde los Sindicatos:

Proporcionar información y formación sobre la manera de prevenir el acoso en el lugar de trabajo, incluida información actualizada sobre los derechos de los trabajadores. Incorporar y estudiar los factores que aumentan el riesgo de acoso moral en el trabajo en las comisiones de salud laboral. Procurar incluir disposiciones de prevención, prohibición y mitigación de daños en caso de acoso moral en los convenios colectivos.

## Conclusiones

Es prioritario evitar aquellas conductas que realizadas con cierta reiteración sobre una persona en el ámbito laboral puedan llegar a lesionar su integridad, mediante las condiciones de trabajo, impidiendo la creación de un ambiente intimidatorio, ofensivo u hostil, cualquiera sea el motivo que lleve a la realización de esa conducta por parte de superiores, compañeros o personas sujetas a su dependencia.

Nuestro objetivo como sociedad debe ser encaminarnos hacia una cultura del buen trato, con una política de no discriminación que apunte a un entorno de trabajo libre de cualquier distinción, exclusión o preferencia sobre la base de raza, color, sexo, orientación sexual, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, etcétera. Es importante promover un ambiente de trabajo que reconozca la diversidad como un elemento clave para el desarrollo armónico y exitoso.

El mal relacionamiento laboral trae aparejados altos costos económicos para las personas directamente involucradas, para las familias que padecen indirectamente por sus familiares afectados, para la organización por la pérdida de personal competente y para la comunidad toda en caso de accidente o suicidio del afectado.

Las organizaciones exitosas cuidan a su personal y el clima laboral. Todos los actores involucrados deben entender las bondades de un buen relacionamiento para la salud física y mental de los trabajadores.

La construcción de un buen clima laboral debe ser un compromiso de todos, evitando así que el trabajo afecte otros derechos humanos fundamentales.

## Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Z. (2014). Entrevista. Recuperado de <www.magazinedigital.com/.../zygmunt-bauman-es-posible-que-ya-estemos-en-plena-revolucion>.
- CHIAVENATO, I. (2002). Higiene, seguridad y calidad de vida. En *Gestión del talento humano* (389-414). Bogotá: McGraw-Hill.
- GIUZIO, G. (jul.-dic. 2011). El *mobbing* o acoso moral en el trabajo. Un enfoque jurídico. *Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 31,185-192.
- HIRIGOYEN, M. F. (2001). El acoso moral en el mundo del trabajo. Definiciones (17-19). Las consecuencias específicas (139-143). Los contextos favorecedores (165-187). La prevención (267-284). En *El acoso moral en el trabajo. Distinguir lo verdadero de lo falso*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica SA.
- SOTELO, A. (2011). Violencia en el trabajo: el acoso moral laboral (65-72). En *Manual básico en salud, seguridad y medio ambiente de trabajo*, abril de 2011. Universidad de la República, Uruguay. Recuperado de <www.iibce.edu.uy/.../Manual%2obasico%2oen%2osalud,%2oseguridad%2oy%2omedio>.
- TOMASINA, F. (2011). Ficha Salud y trabajo (112-115). Ficha Promoción de la salud (164-166). En *Manual básico en salud, seguridad y medio ambiente de trabajo*, abril de 2011. Universidad de la República Uruguay. Recuperado de <www.iibce.edu.uy/.../Manual%2obasico%2oen%2osalud,%2oseguridad%2oy%2omedio>.
- Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. En Diploma Internacional en Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales - Para asesores y dirigentes sindicales del Cono Sur (2007), OIT-Facultad de Derecho. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 83-130.
- Constitución y leyes de la República Oriental del Uruguay. Disponibles en <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes>.
- Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recuperado de <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\_COUNTRY\_ID:102876>.
- Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.
- Decretos. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/>.
- Repertorio de Recomendaciones Prácticas en el Sector Servicios y Medidas para Combatirlos de la OIT. En *Manual básico en salud, seguridad y medio ambiente de trabajo*. Universidad de la República, Uruguay, 73-100. Recuperado de <www.iibce.edu.uy/.../Manual%2obasico%2oen%2osalud,%2oseguridad%2oy%2omedio>.

---

*Natalia Calvello<sup>1</sup>*  
*Miriam Lautaret<sup>2</sup>*  
*Noelia Torres<sup>3</sup>*

---

## Educación en memoria Centro Cultural Museo de la Memoria

- 
- 1 Licenciada en Ciencias de la Comunicación egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Se desempeña en el área de comunicación institucional de la organización civil Gurises Unidos. [naticalese@gmail.com](mailto:naticalese@gmail.com)
  - 2 Licenciada en Trabajo Social egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Guía de turismo. Trabajadora social del CCZ 10, Municipio D, Intendencia de Montevideo. Especializada en género y derechos humanos. [mlauret@adinet.com](mailto:mlauret@adinet.com)
  - 3 Licenciada en Ciencias de la Comunicación egresada de la Universidad de la República. Integrante de Memorias Magnéticas. [noelia.torres.silva@gmail.com](mailto:noelia.torres.silva@gmail.com)

**RESUMEN.** En Uruguay, a nivel público, en los últimos años se han profundizado las acciones que buscan reflexionar en torno a los hechos de la última dictadura cívico-militar, el terrorismo de Estado y la violación de los derechos humanos. En este marco desde el gobierno nacional, principalmente desde el Ministerio de Educación y Cultura, y también a nivel departamental y municipal, se están desarrollando políticas vinculadas a la memoria y la historia reciente.

Este trabajo propone ahondar en la experiencia del Departamento Educativo del Centro Cultural Museo de la Memoria, donde el abordaje de este período histórico se realiza a partir de un acercamiento a la memoria colectiva y la resistencia popular a los abusos de las libertades individuales y colectivas y los derechos humanos.

**PALABRAS CLAVES.** Educación en memoria, pedagogía de la memoria, museología, derechos humanos.

## 1. LA EXPERIENCIA DEL MUME

El Centro Cultural Museo de la Memoria (MUME) es el único sitio en Montevideo dedicado exclusivamente a conservar el acervo cultural de la última dictadura cívico-militar del país (1973-1985). A través de su Departamento Educativo desarrolla una propuesta que parte de una concepción dinámica del museo con un fuerte vínculo con la comunidad.

A nivel regional, las temáticas vinculadas a la historia reciente y la memoria comienzan a conformarse como un campo dentro de las ciencias sociales a partir de las últimas décadas, comenta Jelin (2003), cuando la investigación social asume la historicidad de los fenómenos sociales y la introduce como dimensión analítica. De esta forma, plantea la autora, surge la memoria social como una manera de construir futuro saldando las cuentas con un Estado que ha reprimido y violado los derechos humanos. Comienza así a surgir el movimiento, que apela a rescatar valores como la vida, la verdad y la justicia. El clima cultural de la región, sobre todo a partir de los años 90, se identifica con la idea del «nunca más», reiterada en los países del Cono Sur. Para no repetir estos actos del pasado, dice Jelin (2003), se debía mantener viva la memoria. De esta forma, surgen iniciativas públicas como monumentos, conmemoración de fechas, organización de archivos, producciones artísticas y sitios de la memoria, como es el caso del MUME.

Este museo es una institución dedicada a la construcción de la memoria sobre el terrorismo de Estado y la resistencia popular en la última dictadura cívico-militar. Tiene como cometidos crear un espacio para la promoción de los derechos humanos y la memoria de la lucha por la libertad, la democracia y la justicia social.

El MUME fue creado el 17 de octubre de 2006 e inaugurado al público el 10 de diciembre de 2007 en el marco del Día Internacional de los Derechos Humanos. Depende del Departamento de Cultura de la Intendencia de Montevideo (IM) y cuenta con el apoyo de un grupo integrado por representantes de organizaciones sociales de defensa de los derechos humanos —actualmente denominada Asociación de Amigas y Amigos del Museo— que colabora en la formulación de planes y proyectos para la institución.

A nivel regional existen otros museos de la memoria que integran, junto con el MUME, la Red de Sitios de Memoria Latinoamericanos y Caribe-

ños. Desde la Red trabajan en la recuperación y construcción de las memorias colectivas acerca de las violaciones a los derechos humanos y las resistencias ocurridas en la región durante los períodos de terrorismo de Estado, conflicto armado interno e impunidad institucional, con el objetivo de promover la democracia y las garantías de no repetición.

El museo, como espacio de memoria, permite centrar la vivencia de la dictadura y desarrollar un discurso desde la sociedad y desde quienes sufrieron la represión. En términos de Da Silva, describiendo la situación argentina:

A partir del inicio de este siglo, comenzó a gestarse una política estatal de la memoria que representaba principalmente a las víctimas del terrorismo de Estado. Esta política emanó del Estado nacional y de los gobiernos provinciales, y estuvo acompañada por el movimiento de Derechos Humanos, quienes le pusieron el sello y pasaron a «institucionalizar la memoria». (Da Silva, 2014: 31)

En Uruguay, los colectivos de ex-presos y sus familiares, junto a organizaciones de derechos humanos, han constituido el impulso para consolidar proyectos como el MUME, que dan como resultado espacios gestionados por el Estado junto con asociaciones civiles. De esta forma «las memorias que durante mucho tiempo fueron subterráneas pasaron a ser “oficiales”» (Da Silva, 2014: 31).

El desarrollo de estos museos y espacios de memoria integra un concepto de *museo* que comenzó a desarrollarse a nivel mundial en los 70 y que actualmente es definido como una «institución permanente, sin fines lucrativos, al servicio de la sociedad que adquiere, conserva, comunica y presenta con fines de estudio, educación y deleite, testimonios materiales del hombre y su medio» (Consejo Internacional de Museos, 1974, artículo 3).

En Uruguay, en este contexto de movilizaciones sociales en contra de la impunidad han surgido iniciativas legislativas sobre el tema. Por un lado, se impulsó la Ley de Reparación 18.596, que en sus artículos 7 y 8 plantea que el Estado promoverá acciones materiales o simbólicas de reparación moral y propone que en todos los sitios públicos donde se identifique que se hubieran producido violaciones a los derechos humanos el Estado coloque, en su exterior y en lugar visible para la ciudadanía, placas o expresiones

materiales simbólicas recordatorias de estos hechos. En segundo término, se destaca la Ley Nacional de Sitios de la Memoria. Su concreción aporta a consolidar un proyecto a más largo plazo, que permitirá profundizar en la investigación y en la difusión a toda la población.

El MUME desarrolla una propuesta educativa dirigida al público general, pero que involucra un diseño que se adecua a diferentes edades y está concebida de forma integral contemplando diversas modalidades: las visitas, el recorrido guiado y los talleres, incorporando el relacionamiento con la comunidad y la realización de acciones por fuera del espacio físico del museo.

Esta propuesta resulta de importancia porque se trata de una institución que depende del gobierno departamental, que por lo tanto forma parte de las políticas públicas, pero que se co-gestiona con la sociedad civil a través de la Asociación de Amigas y Amigos, y en este sentido es un caso interesante, ya que no surge únicamente desde lo estatal.

Por otro lado, resulta importante para una educación en derechos simbolizar la última dictadura a partir de la vivencia y el relato individual para construir un discurso colectivo que permita una mirada social de lo histórico.

La construcción de una memoria colectiva en los museos de la memoria se realiza desde el presente para reflexionar sobre el pasado, colocando las vivencias individuales dentro de un hecho o proceso histórico que es compartido por una comunidad o un país.

En este sentido los testimonios y las historias de vida, como explican García Goyos *et al.* (2015), «tienen la ventaja de ponerle humanidad (nombre, rostro, miradas, lágrimas) a los hechos de la historia» y las personas se convierten en lo que el autor define como «protagonistas “camuflados” en la sociedad [que] tienen historias de vida muy valiosas» (p. 112).

Los museos de la memoria se convierten también en espacios que reivindican la experiencia de estos protagonistas y que, en algunos casos, permiten incorporar otra perspectiva sobre los acontecimientos. Como explican Diana Korden y Lucila Edelman (2007): «En este sentido la memoria como rememoración está ligada a la identidad no solo individual, sino colectiva y la posibilidad de futuro. Es que la memoria no es un terreno neutral sino un espacio de lucha en el que se legitima y se modela la identidad colectiva» (en García Goyos, 2015: 118).

En su documento fundacional, el MUME define la memoria como:

Identidad presente de un pueblo que reconstruye sus luchas y conquistas, sus deberes, sus ausencias y sus presencias para con ellas construir su presente y su futuro, para con ellas comprometerse con la solución de los problemas del país. No podemos hablar de «una» memoria sino de memorias que, entrelazadas constituyen la «memoria colectiva de un pueblo».<sup>4</sup>

En este aspecto, la educación en memoria aparece como una «coexistencia de fenómenos plurales de interpretación y de búsqueda de sentido» (Rubio, 2007: 2), ubicándose en un contexto reflexivo con múltiples actores, discursos y propuestas que componen este corpus y su devenir histórico.

Ante el interrogante de por qué educar en memoria, se suceden varias respuestas que giran en torno a no repetir los errores del pasado, a una defensa de los derechos humanos y a reclamar justicia por los actos cometidos. En estas consideraciones hay una dimensión ética, pero también imperativa, a partir de la introducción del concepto de justicia, afirma Rubio, en términos de Paul Ricoeur.

La pedagogía de la memoria tensiona las categorías de temporalidad vigentes, según Rubio, dándoles voz a los silenciados y rompiendo la linealidad del hecho histórico. Al respecto, la autora añade que la educación en memoria se sustenta en validar la experiencia como un recurso de historicidad de la cual emerge una pluralidad de interpretaciones (Rubio, 2007: 15).

Como proponen los investigadores Ortega, Merchán y Vélez (2014: 4), la posibilidad pedagógica de la memoria propicia «la formación de sujetos políticos para que en sus posicionamientos y actuaciones intervengan éticamente en su pasado para la construcción de su presente y la proyección de un futuro».

Como señala Jelin (1998), es evidente que dentro de un mismo grupo social la vivencia de un acontecimiento histórico es diferente según la edad

<sup>4</sup> Recuperado de <[http://mume.montevideo.gub.uy/sites/mume.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/guiones\\_mume\\_sala\\_1\\_-\\_6.pdf](http://mume.montevideo.gub.uy/sites/mume.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/guiones_mume_sala_1_-_6.pdf)>.

e incluso según el tiempo y el espacio histórico compartidos. En la transmisión de la memoria se da así una inevitable relación intergeneracional, a partir de diferentes experiencias y conocimientos, que apunta a un aprendizaje mutuo a través del intercambio.

Esta relación intergeneracional marca la *posmemoria* que menciona Beatriz Sarlo (2005), retomando a Hirsch. Se trata de un tipo de recuerdo que estas generaciones no llegaron a vivir.

Como posmemoria se designaría la memoria de la generación siguiente a la que padeció o protagonizó los acontecimientos (es decir: la posmemoria sería la «memoria» de los hijos sobre la memoria de sus padres). (Sarlo, 2005: 122)

Comenta Jelin (1998) que para transmitir los sentidos del pasado hay al menos dos requisitos: que existan las bases para el proceso de identificación, para una ampliación intergeneracional del *nosotros*, y dejar abierta la posibilidad de que los receptores de esta transmisión le den su propio sentido.

La creación de estos espacios de la memoria surge en un contexto en que se atribuyen nuevos roles a los museos y en que están contemplados dentro de una perspectiva llamada nueva museología. Henri Rivière, uno de los mayores exponentes de esta nueva visión, plantea una ruptura con el concepto tradicional hegemónico, incorporando nuevos lenguajes expositivos y estableciendo un relacionamiento con la comunidad, en el entendido de que estos espacios son un servicio a la sociedad, no solo dirigido a las elites (Rivière, 1993: 341).

De esta forma, Rivière plantea la importancia de lo expositivo mediante el montaje de los objetos y la distribución del espacio, «los modos de presentación museal deben ser tanto unos modos de aprehensión sensible como unos modos de lectura de los objetos en su polisemia» (Rivière, 1993: 341).

El autor también propone un nuevo relacionamiento con la comunidad, incorporada a la institución, pero a la vez, traspasar sus muros, es decir, recibir al público pero también mezclarse con él (Rivière, 1993: 336). El autor también alerta sobre cómo entender el acceso al público: «realizar el contacto con el público no lo es todo, es preciso aún que el visitante sa-

que provecho del museo», encontrando en él un interés personal (Rivière, 1993: 337). En esta línea propone la consolidación de espacios gestionados o cogestionados con la sociedad, como es el caso del MUME y su Asociación de Amigas y Amigos.

Lo verdaderamente importante sería promover que la población se «apropie» de ese patrimonio, lo considere «como propio», común y fuente de identidad, para lo cual se hace preciso la participación activa en su gestión, asunto que traerá consigo además la verdadera valoración y respeto del mismo, y de forma consecutiva la reflexión crítica, la autonomía, y en todo caso la relación dialéctica con el poder. (Arrieta Urtizberea, 2008: 97)

Cada museo tiene distintos tipos de públicos; Rivière distingue entre el público real y el potencial y resalta la necesidad de conocerlos para definir diferentes estrategias. Para ello, propone el uso de estadísticas cuantitativas y cualitativas, así como la realización de estudios para conocer las motivaciones y las razones de desinterés, conocer si «ese público pudo aprovechar su visita, si enriqueció su cultura, si agudizó su curiosidad y su espíritu crítico, si estimuló su creatividad, si mejoró su conducta en privado y en público» (Rivière, 1993: 387).

La nueva museología plantea en definitiva un nuevo enfoque institucional, consciente de su papel cultural, transformándose de museo estático en uno dinámico, integrando la dimensión pedagógica y la intensificación de las relaciones público-museo (Zubiaur Carreño, 1999: 286).

## 2. EDUCACIÓN EN MEMORIA DESDE EL MUME

El Departamento Educativo del MUME organiza visitas guiadas, realiza publicaciones didácticas, se encarga de la propuesta de los talleres y de proyectos de extensión. En este sentido, se observa que la propuesta educativa es integral.

En el MUME tienen lugar dos tipos de visitas guiadas: grupales, coordinadas con anterioridad con centros educativos u organizaciones civiles, y de público en general tres veces por semana, que dependen de la

conurrencia. En la visita se destaca la apropiación de todo el espacio del museo, alcanzando también su entorno, ya que el recorrido comienza fuera del edificio, y haciendo referencia a que la casa quinta pertenecía a Máximo Santos.

Siempre cuando el grupo llega, trabajamos de esa manera, de preguntarles qué es un museo, qué puede haber, qué entienden por memoria [...]. Cada objeto viene con su historia, pero están en una memoria colectiva, y al mismo tiempo tenemos que trabajar el contexto histórico, entonces en realidad los guías intentamos en cada sala dar mínimamente qué es lo que estaba pasando. (Laura Díaz, coordinadora del Departamento Educativo, 27/09/17)

Tanto las visitas como los talleres comprenden las evidencias directas de la labor educativa del museo.

El museo está organizado de acuerdo a los siguientes ejes temáticos: el golpe de Estado y la instauración de la dictadura, el Escuadrón de la Muerte y la represión estudiantil, la resistencia popular, el terrorismo de Estado, la sociedad vigilada, las cárceles, el exilio, los desaparecidos, la recuperación democrática y la lucha por verdad y justicia, historias inconclusas y nuevos desafíos.

Detrás de cada objeto que forma parte del acervo hay una historia personal de sufrimiento y resiliencia.

Cada vez que alguien dona un objeto viene con una historia, al donante se le preguntan algunas cosas [...] y si quiere dejar una carta para dar un poco más de contexto [...]. Entonces nosotros tenemos otro documento armado con la historia de cada objeto, eso nos da la libertad de que un día en la sala querés trabajar con dos objetos, profundizar esos dos, y los otros los trabajás a grandes rasgos [...] Vas variando. (Díaz, 27/09/17)

Las historias personales que se dan a conocer a partir de los objetos validan la experiencia y reconstruyen el relato, y a su vez, buscan una reflexión transformadora (Rubio, 2007).

La organización de la muestra sigue una linealidad temporal, las salas 1, 5 y 6 presentan de forma cronológica los antecedentes, el golpe y la restauración

democrática. Sin embargo, las salas 2, 3 y 4 se organizan en torno a temáticas: el terrorismo de Estado, la sociedad vigilada, las cárceles, el exilio, los desaparecidos.

En la sala 1 predominan los recursos visuales: fotografías y audiovisuales que introducen al contexto histórico. También se encuentran recortes de prensa, afiches y volantes a los que acompañan algunos objetos. En la sala 2 se encuentran elementos domésticos que forman parte de la resistencia popular (ollas, tapas, muebles), también hay material gráfico y referencias a canciones y creaciones artísticas propias de las acciones de resistencia.

El recorrido de las salas 3 y 4 presenta una diversidad de elementos personales que fueron utilizados o creados dentro de las cárceles, como artesanías, uniformes, dibujos y cartas. También hay un audiovisual que muestra las condiciones de reclusión y la censura ejercida.

En las últimas dos salas se presentan elementos que se utilizan en los reclamos de verdad y justicia, pancartas con fotos de personas desaparecidas, carteles, fotografías, banderas y una recreación de las excavaciones realizadas en los predios militares en la búsqueda de desaparecidos.

Los elementos utilizados en la muestra permanentemente conjugan una diversidad que relaciona objetos colectivos con individuales, productos de difusión masiva como recortes de prensa y volantes con objetos de la vida privada y cotidiana, e incorpora diversos lenguajes comunicacionales: escrito, visual, sonoro.

### 3. LOS TALLERES COMO RECURSO EDUCATIVO

El trabajo en talleres también es parte de la propuesta educativa del MUME, a cargo de talleristas contratados por la Asociación de Amigas y Amigos. Los talleres son una alternativa que «permite superar muchas limitantes de las maneras tradicionales de desarrollar la acción educativa, facilitando la adquisición de conocimientos, por una más cercana inserción en la realidad y por una integración de la teoría y la práctica», señala Maya Bentancourt (1996: 16).

A partir de esto, en entrevista, Díaz comenta que los talleres permiten que: «Los chiquilines se expresen más, liberen esas emociones que a lo

mejor contuvieron, lo vivencien. [...]. En el taller ellos se sueltan más. Es la oportunidad de poder hacerlo».

Las propuestas son variadas y elegidas por la institución que las solicita. Todos los talleres apuntan a la sensibilización con determinada técnica, introduciendo elementos relacionados con la memoria. Las propuestas son: taller de música y memoria; taller de barro; taller de teatro; taller de memoria animada; taller de memoria, creación y movimiento, y se incorporará un taller de fotografía.

Los talleres, según su técnica, utilizan recursos como música prohibida en la dictadura, recortes de prensa de la época, textos, fotografías, y apuntan a la creación, la sensibilización y la expresión corporal a través de las emociones.

Con respecto a las fortalezas de la propuesta educativa, el director del MUME, Elbio Ferrario, visualiza que «se cuenta con una praxis consolidada que permite abordar nuevos desafíos». Sin embargo, las dificultades hacen referencia «al personal reducido que limita el desarrollo de nuevas experiencias».

Pero además del público que visita el museo, el MUME tiene un importante vínculo comunitario que viene desde su conformación con el apoyo y gestión de la Asociación de Amigas y Amigos, así como de la inserción barrial del museo y las actividades que desempeña en la zona.

El MUME integra, como parte de su concepción fundacional, el vínculo con las organizaciones sindicales, estudiantiles, culturales, de derechos humanos, territoriales, cooperativas y personas de buena voluntad, que han gestado la recuperación de una parte medular de nuestra historia. En el transcurso de la lucha se construyó una cultura de la verdad y de la memoria, que se transformó en una conquista trascendente de nuestra sociedad. El MUME en sí mismo es producto de esta lucha. En consecuencia su vocación es priorizar la inserción comunal y social. (Elbio Ferrario, 17/10/17)

De esta forma surge la Asociación de Amigas y Amigos, desde la fundación del museo, que busca impulsar, apoyar y fortalecer las actividades implementadas por este, pero también generar proyectos y trabajo en red

con otras instituciones, como capacitaciones en centros educativos y espacios de memoria y derechos humanos.

Actualmente, dentro de la estructura del museo, la dirección trabaja con un Consejo Asesor y un Servicio de Proyectos. Este Consejo justamente está designado por la Asociación de Amigas y Amigos para participar en la elaboración de lineamientos, orientaciones y evaluaciones.

La particularidad de esta asociación civil es que se conformó para apoyar al MUME con las personas y grupos que habían sufrido el terrorismo de Estado y que venían reivindicando la memoria y la justicia. [...] Al comienzo, cuando no había presupuesto, contribuyó en la instalación de la muestra, trámites, inauguración. Armó una comisión educativa, hizo de guía. Con el tiempo el MUME se organizó institucionalmente y las tareas fueron apoyar con proyectos, la tienda, contactos, recursos, trabajo, difusión. Además la Asociación mantuvo la revista durante cinco años, y hoy tiene una página web. (Antonia Yáñez, presidenta de la Asociación de Amigas y Amigos del MUME, 13/10/17)

Por otro lado, el Departamento Educativo representa al MUME en la Red del Barrio Lavalleja, junto a los actores del barrio vinculados al cometido de identificar necesidades y proyectar la comunidad y su territorio. De esta manera, el museo asume un rol de espacio cultural y social, siendo escenario de asambleas de vecinos, espacio de formación artística, educación, recreación y deporte.

A los actores comunitarios, se suman la academia y otras redes:

La Universidad de la República también integra esta comunidad interpretativa desde diversos acuerdos de trabajo con el MUME y acciones de extensión. Más recientemente, a partir de la propuesta de trabajo en Sitios de Memoria, el MUME promueve e integra la Red Pro Sitios de Memoria de Uruguay. (Ferrario, 17/10/17)

Esta red está integrada por 19 instituciones y organizaciones sociales, y también se integra una comisión abocada a construir una propuesta para el sitio donde funcionó un centro clandestino de detención conocido

como «300 Carlos - Infierno grande», con la participación de los municipios D y G, los Centros Comunales Zonales 11 y 13, el Concejo Vecinal 11, el Complejo SACUDE, el Centro Cívico Luisa Cuesta, el sindicato AUTE, el grupo de Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos y el grupo de sobrevivientes del sitio.

Este proyecto llevó al museo a invitar a instituciones educativas de la zona para realizar talleres.

Eso es una forma de que el museo salga a la zona. Se invita a instituciones educativas, ONG, centros juveniles, a venir a esos talleres, y es una forma de que se acerquen a esos talleres en su barrio, y quizás por esa vía puedan llegar a venir al museo. (Díaz, 27/09/17)

Para Yáñez, este trabajo del 300 Carlos inserto en la comunidad va a colocar al MUME en otra sintonía en cuanto a ampliación de los públicos y llegada a la sociedad. Al respecto agregó:

Trabajamos con el interior aun siendo un museo del gobierno de Montevideo, pero dadas las circunstancias debemos incentivar el relacionamiento con el interior. Allí se vive más el silencio que parece olvido. (Yáñez, 13/10/17)

El Museo de la Memoria cuenta con un importante acervo integrado por producciones culturales (audiovisuales, fotografías, instalaciones, documentos, objetos, muchos de los cuales fueron donados) que están incorporadas al guion museístico y a las herramientas didácticas que se utilizan para abordar este período histórico.

También resulta interesante el trabajo en red y con la comunidad del MUME, desde su Asociación de Amigas y Amigos, la Red de Sitios, la Red de Museos y Educación, y Red Lavalleja.

En el contexto uruguayo, la creación de nuevas instituciones sobre derechos humanos como la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, los proyectos como las Rutas de la Memoria, la Ley de Sitios de la Memoria forma parte de acciones que buscan posicionar la memoria colectiva de la última dictadura como una herramienta fundamental para evitar la repetición de los hechos y la violación de los dere-

chos humanos. En este sentido el trabajo educativo que desarrolla el MUME permite un acercamiento al terrorismo de Estado a partir de elementos que buscan humanizar, desde el relato individual pero a la vez colectivo, fortaleciendo la democracia y los derechos humanos.

## Referencias bibliográficas

- ARRIETA URTIZBEREA, I. (ed.) (2008). *Participación ciudadana, patrimonio cultural y museos: entre la teoría y la praxis*. Vizcaya: Ed. Universidad del País Vasco.
- BENTANCOURT, M. A. (1996). *El taller educativo. ¿Qué es? Fundamentos, cómo organizarlo y dirigirlo, cómo evaluarlo*. Bogotá: Cooperativa Editorial Magisterio.
- CENTRO CULTURAL MUSEO DE LA MEMORIA (2016). Fundamentación y marco conceptual. Recuperado de <[http://mume.montevideo.gub.uy/sites/mume.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/documento\\_general\\_de\\_fundamentacion\\_y\\_marco\\_conceptual.pdf](http://mume.montevideo.gub.uy/sites/mume.montevideo.gub.uy/files/articulos/descargas/documento_general_de_fundamentacion_y_marco_conceptual.pdf)>.
- CONSEJO INTERNACIONAL DE MUSEOS (ICOM) (1974).
- DA SILVA CANTELA, L. (2014). Lo que merece ser recordado. Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria. *Clepsidra. Revista Interamericana de Estudios sobre Memoria*, n.º 2, 28-47.
- GARCÍA GOYOS, V.; PÉREZ SÁNCHEZ, M. y RAK MARCOS, G. (comp.) (2015). *Memoria que es vida abierta. Diálogo de saberes a 40 años de la huelga general*. Montevideo: Extensión Libros.
- JELIN, E. (1998). *Pan y afectos. Las transformaciones de las familias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- (2003). Los derechos humanos y la memoria de la violencia política y la represión: la construcción de un campo nuevo en las ciencias sociales. *Cuadernos del IDES*, n.º 2.
- ORTEGA, P.; MERCHÁN, J. y VÉLEZ, G. (2014). Enseñanza de la historia reciente y pedagogía de la memoria: emergencias de un debate necesario. En *Pedagogía y Saberes*, n.º 40. Universidad Pedagógica Nacional, Facultad de Educación, Colombia. Recuperado de <[vistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2770](http://vistas.pedagogica.edu.co/index.php/PYS/article/view/2770)>.
- RIVIÈRE, G. H. (1993). *La museología. Curso de museología. Textos y testimonios*. Madrid: Akal.
- RUBIO, G. (2007). Educación y memoria. Desafíos y tensiones de una propuesta. *Nómadas*, n.º 15.
- SARLO, B. (2005). *Tiempo pasado. Cultura de la memoria y giro subjetivo. Una discusión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

## Entrevistas

- Antonia Yáñez. Presidenta de la Asociación de Amigas/os del MUME. Realizada el 13 de octubre de 2017.
- Elbio Ferrario. Director del MUME. Realizada el 17 de octubre de 2017.
- Laura Díaz. Coordinadora del Departamento Educativo. Realizada el 27 de setiembre de 2017.

---

*José Andrés Chavarría González<sup>1</sup>*

---

## Equidad e inclusión: binomio para la igualdad

**RESUMEN.** Es necesario retomar la importancia que poseen los centros escolares como elementos de alfabetización, y la figura docente como un agente transformador de cambio y desarrollo social, vinculándose al servicio, principalmente, de las minorías, porque solo de esta manera podremos transformar las sociedades haciéndolas más humanas e igualitarias. A través de un proceso sistémico de inclusión, tanto en materia de derechos humanos como con legislaciones políticas y gubernamentales, se logrará una sociedad más justa y asequible para los individuos. A 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la transformación del sistema educativo, de las escuelas normales y de la función docente permitirá establecer modelos de enseñanza-aprendizaje que mejoren la convivencia humana haciéndola alcanzable para todos los individuos en pro de la mejora social.

**PALABRAS CLAVES.** Equidad, inclusión, igualdad, derechos humanos, desarrollo profesional, formación docente.

---

<sup>1</sup> Maestro en Educación Básica por la Universidad Pedagógica Nacional Tehuacán, Puebla, México. Docente de educación normal. Representante de la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla ante la RedPEA de Escuelas Asociadas a la UNESCO.  
joangoolara@gmail.com

Más de mil millones de personas, o sea, un 15 % de la población mundial, padece alguna forma de discapacidad.

Entre 110 millones y 190 millones de adultos tienen dificultades considerables para funcionar.

Las tasas de discapacidad están aumentando a causa del envejecimiento de la población y el aumento de las enfermedades crónicas, entre otras causas.

Las personas con discapacidad tienen menos acceso a los servicios de asistencia sanitaria y, por lo tanto, necesidades insatisfechas a este respecto. (OMS, 2018)

De acuerdo con las cifras que declara la Organización Mundial de la Salud, es importante considerar que ese 15 % oscilante a nivel mundial puede variar en el nivel local, depende de la población real de cada país y el porcentaje promedio de personas con discapacidad. De igual manera es esencial considerar que existen diferentes discapacidades el término *discapacidad* alude a sensibilidades diversas, y en algunos casos estas aterrizan en la salud, afectando gravemente a las personas, sobre todo cuando no se cuenta con servicios mínimos necesarios de atención sanitaria o cuando la socialización e integración (del individuo) se ve afectada o limitada por dicha discapacidad.

Sin embargo, tenemos la obligación de ser copartícipes en generar una transformación y un cambio social en beneficio de las minorías, puesto que de esta manera, participando, podremos mejorar el nivel de vida de estas personas y sin duda alguna lograr un entorno más amigable, de confianza y colaboración.

Los seres humanos, hoy más que nunca, deben velar por los ideales de libertad, justicia, paz e igualdad en el mundo, a fin de reestablecer la dignificación y los derechos de todos.

Es necesario, en este punto, reflexionar sobre la importante problemática que ha generado el desconocimiento e ignorancia de los derechos humanos, puesto que se vuelve prioritario revalorar el quehacer que se desarrolla de manera formativa en los centros escolares, porque si bien la casa es la primera zona de culturalización y formación, las escuelas son los entes reforzadores o transformadores que deberían promover el crecimiento continuo personal, individual e incluso profesional de las personas. El ser

humano debe servir a sí mismo y a los otros seres del mundo, creando relaciones fraternales entre las naciones en beneficio del desarrollo mundial.

Tomando en consideración el marco del 70.º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948-2018), es necesario considerar, a efectos de este escrito, dos derechos fundamentales. Primeramente, el derecho a la educación:

Toda persona tiene derecho a recibir educación. En México el nivel preescolar, primaria, secundaria y media superior serán gratuitos y laicos. Los padres o tutores de los menores tienen la obligación de hacer que sus hijos o pupilos acudan a recibir educación.

Los particulares pueden impartir educación en todos sus tipos y modalidades, pero deberán cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la legislación correspondiente. (CMDH, 2010-2017)

Y en segundo lugar, el del derecho de las personas con discapacidad:

El Estado se encuentra obligado a establecer todas las acciones necesarias para promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión a la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades, respetando en todo momento su dignidad. (CMDH, 2010-2017)

A partir de estos dos elementos, se vuelve prioritario resaltar la importancia del quehacer educativo como un proceso de formación académico-profesional que se desarrolla en los centros escolares. En este caso, haremos referencia exclusivamente a la formación docente, es decir, a las escuelas normales y el trabajo que se desarrolla en estas, específicamente a la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla, con clave 21DNLo00&L, ubicada en San Juan B. Cuautlancingo, estado de Puebla, en México, Calle Azteca Norte #2, reserva territorial Quetzalcóatl, a fin de atender las necesidades multiculturales de los diferentes contextos educativos.

México es un país multicultural y, aunque hoy en día se reconozca una diversidad en creencias, cultura, religión, etcétera, existen aún mucho

desconocimiento y desinterés en la gran mayoría de las personas sobre la atención a individuos con discapacidad. Por ende, se ha generado un rezago principalmente en el ámbito educativo y laboral que impacta de manera importante en la inserción social de estos individuos, puesto que muchas veces es más fácil, aunque menos pertinente, priorizar la atención a aquellas personas que se encuentran en condiciones «óptimas» tanto en el aspecto físico como en el emocional y el cognitivo.

Dadas estas condiciones, aún de rezago y discriminación, que en ocasiones se dan en los sectores educativos atendidos por los estudiantes normalistas, se ha planteado una estrategia de atención educativa que permitirá reforzar la formación y el desempeño ético y profesional de los docentes en servicio y que coadyuvará al desarrollo social, inclusivo e incluyente de los contextos escolares. Esto permitirá crear sinergia entre la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla y la Escuela de Alta Tecnología Educativa para Personas con Sordera ([www.escuelaparasordos.com](http://www.escuelaparasordos.com)), con sede en Puebla, México, donde a partir de la capacitación extracurricular (fuera de la malla académica) se atiende el aprendizaje del lenguaje de señas mexicano (LSM), tanto en un sentido teórico como práctico. Esta capacitación les permite a los docentes habilitarse en la atención a personas con sordera, en el sentido a brindar un espacio educativo de equidad e inclusión, con miras a la igualdad.

Cabe mencionar que *no todas las personas sordas saben LSM*.

Hay quien cree que los sordos «nacieron» sabiendo señas y que por tal motivo todo sordo se comunica en esta lengua de manera automática, sin embargo LSM debe de aprenderse como cualquier otra lengua, es cierto que para un sordo es mucho más fácil aprender a dominar una lengua de señas que una lengua oral pero aun así debe adquirirla de algún modo, de hecho existen muchos sordos que nunca han aprendido la LSM y no son capaces de entenderlas. (Martínez, López y Escobar, 2016: 10)

Por ello es menester atender el interés y buscar el canal adecuado de comunicación para poder mantener informadas a las personas y aperturar en los espacios correspondientes elementos que nos permitan dar a conocer el quehacer y la mejora de la figura docente y su impacto en el desarrollo personal y social de los individuos miembros de una sociedad.

La oportunidad de aprender en el aula está directamente relacionada con las características del proceso de enseñanza y las habilidades docentes que posea quien está al frente de ella. En este espacio es importante brindar más y mejores herramientas, modelos, estrategias y métodos de capacitación al personal docente, a fin de que pueda solventar y atreverse, arriesgarse a ser copartícipe del cambio que solicita el sistema educativo actual en pro de los procesos de inclusión, equidad e igualdad social. Por ende, trabajar un lenguaje de señas y atender a los niños y jóvenes con discapacidad auditiva debe ser parte esencial del neurocurrículo educativo de las sesiones de clase. Pero para que esto exista, deberá ser una competencia desarrollada por los profesores, preferentemente dentro de su proceso de formación.

## A manera de conclusión

De esta forma la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla y la Escuela de Alta Tecnología para Personas con Sordera, por medio del Diplomado de Lenguaje de Señas Mexicano, impulsan el aprendizaje de una segunda lengua para atender las necesidades educativas especiales (NEE) de niños y jóvenes con discapacidad auditiva, y brindan la capacitación docente para la atención inclusiva y equitativa en pro de la igualdad.

En México aún existe mucha desinformación sobre el trabajo en pro de la inclusión, la equidad y la igualdad, sin embargo, aportando un granito de arena en la formación docente y la capacitación de noveles de la educación en áreas de atención diversificadas, nuestra función social se enaltece y contribuye a una sociedad más justa, asequible y mejor para todos y cada uno de los que la integramos. De esta manera, a 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, debemos participar para que la educación, además de ser un derecho y una obligación, sea el camino para ejercer un prospecto estatal-nacional de igualdad en el desempeño académico-profesional de los docentes de educación básica.

Si todos nosotros nos esforzamos un poco más por hacer las cosas de manera leal a los principios éticos y morales, seguramente nuestra sociedad será justa y permitirá el sano desarrollo de todos los individuos que la integramos.

## Referencias bibliográficas

- COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (2010-2017), México. Consulta: 20 de septiembre de 2018 de <<http://www.cndh.org.mx/>>.
- MARTÍNEZ, S.; LÓPEZ, D. y ESCOBAR, G. (2016). *Manual 1 de gramática de la lengua de señas mexicana*. México: Editorial Mariángel.
- OMS. Organización Mundial de la Salud (2018). *Discapacidad y salud*. Consulta: 26 de septiembre de 2018 en <<http://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/disability-and-health>>.

Pablo Díaz Estévez<sup>1</sup>

## El derecho a la tierra en Uruguay

**RESUMEN.** Este ensayo exploratorio brinda elementos para la comprensión de la vivencia de derechos esenciales de las comunidades rurales del Uruguay en los últimos 70 años, a partir de un eje fundamental: el derecho a la tierra. Se propone abordar este eje como síntoma del reconocimiento o la discriminación de la ciudadanía de las poblaciones arraigadas en el territorio, de diversas ruralidades que persisten en una sociedad fuertemente urbanizada pero de base agropecuaria. Si bien el derecho a la tierra no está codificado formalmente en el derecho internacional, se relaciona directamente con los derechos a la vida, el trabajo, la propiedad, el ambiente, la vivienda, la alimentación, así como con derechos culturales de comunidades campesinas y originarias, entre otros. Este derecho es estudiado para el caso nacional, yendo más allá de la consideración del aspecto residencial (de un 5 % de población rural), incorporando dimensiones culturales, territoriales y ecológicas.

**PALABRAS CLAVES.** Ciudadanía, tierra, territorio, derechos humanos.

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política egresado de la Universidad de la República, Uruguay. Profesor adjunto del Centro Universitario de Tacuarembó, Universidad de la República. Coordinador del Observatorio de Política de Tierra y corresponsable del Polo de Desarrollo Universitario Núcleo de Estudios Rurales junto con el maestro licenciado Limber Santos. [diazpablo@gmail.com](mailto:diazpablo@gmail.com)

## 1. INTRODUCCIÓN

En un sentido amplio, el derecho a la tierra incluye la posibilidad de controlar una «parcela» para «beneficiarse» de las actividades económicas y productivas sobre ella (Food and Agriculture Organisation, 2002, en Gilbert, 2013). Dentro de ese sentido amplio, podemos entender al campesino como ciudadano y sujeto de derechos, como todo ser humano «de la tierra que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos y/u otros productos agrícolas. Las campesinas y campesinos trabajan la tierra por sí mismos; dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas a pequeña escala de organización del trabajo. Las campesinas y campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agro-ecológicos» (Vía Campesina, 2015, artículo 1).

Si bien el término *campesino* no es corriente en la sociología nacional, como categoría social se la asocia al productor agropecuario familiar (Piñeiro, 1985). Sin embargo, el sentido otorgado por la Vía Campesina a nivel internacional y latinoamericano permite incluir en el «campesinado» otras categorías sociales: trabajadores rurales sin tierra, pescadores artesanales, comunidades originarias, entre otras. En este marco puede ser comprendido como un sujeto no solamente por su derecho a usar el suelo (relacionado con los llamados «agricultores») o de acceder a alguno de los regímenes de tenencia de la tierra (relacionado con los «sin tierra»), porque la palabra *tierra* dice más que *suelo*, dice más que *título*, la palabra *tierra* connota *territorio*, agroecosistema y cultura (Delgado, 2009).

## 2. LA TIERRA Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES DEL CAMPESINADO

A los efectos de valorar los avances de las libertades fundamentales y los derechos humanos en los últimos 70 años, comprendemos dentro de los derechos de la población campesina cinco dimensiones relacionadas: su derecho a la tierra como medio de habitación, como medio de producción, como derecho cultural, como derecho al territorio y como derecho *de* la tierra.

En el concierto nacional, la distinción entre tierra para trabajar y *tierra para vivir* fue desarrollada por el filósofo Carlos Vaz Ferreira (1957) en las conferencias publicadas hace exactamente 100 años: *Sobre la propiedad de la tierra*. En el marco del aumento del precio de la tierra, producto de la modernización conservadora, Vaz Ferreira planteaba las dificultades para una reforma agraria (por la resistencia del latifundio a la tributación) y las oportunidades para una reforma habitacional universal basada en la idea de que todo ciudadano-ser humano tiene derecho al lugar, a un pedazo de tierra como medio de habitación:

El derecho de habitar cada individuo en su planeta y en su nación, sin precio ni permiso, es el mínimo de derecho humano; derecho que no ha sido reconocido ni bien establecido. (Vaz Ferreira, 1957: 33)

En nuestro medio rural, son importantes los avances del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (MEVIR), que asciende a 30.000 viviendas en todo el país (en 51 años de existencia), de las cuales un 13 % corresponden a soluciones habitacionales en las *unidades productivas* (unas 3.912 viviendas, que representan el 10 % del total de viviendas en explotaciones agropecuarias censadas en 2011) y un 84 % a *viviendas nucleadas*, dirigidas a trabajadores y pobladores rurales de bajos ingresos (MEVIR, 2018).

Sin embargo, la Cámara de Senadores rechazó a mediados de 2018 un proyecto de vivienda popular que podría haber universalizado la vivienda social también para las familias rurales que no cuentan con «título de propiedad en regla o con posibilidades de regularizar» (requisito para algunas líneas de apoyo, como las «unidades productivas» de MEVIR). Las familias de menores ingresos económicos continúan expuestas al desarraigo en sus pequeños parajes (los que desaparecen en todo el medio rural año a año). Por diversas razones económicas o culturales, los integrantes de varios hogares rurales no manifiestan interés en ser relocalizados en urbanizaciones como los sitios donde se construyen las «viviendas nucleadas» o no cuentan con acceso a la tierra o seguridad en la tenencia de la tierra para acceder a los planes.

Junto a los avances de MEVIR en más de cinco décadas, podemos considerar un avance de los años recientes el reconocimiento de diversos derechos

sociales para los pobladores rurales: derechos laborales (limitación de la jornada rural, consejo de salarios rurales, etc.), electrificación rural, descentralización de los programas de salud rural, descentralización de espacios consultivos (Áreas Protegidas, Mesas de Desarrollo Rural del MGAP, etc.), reactivación del Instituto Nacional de Colonización, programas departamentales y nacionales de «desarrollo» rural, extensión y asistencia técnica, amplia cobertura de las escuelas rurales (frenando los «nucleamientos»), avance de los liceos rurales, diversificación de la oferta educativa técnico-profesional, descentralización de la Universidad de la República, entre otros.

Sin embargo, estos avances mencionados en materia de derecho a la vivienda y de derechos sociales para pobladores rurales no incidieron en evitar la pérdida de las unidades productivas a raíz de la fuerte tendencia a la concentración, el anonimato y la extranjerización de la tierra (Narbondo y Oyhançabal, 2016). Discriminación que genera la negación de la ciudadanía campesina, la pérdida del entramado social en el campo, el éxodo rural y la desruralización de la educación de las futuras generaciones y sus proyectos de vida.

TABLA I. CANTIDAD DE ESTABLECIMIENTOS AGROPECUARIOS POR ESTRATO DE TAMAÑO SEGÚN AÑO DEL CENSO

	1908	1961	1980	2000	2011
De 1.000 ha y más	3.781	3.809	3.895	4.034	4.167
De 100 a 999 ha	15.375	18.085	17.532	17.052	15.912
Entre 1 y 99 ha	24.433	65.034	46.935	36.045	24.702
Total	43.874	86.928	68.362	57.131	44.781

Fuente: Piñeiro y Moraes (2008); MGAP (2011).

En los últimos años este contundente éxodo rural manifiesta que *el derecho a la tierra como «medio de producción»* ha sido desconocido, ya que desaparecieron un 50 % de los establecimientos agropecuarios entre 1961 y la actualidad. Solamente entre los años 2000 y 2011 se perdieron 12.000 emprendimientos productivos, 58 % del rubro ganadería y 90 % menores

de 100 ha (MGAP, 2011), con lo que el Uruguay regresó a su mínima expresión registrada de explotaciones, la del Censo de 1908, y al menor porcentaje de superficie controlada por pequeños productores (4,5 %).

La extranjerización de la tierra alcanza entre un 20 % y un 40 % de la superficie productiva, sin que la ciudadanía pueda conocer exactamente ese dato ya que la tenencia de la tierra por sociedades anónimas se habilitó mediante excepciones a la legislación. La concentración de una tercera parte de la superficie productiva en manos de los establecimientos mayores de 2.500 hectáreas se mantiene intacta desde hace 50 años (Díaz, 2016; 2017).

Unos 4.000 establecimientos «grandes» (mayores de 1.000 hectáreas) controlaron el 60 % de la superficie desde 1908 hasta 2011, mientras que los establecimientos menores de 100 hectáreas (que siempre representaron más del 50 % del total de establecimientos) controlaron en todo el período promedialmente el 7 % de la superficie productiva, como puede observarse en la tabla II.

TABLA II. CANTIDAD DE EXPLORACIONES DE MENOR ESCALA Y PORCENTAJE DE SUPERFICIE CONTROLADA (1908-2011)

Censos	1908	1951	1980	2000	2011
Total de explotaciones	43.874	85.258	68.362	57.131	44.781
Entre 1 y 99	24.433	63.126	46.935	36.045	24.702
% superficie	5,0	9,23	7,6	5,8	4,5

Fuente: Piñeiro y Moraes (2008); Solari (1958); MGAP (2011).

En la década del 40 del siglo XX se experimentó la exclusión del sector rural de los «consejos de salarios» y de la mayoría de los beneficios legados conquistados para los trabajadores urbanos. Sin embargo un conjunto de actores sociales (maestros rurales, productores familiares, entre otros) y diversos sectores políticos promovieron la creación de un instrumento que atendiera el derecho a la tierra como medio de producción, en una «solución transaccional» (González Sierra, 1994) que se lograría con la creación del Instituto Nacional de Colonización (INC):

Todos (los sectores de la cámara) estamos de acuerdo en reconocer la necesidad de corregir estos defectos de nuestra organización agraria; de contener la despoblación del campo; de evitar la formación de focos de desocupación y miseria; de subdividir convenientemente la tierra y hacerla accesible al que tenga aptitud y voluntad para trabajarla; de mejorar los sistemas de explotación; de asociar la labranza y la ganadería para darles posibilidad de expansión y respaldo recíproco; de incorporar más capital y más labor a cada unidad productora; de hacer posible una mayor y mejor producción de riqueza con la participación del más elevado número posible de trabajadores. (Cámara de Senadores, 1949: 62)

Del amplio «consenso» político (reflejado en las discusiones parlamentarias) nace el 12 de enero de 1948 la Ley 11.029, que no es ni una reforma agraria que democratiza la estructura fundiaria ni la «colonización» de inmigrantes en base a empresas privadas que se favoreció en siglo XIX, sino que es la atribución que se reserva el Estado de obtener tierras en el mercado y brindársela en diferentes regímenes de tenencia a los trabajadores rurales a los efectos de «mejorar la productividad» y procurar su «radicación» y «bienestar» (como señala su artículo 1).

Procurando la aplicación de la Ley de Colonización, el 20 de febrero de 1964 tiene lugar la primera de las cinco Marchas por la Tierra que realiza la UTAA (Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas) entre ese año y 1970. La lucha por la tierra de los asalariados rurales generó la aplicación de un impuesto a las grandes propiedades, mediante el cual se expropiaron miles de hectáreas a favor de Colonización. En el mismo período (1969-1979) en que varios activistas vinculados a la UTAA eran exiliados, presos, torturados, asesinados y desaparecidos, se incorporaron 140.000 hectáreas al patrimonio del INC.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En la lista de asesinatos de la Secretaría de Derechos Humanos para el Pasado Reciente (2018) puede encontrarse el caso de Edelmar Ribeiro (el *Nego Velho*) como el primer «peludo» sindicalista asesinado por la policía del departamento de Artigas, el 23 de marzo 1969, cuyo crimen continúa impune. En la misma situación se encuentran asesinatos en democracia vinculados a la defensa del derecho a la tierra y el territorio, como el del pescador artesanal Ramón Burgos, de Tacuarembó, el 23 de setiembre de 1986 (SUNTMA, 2011) y en Rocha el asesinato del referente del Movimiento por la Tierra Ronald Scarcella (el 23 de abril de 1993).

Entre 1985 y 2004 se colonizaron apenas 28.000 hectáreas (Pardiñas, 2006). A partir del año 2005 y en el marco de un conjunto de reivindicaciones de los asalariados rurales y productores familiares, se apuesta por la reactivación del INC y el financiamiento de la incorporación de nuevas áreas, aunque:

durante varias décadas y sucesivas administraciones el Instituto (INC) sufrió un proceso de deterioro que desdibujó la visión inicial y fundadora. Es de destacar que la acción del INC en sus sesenta años de existencia no ha logrado modificar el patrón de distribución de la tierra. (Piñeiro, 2011: 524)

Se incorporaron entre 2006 y 2016 más de 100.000 hectáreas, llevando el patrimonio del INC a 553.000 hectáreas (un 3 % del territorio productivo del país). Entre 2005 y 2017 alcanzaron 2.000 nuevos usuarios de campos de Colonización (5.873 beneficiarios), principalmente arrendatarios. En este período se pasó de 26 a 70 grupos de colonos que pagan por el uso de los inmuebles públicos una renta menor de la que se cobra en el mercado (aunque podría ser menor o eliminarse selectivamente).

Sin embargo, dado que la modalidad «colectiva» es la dominante en las adjudicaciones de arrendamiento del INC, por la escala de tierra en explotaciones directas que ocupa cada colono (sea asalariado rural o productor familiar) resulta totalmente insuficiente subsistir teniendo como ingreso principal el generado en el predio (con un cupo de 57 hectáreas promedio por colono de explotación directa) y radicarse en el inmueble como prevé la ley (Acosta *et al.*, 2017).

Pese a ello, persisten unos 6.000 solicitantes de tierra (Díaz, 2016) que con su inscripción y sus reivindicaciones colectivas (Díaz, 2016) manifiestan su voluntad de ser aspirantes a colonos aunque fuera para complementar sus ingresos con otras actividades económicas, productivas y laborales.

En el caso de la ganadería vacuna y ovina (que representa el principal rubro de la producción familiar, de los asalariados rurales y de los campos colectivos otorgados), el acceso a la tierra potencia la demanda de ampliación de escala. Los nuevos colonos que acceden a la tierra siguen demandando mayor escala de tierra, por lo que evitar el minifundismo ganadero constituye un desafío importante para el INC, así como la necesidad de

mejorar la calidad de producción y radicación de las colonias con un modelo de «repoblamiento de la campaña».

Por lo tanto, pese a los avances señalados, continúa pendiente la aplicación de forma integral y estricta de una política de acceso a la tierra que dé satisfacción a miles de solicitantes que son expulsados del medio rural desde hace más de medio siglo.

En relación con las formas de organización de productores familiares y trabajadores rurales y las formas jurídicas que presentan funcionamientos colectivos, solidarios y participativos para llevar adelante diversas clases de actividades económicas y sociales relacionadas con la tierra que, por ende, han favorecido la vinculación y la permanencia de las personas, corresponde destacar, por su recorrido de muchos años (y sin perjuicio de otras formas), a las sociedades de fomento rural (SFR), las cooperativas agrarias y los sindicatos rurales.

Las SFR surgieron a principios del siglo XX como comisiones de fomento en torno a los pueblos y a las estaciones de ferrocarril que se iban creando a medida que la vía férrea se extendía por gran parte del país. Pero de a poco se fueron constituyendo en organizaciones de apoyo a los pequeños productores rurales, y muy tempranamente, en 1915, crearon su organización central: la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), que fue prontamente reconocida por el Estado (1918) como entidad de segundo grado, delegando en ella el control de las SFR, situación que permanece hasta el día de hoy.

Y desde fines del siglo XIX, y con más fuerza a comienzos del siglo XX, aparecen los primeros sindicatos agrícolas, los que, en algunos aspectos, se asemejan a las sociedades de resistencia (primeros sindicatos que fueron apareciendo en las ciudades, con eje en las profesiones y oficios de las personas). Estos sindicatos agrícolas fueron el embrión de las cooperativas agropecuarias (que hoy en día son conocidas como cooperativas agrarias), las que llegaron a contar con la primera legislación nacional sobre cooperativas (Ley 10.008, de 1941), y en algunas zonas han sido muy importantes en apoyo a las actividades de sus asociados y, de ese modo, han facilitado la cercanía y el arraigo a la tierra.

A su vez, la reapertura democrática conoció la reactivación de las condiciones de agremiación de los asalariados rurales que tuvo el país (en las décadas de los 50 y 60), alcanzando poco más de una docena de organi-

zaciones sindicales (González Sierra, 1994) que sin embargo no lograron continuidad durante la década de los 90, cuando la precariedad de los derechos laborales fue mayor. Desde mediados de la década del 2000 se vuelven a crear un número similar de organizaciones de base con varias conquistas por empresas y sectores, pero con dificultades para generar herramientas de alcance nacional.

En cuanto al derecho a la tierra *como opción cultural o modo de vida*, está íntimamente ligado a las dimensiones ya abordadas (hábitat y medios de producción), pero también al *derecho al territorio*. Sin embargo diversos sujetos territorializados han sido desconocidos en el Uruguay de los últimos 70 años.

La historia escrita nos enseña que el «campo» uruguayo formó al «rural» o «paisano» (asalariado o productor), sin embargo la «narrativa» imperante «ha insistido en que en el Uruguay no hubo «campesinado», invisibilizando dentro de esta identidad a diversas categorías sociales, como por ejemplo los «agregados» y «ocupantes» (Moraes, 2016), o a los tenedores de ganado sin campo y otras modalidades de la ganadería familiar. Muchos de aquellos a los que hoy consideraríamos «productores familiares» con diversas formas de posesión o tenencia de la tierra y de los animales, y con diversas relaciones laborales (Díaz, 2017).

La historiografía nacional se ha focalizado en la historia de empleados y empleadores del capitalismo moderno, prestando poco interés a que el «campo alambrado» formó una diversidad de categorías sociales no puramente capitalistas ni campesinas (Moraes, 2016) que han mantenido su modo de vida al borde del alambrado, donde la historia académica no veía, donde incluso por momentos se alterna la relación empleador-empleado entre productores de baja escala. Por lo que, además de las «viejas» identidades rurales, es necesario destacar los sujetos de derecho invisibilizados por la historia, que siendo sujetos culturales no han sido objeto de conocimiento.

Esto no es extraño en Uruguay, donde las ciencias sociales generalmente han negado la existencia de campesinos y el peso de las raíces aborígenes en la población rural. A partir de la presencia de linajes aborígenes en el norte del país (Acosta y Lara, 1981) y la reemergencia de la causa indígena, iniciada por la familia de Lino (+1973) y Bernardino García (+2008), del departamento de Tacuarembó, diversos testimonios orales y transcritos

evidencian demandas de restitución territorial de los descendientes originarios, lo que implicaría el reconocimiento estatal del genocidio y del etnocidio, y el reconocimiento de las raíces originarias de nuestra(s) cultura(s) mestiza(s).

Finalmente, la amenaza al *derecho DE la tierra*: desde un paradigma bio-céntrico (Gudynas, 2015) debería valorarse el uso del rubro de la ganadería sobre campo natural, principal e histórico agroecosistema del bioma pampa uruguayo. Allí urge la reparación ecológica y económica a los asalariados rurales y ganaderos familiares, verdaderos «guardianes de la pradera» (Torres, 2013) que nos han legado una de las principales reservas naturales de pastizales nativos del mundo, pero que sin embargo carecen de todo tipo de protección ambiental y legal frente a los megaemprendimientos agrícolas, agrícola-ganaderos y forestales de carácter extractivista.

Patrimonio ecológico de una poco reconocida biodiversidad, de una inexplorada potencialidad productiva para la producción de carne a cielo abierto, de alto valor natural, y de servicios ecosistémicos invaluable para la conservación del bioma pampa (Komchenko y Bencke, 2016) y sus valiosos recursos naturales.

### 3. CONCLUSIONES

Para revertir la tendencia predominante a la exclusión de los derechos campesinos, el derecho a la tierra en Uruguay como derecho ciudadano debería justificarse por la mera pertenencia del sujeto campesino a su comunidad política, pero también considerando de manera particular dentro de los sujetos titulares a los 22.858 productores familiares registrados oficialmente (MGAP, 2015), a los 1.782 pescadores artesanales registrados ante DINARA (2012), a los trabajadores «sin tierra» (asalariados y propietarios de tierras y rodeos en pequeña escala), que ascienden según nuestras estimaciones publicadas en los informes del Observatorio de Política de Tierra de la Universidad de la República (Díaz, 2016) a más de 6.000 los solicitantes de tierra inscritos en el Instituto Nacional de Colonización y a 159.319 los autonominados descendientes de etnias aborígenes (Censo 2011).

Esta puesta al día de la situación del campesinado en Uruguay en el concierto latinoamericano y de la Declaración de Derechos de los Campe-

sinos y Otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales (del 39.º Encuentro del Consejo de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales) (ONU, 2013) colaboraría al reconocimiento del país mestizo. *Reconocimiento de un 1 % de población campesina y de un 5 % indígena*: una novedad frente a la «histórica» autodefinición dominante de «país transplantado» (Ribeiro, 1984) o «bajado de los barcos».

La discriminación del campesinado se expresó y se expresa en la tendencia predominante del «campo» uruguayo de hoy a su expulsión, a la coexistencia con la tradicional estancia ganadera de un paisaje de monocultivos que prescinden de la población rural, en base a grandes empresas de capitales anónimos (un campo sin «vecinos») y propiedades de «extranjeros» que comprometen la soberanía nacional y que utilizan más tecnología sofisticada que mano de obra.

Este modelo de «campo» requiere de la «desterritorialización» de las posesiones campesinas y de la desmemoria de las raíces mestizas, por lo que la llamada «diversificación de la matriz productiva» cierra escuelas rurales (perdimos más de 3.000 alumnos rurales del 2005 a la actualidad) mientras educa para la reconversión laboral del «rural» o del «campero», y su reorientación como pequeño rentista (si posee propiedad), semiasalariado urbano o «beneficiario» de las políticas sociales. De esta forma la expansión capitalista desterritorializa saberes y forma sujetos rurales cultural y económicamente desarraigados.

El reconocimiento internacional de los derechos campesinos de setiembre de 2018 puede ser una herramienta para expandir ciudadanía, tomado en cuenta que la identidad del paisano, del «campero», del «rural» o campesino uruguayo es un patrimonio cultural de la nación, su presencia histórica un «bien común», y que además de su contribución económica a la sociedad como productor familiar, asalariado rural o pescador artesanal, es muchas veces guardián del territorio y un monitor ambiental, un ciudadano que puede contribuir al ejercicio de la soberanía en el territorio nacional y a la soberanía alimentaria, al disfrute de las libertades fundamentales de la sociedad en su conjunto.

## Referencias bibliográficas

- ACOSTA Y LARA, E. (1981). Un linaje charrúa en Tacuarembó. *Revista Facultad de Humanidades y Ciencias*, serie Ciencias Antropológicas, Vol. I, N.º 2. Montevideo.
- ACOSTA, D.; BENTANCUR, H.; GRANDIROLI, N.; NAVA, P.; SABJAN, R.; TABÁREZ, P.; TOLEDO, M. (2017). Aspirantes a colonos en Uruguay: características sociales y productivas. Ponencia en el XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Recuperado de <http://alasalas2017.easylplanners.info/opc/tl/8976\_martin\_toledo.pdf>. Consulta: agosto de 2018.
- BERTERRECHE, A. (2013). Entrevista al presidente del Instituto Nacional de Colonización. Radio Uruguay, 26 de febrero de 2013. Recuperado de <http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/31243/61/mecweb/colonizacion-reclama-mantener-seccion-constitucional-del-icir?parentid=28545>. Consulta: agosto de 2018.
- CÁMARA DE SENADORES (1948). Ley 11.029. Informe y proyecto de ley de la Comisión Especial de Reforma Agraria del Senado y discusión parlamentaria en el cuerpo. Montevideo: Imprenta Nacional.
- DELGADO, S. C. (2009). *Derecho a la tierra y el territorio*. Equipo de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales del CINEP. Bogotá. Recuperado de <https://descapitulobogota.files.wordpress.com/2011/09/derechoalatierrayalterritorio.pdf>. Consulta: agosto de 2008.
- DÍAZ, P. (COORD.). (2016). *Informe n.º 4*, Observatorio de Política de Tierra. Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica-Programa de Estudios Rurales, UDELAR. Montevideo. Recuperado de <https://nucleodeestudiosrurales.wordpress.com/2016/12/22/informes-del-observatorio-de-politica-de-tierra/>. Consulta: agosto de 2018.
- (ed.) (2017). *Informe n.º 5*, Observatorio de Política de Tierra, Polo de Desarrollo Universitario, Núcleo de Estudios Rurales, UDELAR, Sede Tacuarembó. Tacuarembó: Imprenta Nortgraf. Recuperado de <https://nucleodeestudiosrurales.wordpress.com/2016/12/22/informes-del-observatorio-de-politica-de-tierra/>.
- DINARA (2012). *Boletín Estadístico Pesquero*. Recuperado de <http://www.dinara.gub.uy/web\_dinara/images/stories/file/Boletines/boletin\_2012\_v5\_3.pdf>.
- GILBERT, J. G. (2013). Derecho a la tierra como derecho humano: argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. *SUR. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 10, n.º 18, diciembre 2013, semestral, edición en español. Rede Universitária de Direitos, San Pablo. Recuperado de <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-monitoreo-del-acceso-a-la-informacion.pdf>. Consulta: agosto de 2018.
- GONZÁLEZ SIERRA, Y. (1994). *Los olvidados de la tierra. Vida, organización y luchas de los sindicatos rurales del Uruguay*. Montevideo: Nordan.
- GUDYNAS, E. (2015). *Derechos de la naturaleza. Ética biocéntrica y políticas ambientales*. Buenos Aires: Editorial Tinta Limón.
- KOMCHENKO, L. y BENCKE, G. (2016). *Nosso pampa desconhecido*. Porto Alegre: Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul.
- MEVIR. Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural Dr. Alberto Gallinal Heber-Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Sitio oficial. Recuperado de <http://www.mevir.org.uy/>. Consulta: agosto de 2018.
- MGAP (2011). *Censo General Agropecuario*. Recuperado de <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/censo2011.pdf>. Consulta: agosto de 2018.
- MGAP (2015). *Producción familiar agropecuaria uruguaya y sus productores familiares a partir de los datos del Censo General Agropecuario y el Registro de Productores Familiares*. MGAP, Dirección General de Desarrollo Rural. Recuperado de <http://www2.mgap.gub.uy/portal/afiledownload.aspx?2,10,821,O,S,o,10981%3B%3B1%3B76>. Consulta: agosto de 2018.

- MORAES, M. I. (2016). La cuestión agraria en el Uruguay. Una reflexión a partir de la historiografía. *Revista Hemisferio Izquierdo*, n.º 7, Montevideo. Recuperado de <https://www.hemisferioizquierdo.uy/single-post/2016/11/07/La-cuesti%C3%B3n-agraria-en-el-Uruguay-Una-reflexi%C3%B3n-a-partir-de-la-historiograf%C3%ADa>. Consulta: 19 de junio de 2018.
- NARBONDO, I. y OYHANTÇABAL, G. (2016). ¿Acaparamiento de tierras en Uruguay? Evidencias en torno a la forma y la intensidad de la centralización de tierras en Uruguay. *Pre Congreso ALASRU*. 18-21 de octubre de 2016. Santiago del Estero.
- O'DONNELL, G. (2007). *Seminario del Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Democracia en América Latina, Escuela de Política y Gobierno*. Buenos Aires, 9 de mayo de 2007 (mimeo).
- ONU (2013). *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Grupo de Trabajo Intergubernamental de Composición Abierta sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/WGPleasants/A-HRC-WG-15-1-2\_sp.pdf>. Consulta: agosto de 2018.
- ÖZDEN, M. (2014). *El derecho a la tierra. Un derecho humano fundamental indispensable para realizar los derechos humanos reconocidos*. Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM). Ginebra, octubre de 2014. Disponible en <https://www.cetim.ch/product/el-derecho-a-la-tierra/>. Consulta: agosto de 2018.
- PARDIÑAS, Y. (2006). Las tierras disponibles y los aspirantes a colono. *Seminario de Colonización para el Desarrollo Productivo y Social*. PIT-CNT, UDELAR, MGAP-Instituto Nacional de Colonización, Montevideo.
- PIÑEIRO, D. E. (1985). *Formas de resistencia de la agricultura familiar. El caso del noreste de Canelones*. Estudios sobre la Sociedad Uruguaya, n.º 6. Montevideo: CIESU.
- (2011). *Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina. El caso de Uruguay*. Roma: FAO.
- PIÑEIRO, D. y MORAES, M. I. (2008). *Los cambios en la sociedad rural durante el siglo xx*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental-Departamento de Sociología.
- RIBEIRO, D. (1984). La civilización emergente. *Revista Nueva Sociedad*, n.º 73, julio-agosto de 1984, 26-37. Recuperado de <http://nuso.org/media/articles/downloads/1187\_1.pdf>. Consulta: agosto de 2018.
- Secretaría de Derechos Humanos, Presidencia de la República Oriental del Uruguay (Uruguay). Ribeiro, Edelmár. En *Listado cronológico de muertos y asesinatos 1968-1973*. Recuperado de <http://sdh.gub.uy/wps/wcn/connect/sdh/9d2dla75-bfd9-499d-8ab5-2ac9c3cofdd4/RIBEIRO+Edelmár.pdf?MOD=AJPERES>. Consulta: 18 de agosto de 2018.
- SOLARI, A. (1958). *Sociología rural nacional*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Montevideo.
- SUNTMA (2011). Diario *El Timón* (publicación del SUNTMA). Agosto de 2011. Disponible en <http://perucio.blogspot.com/2011/10/ramon-burgos.html>. Consulta: agosto de 2018.
- TORRES, M. F. (2013). *Guardianes de la pradera*. Tesis de Maestría en Sociología. Montevideo, Facultad de Ciencias Sociales-Udelar.
- VAZ FERRERIA, C. (1957). *Sobre la propiedad de la tierra*. Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay. Montevideo.
- VÍA CAMPESINA (2015). *Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos*. Recuperado de <https://viacampesina.net/downloads/PDF/SP-3.pdf>.

---

*Silvia Facal<sup>1</sup>*  
*Gabriel Pérez del Pino<sup>2</sup>*  
*Karen Ricardi<sup>3</sup>*

---

## Derechos humanos y migraciones en Uruguay: análisis de su protección y vulnerabilidades a 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

**RESUMEN.** Uruguay se destaca por ser un país de muy alta adhesión tanto al sistema internacional de derechos humanos en general como de los migrantes y sus familias en particular. Ha firmado y ratificado la mayor parte de los instrumentos internacionales en la materia y cuenta con una legislación propia de avanzada al respecto.

A pesar de tenerse una clara conciencia de la importancia de legislar en derechos humanos, se han venido constatando graves falencias a la hora de hacer efectivo el cumplimiento de las normas de carácter internacional y nacional.

El presente estudio, realizado en el marco del aniversario de los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene por cometido analizar todo lo relacionado con la protección y vulnerabilidades de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en Uruguay.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, migrantes, vulnerabilidades.

- 
- 1 Licenciada en Historia egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Doctora en Historia, Universidad de Santiago de Compostela, España. Investigadora nivel I del SNI (ANII). Dirige la línea de investigación «Inmigración de Ida y Vuelta en Uruguay». Se desempeña como investigadora y docente en Universidad Católica, Universidad de Montevideo y Universidad de la Empresa (UDE), Uruguay. [sfacals@gmail.com](mailto:sfacals@gmail.com)
  - 2 Estudiante de la carrera de Escribanía de la UDE. Ayudante de investigación.
  - 3 Estudiante de la carrera de Abogacía de la UDE. Ayudante de investigación.

## 1. INTRODUCCIÓN

Uruguay es un país que presenta un muy alto nivel de adhesión formal no solo al sistema de protección internacional de derechos humanos en general, sino también al de los migrantes en particular, ya que ha ratificado prácticamente todos los instrumentos internacionales en la materia. Inclusive, y frente al importante vacío existente en nuestro país en cuanto a legislación sobre protección de los derechos de los migrantes y sus familias, existente hasta bien entrado el siglo XXI, se ha incorporado, en los últimos años, un importante marco normativo que regula la situación de los migrantes, refugiados y sus familias.

A pesar de lo afirmado con anterioridad, se han venido constatando también ciertas graves falencias a la hora de hacer efectivo el cumplimiento de las normas de carácter tanto internacional como nacional.

El presente estudio, realizado en el marco del aniversario de los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tiene como objetivo mostrar un análisis de la protección y las vulnerabilidades de los derechos humanos de los migrantes y sus familias en Uruguay. Para su logro hemos optado por utilizar una metodología cualitativa acompañada de algunos datos cuantitativos, con un alcance de carácter exploratorio, dada la escasa literatura científica existente al respecto. Un estudio descriptivo, mediante el cual se hace una interpretación de los diferentes instrumentos normativos del derecho internacional de los derechos humanos y del propio derecho interno, y también propositivo, con la intención de formular recomendaciones sobre cómo proceder frente a las vulnerabilidades detectadas en el respeto de los derechos humanos de los migrantes y sus familias.

## 2. MARCO JURÍDICO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES EN URUGUAY

Uruguay sigue, a grandes rasgos, los lineamientos jurídicos internacionales de protección a los migrantes y sus familias, los cuales se encuentran reflejados en nuestra legislación. El derecho internacional de los derechos humanos, en materia de protección de los derechos de las poblaciones

migrantes, apunta fuertemente a la integración plena de estas personas en las sociedades donde se encuentran o pretenden insertarse. Para ello exige a los Estados diseñar políticas públicas con las cuales se atiendan las diversas necesidades y demandas de las poblaciones migrantes y al mismo tiempo se reconozca la igualdad de derechos entre los migrantes, sus familias y la sociedad local.

No obstante, la constatada vulnerabilidad, con relación al efectivo amparo de los derechos humanos de los migrantes y su familia, ha llevado a la elaboración de instrumentos jurídicos de carácter internacional especiales de protección. Entre los citados instrumentos destacan distintos pactos internacionales junto con la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos/as los/as Trabajadores/as Migrantes y de sus Familiares de 1990, inspirada en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en la cual, de forma específica, se contemplan los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias. El principal desafío de los diversos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, en materia migratoria, consiste en contemplar la situación de la persona migrante de forma integral, asegurando su cumplimiento mediante la adecuación de la normativa interna en distintos ámbitos (IELSUR, 2006). Esta adecuación debe contemplar el efectivo goce y disfrute, entre otros, de derechos como la igualdad, la no discriminación, la libertad, la vida, la seguridad, la integridad física, el acceso a la justicia, la educación, la vida cultural, el trabajo digno, a un nivel de vida adecuado que asegure la vivienda, la salud, a seguros de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez. Y, al mismo tiempo, debe buscar la coordinación de la participación de diversas entidades y organizaciones de la propia sociedad civil en las políticas públicas de atención al migrante y a su familia.

Nuestro país, consciente, por lo tanto, de estas necesidades expresadas anteriormente, ha firmado y ratificado la mayoría de los tratados, convenciones y declaraciones que ordenan a nivel internacional los derechos humanos en general y en particular los de los migrantes. Entre estos destacan:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas con el voto a favor de 48 países —entre ellos Uruguay— y 8 abstenciones el 10 de diciembre de 1948.

- Convenios de la OIT n.º 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de 1948, y 98 sobre el Derecho de Sindicación y Negociación Colectiva de 1949, aprobados por la Ley 12.030 de 1953.
- Convenio 97 de la OIT sobre Trabajadores Migrantes, aprobado por la Ley 12.030 de 1953.
- Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, aprobada por la Ley 17.722 de 2003.
- Convención de las Naciones Unidas para Reducir los casos de Apatridia de 1961, aprobada por la Ley 17.349 de 2001.
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1963, aprobada por la Ley 13.670 de 1968.
- Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (artículos 12 y 13) de 1966, aprobado por la Ley 13.751 de 1969.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, aprobado por la Ley 13.751 de 1969.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en 1969 (artículo 22), aprobada por la Ley 15.737 de 1985.
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, aprobada por la Ley 15.164 de 1981.
- Convención de las Naciones Unidas sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990, aprobada por la Ley 17.107 de 1999.
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes de 1984, aprobada por la Ley 17.914 de 2005.
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 2015. Se trata, a nivel mundial, del primer instrumento vinculante de derechos humanos para personas mayores. Uruguay es uno de los cinco países firmantes junto con Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica.

A su vez, en materia de derechos humanos vinculados a los migrantes y su familia, Uruguay a nivel de derecho interno se rige en la actualidad por el siguiente marco normativo:<sup>4</sup>

- Constitución de 1966.
- Ley 12.001 de 1953 sobre la Obligatoriedad de Presentación de Pasaportes.
- Decreto del 523/1985 con el cual se creó la Comisión Nacional de Migración.
- Decreto del 587/1985 relativo a inmigrantes y el retorno de emigrantes.
- Ley 16.021 de 1989 sobre la consideración de ciudadanía natural. Interpretación del artículo 74 de la Constitución.
- Decreto del 441/001 sobre la residencia de ciudadanos extranjeros y certificado de residencia para extranjeros.
- Ley 17.722 sobre el Estatuto de los Apátridas de 2003.
- Decretos 220/008 y 559/008 sobre la importación de enseres y automóviles por uruguayos residentes en el extranjero.
- Ley 18.076 del Derecho al Refugio y a los Refugiados de 2006.
- Ley 18.250 sobre Migración de 2008 y su decreto de reglamentación 394/009.
- Ley 18.858 del 2011 con la cual se modifica el artículo 4 de la Ley 16.021 y se establece el vecinamiento en tres meses.
- Ley 19.254 sobre Residencia Permanente en la República y su decreto de reglamentación 312/015, que realizaron modificaciones a la Ley 18.250 con el propósito de agilizar la residencia de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y a los nacionales de los países del Mercosur y Estados asociados).
- Ley 19.362 de 2015 sobre la modificación de los artículos 3 y 5 de la Ley 16.021 relativa a la ciudadanía natural, en la cual se extiende la ciudadanía natural a los hijos de los nacidos fuera del territorio nacional.

<sup>4</sup> Para tener un panorama más completo de la historia de todo el ordenamiento jurídico en temas migratorios en nuestro país, puede consultarse el siguiente estudio: Facal Santiago, S. (2017). *Movimientos migratorios en Uruguay. Un estudio a través del marco normativo*. Madrid: OBIMID y OIM.

- Ley 19.643 de Prevención y Combate de la Trata de Personas.

Complementando a las leyes anteriores del ordenamiento jurídico uruguayo existen otras que, en específico, velan por el reconocimiento de ciertos derechos vinculados a poblaciones vulnerables en general, entre las cuales se encuentran también los migrantes:

- Ley 16.045 de 1989 sobre la Prohibición de la Discriminación en el Lugar de Trabajo.
- Código Penal, en concreto el artículo 321 tipifica la violencia doméstica como delito diferenciado.
- Ley 17.817 de 2004 sobre la Lucha contra el Racismo y toda otra Forma de Discriminación.
- Ley 17.823 de 2004, que da a los menores el derecho a ser tratados en condiciones de igualdad.

En materia de legislación nacional se puede afirmar que Uruguay ya ha superado la fase del simple control fronterizo para empezar a promover la inmigración como política pública. A partir tanto de la Ley 17.817 como de la 18.250 se han comenzado a instrumentar planes de integración de población migrante trabajadora no solo en igualdad de derechos con la población local, como ya estaba establecido en la legislación anterior, sino de protección de su vulnerabilidad en cuanto al adecuado goce de ciertos derechos, como el derecho a la no discriminación, a preservar su identidad cultural o el acceso en las mismas condiciones que los nacionales a los servicios de educación, salud y seguridad social. Además, en 2008 se creó la Institución Nacional de Derechos Humanos<sup>5</sup> con el cometido de defender, promover y proteger los derechos humanos en Uruguay (Ley 18.446, 2008). La citada institución informa acerca de la firma y ratificación de los tratados internacionales y su implementación y práctica para proteger los derechos humanos y para investigar las violaciones de estos en cualquier ámbito (Faroppa, 2018). Además, realiza informes temáticos sobre la vulneración de distintos derechos humanos y todos los años pre-

<sup>5</sup> En la actualidad se denomina Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

senta al Parlamento un informe de su gestión. El Estado uruguayo cuenta también con otras instituciones para promover los derechos humanos, en áreas particulares de gobierno, entre las cuales destacan:

- Comisión contra el Racismo, Xenofobia y toda forma de Discriminación, creada en 2007, pero sin presupuesto asignado hasta el año 2010.
- Oficina del Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, creada por la Ley 17.684 de 2003.
- Oficina Asesora de Derechos Humanos del Poder Judicial de Uruguay, creada en 2013.
- Secretaría de Derechos Humanos adscrita a la Presidencia de la República, creada por la Ley 19.149 de 2013.

### 3. VULNERABILIDADES

Si bien, como ya hemos expresado, Uruguay presenta una gran adhesión a la normativa internacional de protección de los derechos humanos en general y en forma particular de los migrantes y sus familias, se han venido produciendo también ciertas vulnerabilidades en su cumplimiento acompañadas de la falta de controles efectivos o de lagunas en la propia legislación. Las principales vulnerabilidades se producen en el campo laboral, lo cual ha llevado a situaciones de trata de personas —explotación laboral y explotación sexual—, y también en el plano de la protección de los/as trabajadores/as retirados de la vida laboral.

El fenómeno global de la trata de personas, la nueva esclavitud del siglo XXI, alcanza a todos los países del mundo, y Uruguay en particular no escapa a ese fenómeno por el cual migrantes son captados y explotados vulnerando sus derechos humanos. Según el Protocolo para Prevenir, Suprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente en Mujeres y Niños (Protocolo de Palermo), que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), se entiende por trata de personas «la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de

poder de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación». Este fin último de explotación es variado, abarca, a modo de ejemplo, la sexual,<sup>6</sup> laboral, esclavitud, extracción de órganos, adopción de menores. Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) la define como «todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente» (CIT n.º 29 —Definición de Trabajo Forzoso—, 1930). En nuestro país este ha sido un fenómeno históricamente «invisible» tanto para la ciudadanía como para las autoridades. Cuando se coloca a una persona en una de estas situaciones se vulneran sus más básicos derechos, esenciales, inherentes a su calidad humana, los cuales se encuentran consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. Artículo 4: Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre. Artículo 5: Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 23.1: Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo; 2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; 3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social; 4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses. Artículo 24: Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre,

<sup>6</sup> La trata de personas con fines de explotación sexual comercial es aquella que tiene como objetivo lucrar con los cuerpos en el mercado del sexo. Se manifiesta como mínimo en tres formas diferentes: prostitución forzada, turismo sexual y utilización en pornografía (Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual, 2012). Según los datos existentes en el mundo, las principales personas tratadas son mujeres adultas, niñas y adolescentes, aunque existen casos en que las víctimas son varones de cualquier edad. La relatora especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, Joy Ngozi Ezeilo, en su informe Misión Uruguay (2011) agrega que: «la invisibilidad de este fenómeno se ve agravada por la falta de estadísticas o estimaciones oficiales de la magnitud del problema».

a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas). Los citados derechos se encuentran garantizados por otros instrumentos jurídicos a nivel internacional, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos/as los/as Trabajadores/as y de sus Familiares (Artículo 10: Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 11: Ningún trabajador migratorio o familiar suyo será sometido a esclavitud ni servidumbre), y también en el orden nacional por la Constitución de 1966 (Artículo 7: Los habitantes de la República tienen derecho a ser protegidos en el goce de su vida, honor, libertad, seguridad, trabajo y propiedad. Nadie puede ser privado de estos derechos sino conforme a las leyes que se establecieron por razones de interés general. Artículo 8: Todas las personas son iguales ante la ley no reconociéndose otra distinción entre ellas sino la de los talentos o las virtudes. Artículo 53: El trabajo está bajo la protección especial de la ley. Todo habitante de la República, sin perjuicio de su libertad, tiene el deber de aplicar sus energías intelectuales o corporales en forma que redunde en beneficio de la colectividad, la que procurará ofrecer, con preferencia a los ciudadanos, la posibilidad de ganar su sustento mediante el desarrollo de una actividad económica. Artículo 54: La ley ha de reconocer a quien se hallare en una relación de trabajo o servicio, como obrero o empleado, la independencia de su conciencia moral y cívica; la justa remuneración; la limitación de la jornada; el descanso semanal y la higiene física y moral. El trabajo de las mujeres y de los menores de dieciocho años será especialmente reglamentado y limitado. Artículo 72: La enumeración de derechos, deberes y garantías hecha por la Constitución, no excluye los otros que son inherentes a la personalidad humana o se derivan de la forma republicana de gobierno).

Existen una diversidad de factores desfavorables que colocan a las personas en situaciones de vulnerabilidad frente a diferentes formas de explotación; dificultades económicas, violencia intrafamiliar, violencia social, pautas y prácticas culturales que discriminan a variados grupos poblacionales, el accionar de la delincuencia organizada y otros. Las fronteras permeables, la falta de legislación adecuada, la corrupción pública y privada, la incapacidad de los organismos migratorios para desarrollar los controles correspondientes, la falta de voluntad y decisión política de concretizar

los compromisos asumidos por los Estados son también elementos fundamentales a tener en cuenta para evaluar las situaciones de protección o desprotección en que se encuentran las poblaciones más vulnerables (INMUJERES, 2011).

En nuestro país, en concreto, se ha tenido conocimiento, gracias a la intervención de la justicia uruguaya o por denuncias realizadas, de las siguientes situaciones de trata de personas —explotación laboral y sexual—:

- Trabajadores de la pesca peruanos. A lo largo de la presente década se han presentado ante el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo denuncias con relación a los trabajadores de la pesca peruanos. En este caso puntual se encontró una falta de aplicación de la Ley de Pesca de Uruguay, la cual establece que solo el 10 % de la tripulación de la flota pesquera puede ser extranjera, cuando en la realidad este criterio no se respeta y en su mayoría trabajan personas de otras nacionalidades. En consecuencia, se realizó una gestión de buenos oficios y se dejó en suspenso la aplicabilidad de la ley para no perjudicar los derechos de estos los trabajadores extranjeros (Faroppa, 2018).
- Empleadas domésticas en Punta del Este. La Federación de Empleados de Comercio y Servicios (FUECYS) denunció que en la temporada estival de 2012 habría unas 200 empleadas domésticas en Punta del Este trabajando en «un régimen casi de esclavitud». Las mujeres, en su mayoría peruanas, bolivianas y paraguayas, eran traídas por sus empleadores. Una trabajadora paraguaya se comunicó con el gremio y denunció estar en condiciones muy difíciles. Luego de haber efectuado el llamado, sus empleadores le quitaron el teléfono, le suprimieron los días libres y le racionaron el alimento. La mayor parte de estas mujeres no denuncian su situación debido a las amenazas recibidas de sus empleadores (Subrayado, 2012).
- Trabajadoras bolivianas. El 2 de agosto de 2012, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social tuvo que acudir a la justicia y a la fuerza pública para ingresar a una vivienda en el barrio Carrasco de la familia Fernández Manhard —dueña de Fripur, Chic Parisien, La Casas de las Telas e Íntima— para cumplir con una inspección

del personal doméstico. Durante la citada inspección se constató que dos mujeres bolivianas prestaban servicio con hospedaje sin estar inscritas en el Banco de Seguridad Social (BPS), como exige la ley, ni tampoco en el Banco de Seguros. Además, trabajaban durante extensas jornadas laborales (desde las 7.00 hasta las 23.00 horas) sin cobrar horas extras y percibiendo solo el jornal mínimo (Cotidiano Mujer, 2012). Esta situación de irregularidad había sido denunciada ante el juez especializado en Crimen Organizado de primer turno, Néstor Valetti. Dadas todas las irregularidades constatadas, la justicia estableció que se debía regularizar la situación del personal doméstico. Al mismo tiempo, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sancionó a los citados empleadores con una multa por la contratación de «personas extranjeras en contradas en situación irregular en el territorio nacional», la cual se negaron a pagar. Por tal motivo, debió intervenir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para hacer efectivo el pago. En esta causa intervino también el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH, 2013).

- Empleadas domésticas paraguayas de Punta del Este. En un intervalo entre los años 2014 y 2016 se realizaron ocho denuncias por inmigrantes paraguayas en Punta del Este (Maldonado) que trabajaban como empleadas domésticas durante 20 horas al día sin descanso semanal, viviendo situaciones de cautividad y hasta de maltrato por parte de sus empleadores. Una vez constatada la situación de los derechos humanos de estas trabajadoras migrantes, estas quedaron bajo el cuidado del Ministerio de Desarrollo Social (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2018).
- Trabajadoras paraguayas de empresa frutihortícola y restaurantes. El consulado paraguayo recibió también durante 2016 cuatro denuncias de trabajadoras paraguayas referidas a malas condiciones laborales. Dos mujeres denunciaron «explotación» y «trabajos forzados» en una empresa frutihortícola a las afueras de Montevideo, y otras dos mujeres, «maltratos» y «descuentos compulsivos y excesivos en concepto de alimentos y manutenciones» en el restaurante El Joven Marino, de Punta del Este, como revela un informe del propio consulado paraguayo. Las empresas reconocieron

en el consulado que no habían firmado contratos laborales con las trabajadoras (El Observador, 2016).

- Explotación sexual de migrantes. En el año 2016 se iniciaron tres investigaciones por trata con fines de explotación sexual de mujeres migrantes y se continuó con una investigación iniciada en 2015 (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017). En 2017 se produjeron 23 procesamientos por trata con fines de explotación sexual, lo que implica un aumento respecto de años anteriores. Según el Comité Nacional para la Erradicación de la Explotación Sexual Comercial y No Comercial de la Niñez y la Adolescencia (CONAPEES), en 2017 se detectaron 350 casos de explotación contra niños, niñas y adolescentes. La ONG El Paso registra unos 500 ingresos anuales de mujeres víctimas de trata. Esto demuestra que la brecha entre casos detectados e investigaciones iniciadas y posteriores procesamientos y condenas es muy amplia. Históricamente el fenómeno se ha vinculado a las inequidades existentes: políticas, económicas y culturales entre hombres y mujeres, entre adultos y niños, niñas y adolescentes, entre ricos y pobres, y entre quienes ostentan el poder y quienes son dominados. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social reportó la asistencia a 172 posibles víctimas de trata laboral y sexual en 2017 (71 casos nuevos y 101 iniciados previamente), lo que constituye un aumento en comparación con las 131 informadas en 2016 (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2018). Cabe agregar que en más de la mitad de los casos se trata de personas extranjeras. Las mujeres adultas y las niñas son el eslabón más débil, alcanzan el 71 % del total general de las víctimas de explotación a nivel mundial. De cada cuatro víctimas de explotación en todas sus variantes, una es un niño (OIT, 2017). Uruguay es un país de destino y a su vez de origen y tránsito de hombres y mujeres víctimas de explotación sexual (Core, 2016, citado en Facal Santiago, 2017). Entre las principales rutas de acceso a nuestro país para las víctimas de trata de personas destacan: a) La que tiene origen en Cuba con destino Uruguay. Desde el primero se trasladan a Guyana, dada la no exigencia de visa por este país. Desde el país insular cruzan a Brasil, en donde se forman caravanas o excursiones con el objetivo de trasladar a

los migrantes por las ciudades de Boa Vista, Brasilia, San Pablo y Porto Alegre, para finalmente llegar a las ciudades de Santana do Livramento, fronteriza con el departamento de Rivera, y Chui, con el de Rocha (Coitinho, 2018). Desde estas cruzan la frontera ingresando a Uruguay, donde piden refugio (Faroppa, 2018). Según Karla Manteluna (2018), de la ONG Idas y Vueltas, «estas personas pagan entre 400.000 dólares dependiendo cuántas personas sean». b) Aquella vinculada a la trata de adolescentes —para el turismo sexual— desde Argentina (Formosa, Chaco, Misiones, Corrientes) con destino Punta del Este. Asimismo, se identifica una ruta proveniente de Argentina, pasando por Uruguay (Payсандú, Tacuarembó y Rivera) con destino San Pablo, resultando Uruguay país de tránsito hacia Brasil (Prego, 2012: 100, citado en OPP, 2016). c) Referente al turismo sexual, en Uruguay se sospecha de rutas internas que tendrían como destinos las zonas turísticas clásicas: Costa de Oro, Maldonado, Rocha y Colonia, y nuevas zonas turísticas como zonas termales del litoral, el turismo rural y las zonas de caza de animales silvestres (Navarrete, 2006). Se agrega que las facilidades de ingreso desde los países de la región permitirían suponer que a los lugares de temporada podrían venir niños y niñas uruguayos o de países de la región, trasladados desde su lugar de origen por el tiempo que dura la temporada y retornados al fin de esta a su lugar de origen o llevados a otros destinos, por lo que podría ser un punto intermedio para el tráfico. d) A partir de 2012 se constató la existencia de trabajadoras domésticas provenientes de Brasil, Bolivia, Paraguay y Perú en condiciones informales en Uruguay (OPP, 2016). e) En el año 2014 se detectó la existencia de una nueva ruta con origen en República Dominicana. La Justicia Penal Especializada en Crimen Organizado, en el marco de la denominada Operación Imperio, llevada a cabo por personal de la Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol, pudo determinar que desde hacía algún tiempo estaba operando en nuestro país una red de trata de mujeres de nacionalidad dominicana con fines de explotación sexual (Poder Judicial, 2014).

Todas las situaciones descritas son una mínima parte de los casos reales que se producen cada año en nuestro país con relación a la violación de los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes. Además, esta situación lejos de agotarse continuará incrementándose debido al crecimiento económico vivido en Uruguay en los últimos años y la creciente inestabilidad política, social y económica sufrida en zonas del Caribe, América Central, Asia y África, desde las cuales procede el flujo mayor de trabajadores/as migrantes y sus familias ingresados a Uruguay.

En cuanto a las vulnerabilidades en la protección de los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes retirados de la vida laboral, estas se perciben de forma concreta en la situación de los inmigrantes venezolanos y retornados uruguayos de Venezuela adultos mayores.

Actualmente, hay unos 15.000 pensionados y jubilados de Venezuela fuera del país, de los cuales 400 residen en Uruguay (Asociación de Pensionados y Jubilados de Venezuela en el Uruguay, 2018). En el año 2014 el gobierno venezolano dejó de transferir las jubilaciones y pensiones al exterior. Ante esta situación de violación de los derechos humanos de los adultos mayores a percibir sus haberes jubilatorios o de pensiones, el colectivo de ciudadanos venezolanos y uruguayos retornados perjudicados ha recurrido al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), al Centro de Comercio Exterior (CENCOEX), al defensor del pueblo de Venezuela y también al Consulado y la Embajada de Venezuela en Uruguay, sin obtener ningún tipo de respuestas a sus reclamos. Al mismo tiempo, este colectivo se ha puesto en contacto con autoridades de nuestro país para que intercedan ante el gobierno venezolano para terminar con esta situación de gran vulnerabilidad vivida por los venezolanos y retornados uruguayos privados de sus jubilaciones y pensiones. Uruguay y Venezuela firmaron el 24 de setiembre de 1997 un Convenio de Seguridad Social aún sin desarrollo. El citado convenio contempla entre otros aspectos la posibilidad de acumular períodos de servicio en ambos países, el pago de jubilaciones y pensiones en el exterior sin quitas ni retenciones y las gestiones de oficio como las solicitudes de jubilaciones independientes (BPS, 2018). La gran mayoría de los pensionados y jubilados de Venezuela en Uruguay dependen exclusivamente de sus pensiones y jubilaciones debido a su elevada edad para incorporarse al mercado laboral y a veces al precario estado de

salud. El gobierno venezolano no solo viola los artículos 22, 23 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino también el 27 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos/as los/as Trabajadores/as Migratorios y de sus Familiares, el artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, los Principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad de 1991, la Proclamación sobre el Envejecimiento de 1992, el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento de 2002, la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y el Convenio de Seguridad Social firmado entre Venezuela y Uruguay. Nuestro país, como parte involucrada, permite que se siga produciendo esta violación de los derechos humanos de los adultos mayores venezolanos y retornados al no exigir de una forma efectiva a Venezuela el cumplimiento de sus obligaciones no solo representadas en el Convenio de Seguridad Social firmado por ambos países, sino en los instrumentos jurídicos de carácter internacional en los cuales se reconoce el derecho a percibir jubilaciones y pensiones por los/as trabajadores/as retirados de la vida laboral.

#### 4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Uruguay, como hemos podido comprobar, ha firmado y ratificado la mayor parte de las normativas de nivel internacional sobre el respeto de los derechos humanos en general y en particular de los migrantes y sus familias, partiendo de la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Incluso ha creado instrumentos jurídicos propios para la protección de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias, para facilitar con ello el respeto de todos sus derechos y su integración en la sociedad uruguaya. Pero, a pesar de la buena voluntad del gobierno uruguayo, respetuoso de los derechos humanos, se han producido violaciones de varios de estos derechos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias. Para que este tipo de vulnerabilidades no se continúen produciendo, pasamos a realizar una serie de recomendaciones a tener en cuenta por el gobierno de nuestro país:

- Observar el debido cumplimiento del marco jurídico internacional y nacional sobre la protección de los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias por los poderes del Estado y autoridades públicas.
- Impulsar medidas legales y administrativas y mayores controles por parte de las autoridades tendientes a impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los/as trabajadores/as migrantes.
- Imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto, sin afectar los derechos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias.
- Establecer, con relación a los movimientos irregulares de migración, medidas legales y administrativas tendientes a impedirlos y eliminarlos.
- Asegurar que los/as trabajadores/as migrantes puedan reclamar efectivamente ante la justicia por la vulneración de sus derechos laborales.
- Investigar debidamente cualquier situación en la cual existan indicios de violación de los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias.
- Aplicar penas más severas a quienes violen los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias.
- Profundizar la capacitación y formación en la detección, investigación, persecución y atención a las víctimas de trata de personas a funcionarios de la Dirección Nacional de Migración, Dirección General de Lucha Contra el Crimen Organizado e INTERPOL, Inspección General del Trabajo y la Seguridad Social, Ministerio de Desarrollo Social, Instituto Nacional del Niño y del Adolescente del Uruguay (INAU), funcionarios consulares, jueces, fiscales, instituciones y organizaciones sociales, y todo actor competente en la materia.
- Establecer un sistema único de recopilación de datos, a efectos de crear estadísticas oficiales certeras sobre las vulnerabilidades de los derechos humanos de los/as trabajadores/as migrantes y sus familias.

- Dar sanción parlamentaria al Proyecto de Ley sobre Normas para la Prevención y Combate a la Trata de Personas.
- Incluir el tema de la trata de personas en la agenda política de forma prioritaria.
- Desarrollar un programa nacional de asistencia en el interior del país, crear un albergue especializado para mujeres víctimas de explotación laboral y sexual, con adecuadas medidas de seguridad a efectos de evitar posibles represalias, por consiguiente, un funcionamiento de centros diurnos con el objetivo de brindar una respuesta integral y cotidiana a estas personas.
- Incorporar el tema en la agenda de la enseñanza, capacitar a docentes (incorporar el tema en formación docente), y a su vez, trabajar en estrategias preventivas en las escuelas y liceos de todo el país.
- Reducir las brechas existentes en las respectivas asistencias efectuadas a víctimas y en las investigaciones, por consiguiente, en los posteriores procesamientos y condenas.

## Referencias bibliográficas

- ASOCIACIÓN DE PENSIONADOS Y JUBILADOS DE VENEZUELA RESIDENTES EN URUGUAY (2018). *Informe sobre la situación de pensionados y jubilados de Venezuela en Uruguay al 31 de julio de 2018*. Montevideo.
- BPS (2018). *Convenio de seguridad social entre Venezuela y Uruguay*. Montevideo: BPS. Recuperado de <<https://www.bps.gub.uy/bps/file/12670/1/convenio-de-seguridad-social-venezuela--uruguay.pdf>>. Consulta: 20 de agosto de 2018.
- CIT n.º 29 (1930). *Convenio sobre el trabajo forzoso*. Ginebra: OIT.
- CONSTITUCIÓN DE URUGUAY (1966). *Constitución comentada*. Montevideo: Barreiro y Ramos.
- COTIDIANO MUJER (2012). *Trabajadoras domésticas bolivianas en una casa de Carrasco*. Montevideo: Colectivo feminista dedicado a la comunicación y a los derechos humanos. Recuperado de <<https://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/mujeres-migrantes/388-sobre-los-derechos-de-las-trabajadoras-domesticas-bolivianas-en-una-casa-de-carrasco>>. Consulta: 10 de mayo de 2018.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE ESTADOS UNIDOS (2017). *Informe sobre trata de personas* (segmento de Uruguay). Washington: Departamento de Estado.
- (2018). *Informe sobre trata de personas* (Segmento de Uruguay). Washington: Departamento de Estado.
- EL OBSERVADOR (2016). *Varias paraguayas denuncian explotación laboral en Punta del Este*. Montevideo. Recuperado de <<https://www.elobservador.com.uy/nota/varias-paraguayas-denuncian-explotacion-laboral-en-punta-del-este-201619500>>. Consulta: 23 de marzo de 2018.

- FACAL SANTIAGO, S. (2017). *Movimientos migratorios en Uruguay: un estudio a través del marco normativo*. Madrid: OBIMID.
- IELSUR (2006). *Estudio sobre armonización legislativa conforme a los tratados de derechos humanos ratificados por Uruguay u otras normas legales con fuerza vinculante. (Normativa nacional e internacional sobre derechos humanos)*. Montevideo: Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay. Recuperado de <file:///E:/INVESTIGACIONES/INVESTIGACIÓN%20TRATA%20DE%20SERES%20HUMANOS/LEYES%20URUGUAYO.pdf>. Consulta: 15 de agosto de 2018.
- IMPO (2018). *Colección de leyes del Registro Nacional de Leyes*. Montevideo: Parlamento de Uruguay, 2008. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/registro-de-leyes-y-decretos/>.
- INDDHH (2012). *Informe sobre trabajadores/as migrantes, trata de personas, y explotación laboral: las obligaciones del Estado uruguayo*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay.
- (2013). *II Informe anual a la Asamblea General*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay.
- (2017). *VI Informe anual a la Asamblea General*. Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay.
- INMUJERES (2011). *Informe sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual en Uruguay*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- MERCOSUR (2012). *Guía Mercosur de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. Brasilia: RMAAM.
- MIDES (2012). *Protocolo de atención a mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual*. Montevideo: Ministerio de Desarrollo Social.
- (2015). *Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores*. Montevideo: MIDES y Fondo de Población de las Naciones Unidas. Recuperado de <http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/56286/1/convencion-interamericana-sobre-la-proteccion-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-mayores-oea.pdf>. Consulta: 12 de abril de 2018.
- NAVARRETE, M. (2006). *La trata de personas en Uruguay*. Santo Domingo: Mercosur.
- NGOZI EZEILO, J. (2011). *Informe de la relatora especial sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Misión al Uruguay*. Nueva York: ONU.
- OHCHR (1990). *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. Nueva York: ONU. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmwa.aspx>. Consulta: 20 de agosto de 2018.
- OIT (2017). *Trabajo forzoso, formas modernas de esclavitud y trata de seres humanos*. Ginebra: OIT.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York: Asamblea General de la ONU. Recuperado de <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>. Consulta: 14 de junio de 2018.
- (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Nueva York: ONU.
- OPP (2016). *Diagnóstico prospectivo en brechas de género y su impacto en el desarrollo. Violencias de género*. Montevideo: Presidencia de la República.
- PODER JUDICIAL (2014). *Procesamientos por delitos asociados al tráfico de personas procedentes de la República Dominicana*. Montevideo: Histórico de Noticias del Poder Judicial, 2014. Recuperado de <http://www.poderjudicial.gub.uy/historico-de-noticias/1106-juez-valetti-dic-

- to-procesamientos-por-delitos-asociados-al-trafico-de-personas-procedentes-de-republica-dominicana.html>. Consulta: 11 de mayo de 2018.
- PODER LEGISLATIVO (2018). *Ley de Prevención y Combate de la Trata de Personas*. Montevideo: Palacio Legislativo. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/S2017110543-002118579.pdf>. Consulta: 20 de setiembre de 2018.
- SUBRAYADO (2012). *Alertan por «casi esclavitud» de domésticas en Punta del Este*. Montevideo. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/docu9440288446862.htm>.

## Entrevistas

- Doctora Myriam Coitinho. Directora de la Dirección Nacional de Migración. Realizada por la doctora Silvia Facal. Montevideo, 2018.
- Doctor Juan Faroppa. Director del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Realizada por la doctora Silvia Facal. Montevideo, 2018.
- Karla Mateluna. Integrante en la ciudad del Chuy de la ONG Idas y Vueltas. Realizada por Karen Ricardi. Chuy, 2018.

-----  
*María del Luján Flores<sup>1</sup>*  
*Carlos Sapriza<sup>2</sup>*

-----  
**Derechos de la humanidad y  
derechos humanos**

**RESUMEN.** La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948 es un documento vivo, amplio y flexible que acompasó la evolución de los derechos humanos a través del tiempo. Sirvió de inspiración a los órdenes jurídicos internos y de marco a la adopción de instrumentos internacionales de derechos humanos. Se anticipó a su época al recoger derechos de las personas y posibilitar el reconocimiento y proyección de nuevos derechos tanto individuales como colectivos. De sus disposiciones surge la preocupación de sus redactores por consagrar los derechos del género humano de hoy y de mañana, es decir, de la humanidad. El artículo analiza cómo y dónde ha sido recogido este concepto, así como cuál ha sido el papel de la jurisprudencia en distintos ámbitos. La humanidad como sujeto de derecho internacional cobra así trascendencia no solo por sus elementos constitutivos, sino también por los derechos y obligaciones que el derecho le atribuye. La Declaración Universal es la semilla que posibilita todo el desarrollo posterior que tuvo lugar y sienta las bases de la compleja relación con los derechos de la persona humana.

**PALABRAS CLAVES.** Humanidad, sujeto de derecho internacional, derechos de la persona, derechos de la humanidad.

- 
- 1 Doctora en Derecho y Ciencias Sociales egresada de la Universidad de la República, Uruguay. Escribana pública y doctora en Diplomacia. Asesora jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores. Fue embajadora representante permanente de Uruguay ante la OEA, presidenta de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la oea y representante permanente adjunta de Uruguay ante la ONU. Presidió la Sexta Comisión (Jurídica) de la Asamblea General de Naciones Unidas. maria\_flores\_n@hotmail.com
- 2 Doctor en Derecho egresado de la Universidad Católica del Uruguay. Maestría en Derecho de la Integración, IEM. Diplomático, consejero del Servicio Exterior de Uruguay. sapriza@yahoo.com.

Ya a mediados del siglo pasado se señaló que el problema del siglo xx era solucionar el conflicto entre los reclamos de libertad y de seguridad (Kabir, 1949).

Independientemente de que lo aceptemos o no, nos guste o no, la humanidad evoluciona bajo la presión de fuerzas físicas, morales, espirituales y de la más diversa índole hacia una concepción como un todo constituido por partes que son a la vez principio y fin. Surge así un intenso conflicto en el interior de cada ser humano entre la individualidad del hombre cada vez más consciente de su valor como persona y los vínculos sociales cada vez más exigentes (Teilhard de Chardin, 1949). Quizás como respuesta práctica a este conflicto, René Cassin sostuvo que solo a través de un cuerpo especializado de normas de nivel internacional, que apuntase a la difícil tarea de la defensa de los derechos del hombre, la humanidad podrá oír los gritos de las víctimas (1965: 11-19). Estas expresiones no fueron en vano, en pocos años se pasó, en el plano de la acción internacional concertada, de la carencia más absoluta a contar tanto a nivel de las Naciones Unidas como de las organizaciones regionales con un verdadero código internacional para la protección de los derechos del hombre (Schreiber, 1975: 390). Los Estados firmantes de la Carta cumplieron con el compromiso de tomar todas las medidas conjuntas o separadamente a fin de cooperar con la Organización (artículo 56 de la Carta de Naciones Unidas) para lograr el respeto universal de los derechos humanos (artículo 55 de la Carta de Naciones Unidas). La estructura de los derechos humanos en Naciones Unidas fue comparada por Cassin con un tríptico cuyo panel central es la Declaración y a los lados se encuentran las diversas convenciones y los pactos por un lado, y la implementación de las medidas por otro, la última la más imperfecta y menos desarrollada (Vasak, 1982).

La Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada el 10 de diciembre de 1948<sup>3</sup> es un texto vivo lo suficientemente amplio y flexible como para acompañar la evolución de los derechos humanos que tuvo lugar en sus siete décadas de vigencia. Si algo tuvo y tiene de característico el concepto de derechos humanos es la impresionante expansión de la idea y

<sup>3</sup> La aprobación de la Declaración, según Federico Mayor Zaragoza, constituye el acto más relevante del siglo xx por el impacto que ya ha tenido en tantas generaciones y el que, sin duda, tendrá en el futuro. *Bioética & Debate*, vol. 15, n.º 55, enero-abril 2009, 1.

su contenido (Cassin, 1974: 326). Ella le confirió una fuerza peculiar al proceso de internacionalización de los derechos humanos, sirvió de estímulo y catalizador de los distintos esfuerzos que en el marco de la protección internacional de derechos humanos tuvieron lugar a nivel tanto universal como regional. Dio paso a la adopción de distintos instrumentos orientados a brindar una protección general como el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o especial de los seres humanos, de sectores específicos pero no menos importantes, como las convenciones de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y la de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Pilar de unidad conceptual, fue capaz de trascender las diversas formulaciones de derechos contenidas en los instrumentos jurídicos que se gestaron en el tiempo. Documento premonitorio que adopta una perspectiva integrada de los derechos, anticipándose a lo que se plasmaría con el transcurso de los años en las declaraciones de Teherán y de Viena.

De ideal inspirador de los órdenes jurídicos internos pasa a ser un instrumento vinculante por considerarse una expresión de la costumbre internacional o una interpretación autorizada de la Carta de Naciones que junto a ella integra la estructura constitucional de la comunidad mundial. Mediante el desarrollo de sus disposiciones basadas en el reconocimiento de la dignidad humana, sienta las bases de la protección internacional de los derechos humanos tanto universal como regional. Como expresó Norberto Bobbio hace más de medio siglo, el problema grave de nuestro tiempo con relación a los derechos humanos no es el de su fundamento sino el de su protección. El problema no es filosófico, sino jurídico, y en un sentido más amplio, político. Más que de clasificarlos se trata de saber cuál es el modo más seguro de garantizarlos para impedir que sean violados (Bobbio, 1967). La protección internacional, aunque subsidiaria de la nacional, es imprescindible para el eficaz respeto de los derechos humanos, área en que el control es clave para evitar cualquier eventual arbitrariedad. La influencia de lo universal en lo regional proporciona una medida de uniformidad en las garantías fundamentales, potenciando el carácter universal del instrumento al tiempo que los valores regionales impactan en las garantías globales de los derechos humanos. Con posterioridad a la adopción del instrumento, la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre

Derechos Humanos, de Viena de 1993, se refiere en un texto de consenso al carácter universal, indivisible, interdependiente e interrelacionado de los derechos humanos, así como al necesario respeto por la diversidad cultural.<sup>4</sup> La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas adoptó sucesivas resoluciones en apoyo a los acuerdos regionales y subregionales en virtud de su papel en la promoción y protección de los derechos humanos y como forma de reforzar los estándares universales contenidos en los instrumentos de alcance mundial.

A lo largo de sus disposiciones, la Declaración enuncia conceptos, principios, derechos y libertades que con los aportes de la jurisprudencia, doctrina y práctica de los Estados impulsarán un significativo progreso normativo. Con el crecimiento y expansión de los derechos humanos, la semilla sembrada en el instrumento de derechos recogidos en forma incipiente, como los económicos, sociales y culturales, adquirió una proyección que presumiblemente no previeron sus redactores.

La definición de nuevos derechos, la ampliación y enriquecimiento de los enunciados es un proceso continuo y tiene como uno de sus pilares la universalidad, concepto que permea toda la Declaración. La idea de universalidad es común a la humanidad, la noción de que todos los seres humanos poseen derechos que emanan de su dignidad, que ellos son inherentes a su calidad de humanos y que no pueden desconocerse más allá de la diversidad cultural o regional. Sin embargo el mundo se enfrenta a una contradicción singular, por un lado los seres humanos buscan una dimensión planetaria, la mundialización o globalización que uniformiza, y por

4 Con anterioridad, la Declaración adoptada en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos de Teherán de 1968, señaló la indivisibilidad, interdependencia e interrelación existentes entre los derechos humanos. En una misma línea, la resolución 32/130 de la Asamblea General de ONU de 1977, titulada «Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales», señala:

Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debería prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales.

d) En consecuencia, las cuestiones de derechos humanos deberán examinarse en forma global, teniendo en cuenta el contexto de las diversas sociedades en que se insertan y la necesidad de promover la dignidad plena de la persona humana y el desarrollo y el bienestar de la sociedad.

otra parte somos testigos del resurgimiento de impulsos de identidad conducidos en nombre de las diferencias (Dupuy, 1997: 280). A la tensión que se origina entre el pensamiento universalista y el derecho a la diferencia y a la identidad cultural se suma una realidad ineludible: la cohabitación se impone en un mundo donde el aislamiento es imposible.

Tolerancia y no discriminación son principios fundamentales que sustentan la Declaración. Tolerancia que se aplica a ideas, filosofías y religiones, que rechaza el culto a la violencia por ser la negación de los principios democráticos. Ella es el contenido de una cultura de paz, supone una concepción de la vida, del ser humano, de la sociedad y del Estado asentada en valores. El principio de no discriminación regula el aparente conflicto entre igualdad y diferencia. Los seres humanos que nacen libres e iguales, tal como se recoge en el artículo primero del instrumento, son en sí mismos únicos, diferentes. El principio de no discriminación reconoce el valor de cada ser individualmente y juega un papel integrador al dar pie a la idea de pertenencia a la humanidad.

Los seres humanos son sociales por naturaleza y tienden a agruparse en forma simultánea en unidades como la familia, asociaciones, comunidades, pueblos y naciones. El derecho internacional reconoce derechos inalienables de los individuos, así como también ciertos derechos colectivos que son ejercidos conjuntamente con otras personas que forman parte de esos grupos. Su efectivo ejercicio es un presupuesto para la realización de otros derechos, políticos, económicos o ambos (Sohn, 1982: 1-10). Estos derechos son llamados de tercera generación. Son nuevos en cuanto a las aspiraciones que expresan desde el ángulo de los derechos humanos. Según Karel Vasak infunden o hacen penetrar<sup>5</sup> la dimensión humana en áreas donde demasiado a menudo ha faltado, habiendo sido dejadas al Estado o los Estados. Para realizarse requieren del esfuerzo de distintos actores que intervienen en la escena internacional. Son derechos de

5 Se refiere al desarrollo, la paz, el medio ambiente, la asistencia humanitaria, el patrimonio común de la humanidad. Ellos son a la vez oponibles al Estado y exigibles a él, pero su característica básica es que no pueden ser realizados más que por el esfuerzo conjunto de todos los actores de la escena social: el individuo, el Estado, las entidades públicas y privadas, la comunidad internacional. Vasak, K. (1997). Revisiter la troisième génération des droits de l'homme avant leur codification. En Héctor Gros Espiell, *Amicorum Liber*, vol. 2, Bruselas: Bruylant, 1654.

solidaridad, porque sin ella no puede canalizarse la principal preocupación de la comunidad internacional como lo son la paz, el desarrollo y el medio ambiente (Vasak, 1979).

## El Preámbulo de la Declaración expresa

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana.

La familia humana a que hace referencia el párrafo primero preambular es el género humano de hoy y de mañana, la humanidad. La componen todos los seres humanos de hoy y los que integrarán las generaciones que vendrán, lo que implica la responsabilidad de las actuales generaciones frente a las futuras, como se recoge en la Declaración de UNESCO de 12 de noviembre de 1997. El genoma humano es la base fundamental de la unidad de todos los miembros de la familia humana y del reconocimiento de su dignidad intrínseca y de su diversidad, por tanto es, en sentido simbólico, patrimonio de la humanidad.<sup>6</sup>

Como señala Daniel Bardonnnet, uno de los cometidos más importantes del derecho internacional contemporáneo ha sido el darle un contenido jurídico a la noción de humanidad y reconocerle un patrimonio, así como su salvaguardia (Bardonnnet, 1991: 14). La idea de humanidad se ha ido precisando en el tiempo en los distintos desarrollos del derecho. Abi-Saab profundiza la relación entre ambos conceptos y concluye que el derecho internacional está destinado a convertirse en el derecho interno de la humanidad (Abi-Saab, 1991: 11).

La humanidad como concepto se vincula pero no se identifica con la comunidad internacional. Sin humanidad no hay comunidad, pero esta última tiene integración estatal y no estatal de organizaciones internacionales, pueblos sometidos a dominación colonial y extranjera e individuos,

<sup>6</sup> UNESCO, Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, de 11 de noviembre de 1997 (art. 1). Con posterioridad se adoptaron la Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos (2003) y la Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO (2005).

mientras que a la humanidad solo la componen individuos de la especie humana de hoy y mañana.

La expresión *humanidad* ha sido contemplada en múltiples instrumentos internacionales tales como el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas, las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas y en distintas convenciones como la de la Prevención del Crimen de Genocidio, cuyo preámbulo expresa el deber de liberar a la humanidad de este crimen odioso. El concepto de crímenes contra la humanidad y la invocación de la conciencia moral de la humanidad se recogen, entre otras, en la resolución 2627 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La Constitución de la UNESCO invoca en el Preámbulo a la humanidad en varias oportunidades, al referirse a la necesidad de la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la moral de la humanidad, y al expresar que la UNESCO tiene como fin último el bienestar general de la humanidad. Incluso en tratados como el Antártico (Washington), de 1.º de diciembre de 1959, que establece un marco jurídico para la protección de ese medio ambiente, se hace referencia al «interés de toda la humanidad». En la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 10 de diciembre de 1982, existen varias disposiciones relativas a la humanidad y sus derechos, como los artículos 136, 137 y 140. A nivel jurisprudencial existen pronunciamientos relativos a los «crímenes contra la humanidad», que implican la noción de la humanidad victimizada, concepto reconocido con anterioridad al Tribunal de Núremberg, a la cláusula Martens y de manera reciente en distintas sentencias como la de J. P. Akayesu o el caso J. Kambanda, ambas de 1998, dictadas por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. En esta última el tribunal expresa que «en todos los períodos de la historia el genocidio ha infligido grandes pérdidas a la humanidad», siendo las víctimas tanto las personas masacradas como la propia humanidad. Asimismo el Tribunal Penal Internacional para la Ex Yugoslavia en el caso Tadic sostuvo que el crimen contra la humanidad es perpetrado no solo contra las propias víctimas, sino contra la humanidad como un todo. En el caso Erdemovicel el mismo tribunal al referirse a los crímenes contra la humanidad señaló que ellos impactan la conciencia colectiva, dañan a los seres humanos y los trascienden, ya que la humanidad misma se convierte en una víctima de ellos. Con relación al desarrollo jurisprudencial es interesante recordar a Michel Foucault cuando expresa: «En-

tre las prácticas sociales en las que el análisis histórico permite localizar la emergencia de nuevas formas de subjetividad, las prácticas jurídicas, o más precisamente las prácticas judiciales, están entre las más importantes» (Foucault, 2008: 15).

En el momento actual ha quedado demostrado que el principio de reciprocidad que pautó la relación interestatal es insuficiente o inapropiado frente a los desafíos que enfrenta la humanidad y la necesidad de proteger a las generaciones presentes y futuras. De allí que han emergido conceptos tales como el de patrimonio común de la humanidad, preocupación común de la humanidad, bienes comunes, desarrollo sostenible, equidad inter- e intrageneracional, con sus correspondientes derechos y deberes que tienen en cuenta las necesidades y aspiraciones de la humanidad. Requieren y procuran la cooperación y solidaridad mundial, se perfilan como respuestas que el derecho internacional da en distintos ámbitos, ya sea el espacio exterior, el derecho del mar, el derecho internacional del medio ambiente o la bioética, que parten a nuestro entender del reconocimiento de un nuevo sujeto de derecho internacional, la humanidad, cuyos derechos trascienden la suma de individualidades. Sin embargo la doctrina no es unánime en cuanto a reconocerle a la humanidad la calidad de sujeto de derecho internacional.

El profesor Héctor Gros Espiell afirma que para el derecho internacional de hoy la humanidad constituye un sujeto de derecho como lo son los Estados (1958: 158). En el mismo sentido, el profesor Aldo A. Cocca sostiene que el derecho internacional ha consagrado expresamente a la humanidad como sujeto jurídico. Para preservarla y vigorizarla en su nueva condición jurídica, le ha reconocido, entre otros, un derecho que el hombre no posee individualmente, el de ser titular del patrimonio común de la humanidad (Cocca, 1989: 3). Asimismo, el juez Antonio Cançado Trindade afirma que hoy en día la humanidad emergió como sujeto de derecho internacional, coexiste con los Estados sin desplazarlos. A estos ya no les es posible perseguir exclusivamente sus propios intereses en la búsqueda de moldear el derecho internacional. El progreso del derecho internacional en las últimas décadas resulta de haber hecho prevalecer los intereses superiores de la humanidad frente a los individuales. En este sentido, el objetivo primordial del *jus cogens* es asegurar la prevalencia de los intereses y valores fundamentales de la comunidad internacional como un todo.

Hace referencia a la necesaria vinculación entre los intereses superiores, comunes y la identificación del principio fundamental de humanidad, así como a su presencia que permea el *corpus juris* del derecho internacional y al derecho internacional humanitario en particular. Considera que la humanidad ha aparecido en forma gradual como sujeto del derecho internacional contemporáneo, del nuevo *jus gentium* del siglo XXI. En este sentido sostiene que la *conciencia de la humanidad* recibió reconocimiento de la jurisprudencia en la Opinión Consultiva de 1951 de la Corte Internacional de Justicia sobre Reservas a la Convención contra el Genocidio, luego recogidas en el proyecto de la Comisión de Derecho Internacional de 1976 sobre Responsabilidad Internacional de los Estados. Incluso en el proyecto de Código de Crímenes contra la Paz y Seguridad de la Humanidad (1986) se concibe un crimen contra la humanidad en cuanto a su crueldad contra la existencia humana, degradación de su dignidad y destrucción de la cultura humana. Dentro de la doctrina afín a esta concepción, S. Sucharitkul sostiene que no hay razón que impida a la humanidad ser sujeto de derecho internacional, representada por la comunidad internacional, lo que implica una humanización del derecho internacional (Cançado Trindade, 2013: 275 y ss.). Entre quienes no le reconocen a la humanidad la calidad de sujeto de derecho internacional se encuentra el profesor Julio Barberis. Entiende que la ausencia de una personalidad en la comunidad internacional ha llevado a que algunos autores basándose en ciertas disposiciones del Tratado del Espacio de 1976 (artículos 1 y 5) y en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (artículos 136 y 137) consideren a la humanidad como sujeto de derecho de gentes. Sostiene que en estos instrumentos internacionales solo se hace mención a la humanidad sin atribuirle derechos ni obligaciones (Barberis, 1984: 33).

A nuestro criterio, corresponde realizar una serie de precisiones, como bien señaló la Corte Internacional de Justicia en la Opinión Consultiva sobre la reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas: «Los sujetos de derecho, en un sistema jurídico, no son necesariamente idénticos en cuanto a su naturaleza o a la extensión de sus derechos» (CIJ, 1949: 178).

Del análisis de los instrumentos de derecho espacial surge el carácter de sujeto de derecho internacional que se le asigna a la humanidad, así como el régimen jurídico particular que se establece con relación a la

exploración y utilización del espacio ultraterrestre, la Luna y otros cuerpos celestes. El Tratado sobre los Principios que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre, la Luna y demás Cuerpos Celestes, de 27 de enero de 1967, recoge los principios formulados en la Declaración 1962 (XVIII) titulada «Declaración de Principios Jurídicos que deben regir las Actividades de los Estados en la Exploración y Utilización del Espacio Ultraterrestre», aprobada en forma unánime por la Asamblea General de Naciones Unidas el 13 de diciembre de 1963. Entre los principios se encuentra el del uso pacífico del espacio exterior, que es a su vez un elemento constitutivo de otro principio, propio del derecho espacial, el de que el espacio exterior debe ser usado en interés de la humanidad (Preámbulo del Tratado y artículo 1). Esto es congruente con otro principio también plasmado en el Tratado del Espacio, la no extensión de la soberanía al espacio exterior (artículo 2), ya que su uso es para beneficio de toda la humanidad y en interés de todos los Estados (artículo 1). En el Acuerdo que debe regir las Actividades de los Estados en la Luna y otros cuerpos celestes de 14 de diciembre de 1979 se consagró el concepto de que la Luna, los cuerpos celestes distintos de la Tierra y las órbitas alrededor de la Luna y otras trayectorias dirigidas hacia ella o que la rodean son patrimonio común de la humanidad (inciso 1, artículo XI). El artículo IV del instrumento señala que la exploración y utilización incumben a toda la humanidad y se efectuarán en provecho e interés de todos los países, debiéndose tener en cuenta los intereses de las generaciones actuales y venideras, así como la necesidad de promover niveles de vida más altos y mejores condiciones de progreso y desarrollo económico y comercial de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, guiados por el principio de cooperación y asistencia mutua. En el inciso 5 del artículo XI se promueve el establecimiento de un régimen internacional que rija la explotación de los recursos naturales. Los distintos regímenes o espacios tienen en común cuatro elementos: la inapropiabilidad por parte de los Estados de esos «espacios», la necesaria aplicación de un régimen internacional de regulación y control, el uso específico de estos espacios por parte de los Estados y su utilización en beneficio de toda la humanidad (Paolillo, 1984).

Como surge del concepto de patrimonio común y de los regímenes adoptados o esbozados al respecto, la titularidad de los derechos no co-

rresponde a los Estados ni a las organizaciones internacionales ni a las personas privadas, sino exclusivamente a la humanidad. La humanidad como entidad abstracta e indivisible se institucionaliza a través de Naciones Unidas y es el derecho internacional que emana directa o indirectamente de la Organización el que determina cómo se ha de representar, cómo se forma e integra su patrimonio y cómo se lo protege y defiende jurídicamente.

Otro ámbito en el que el concepto de patrimonio común de la humanidad ha sido recogido es el del derecho del mar. Ya en 1954, en el Curso de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, M. W. Mouton sostuvo que el fondo del mar, más allá de la jurisdicción nacional, debía ser de toda la comunidad internacional. Por su parte, el entonces presidente de Estados Unidos, Lyndon G. Johnson, en un discurso pronunciado el 13 de julio de 1966, proclamó que se requería «que los mares y los océanos fuesen protegidos de toda forma de competencia y competitividad a fin de que su suelo y subsuelo se conviertan y permanezcan como patrimonio de la humanidad en su conjunto» (Annick de Marffy, 1880: 11).<sup>7</sup> En el mismo sentido, cuatro años después, el presidente Nixon propuso que los Estados renunciasen a toda reivindicación nacional sobre los recursos naturales del fondo del mar más allá de los 200 metros de profundidad y los considerasen patrimonio común de la humanidad.<sup>8</sup> Fueron la riqueza de los fondos marinos y oceánicos y las imprevisibles consecuencias de una carrera en pos de su apropiación y aprovechamiento que llevaron al embajador de Malta ante las Naciones Unidas, Arvid Pardo, a proponer en la Asamblea General de las Naciones Unidas que los fondos marinos y su subsuelo, así como los recursos que allí se encontrasen, fuesen declarados patrimonio común de la humanidad. Ello se concretó tres años después, el 17 de diciembre de 1970, fecha en que la Asamblea General aprobó la resolución 2749 (XXV), Declaración de Principios que Regulan los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo fuera de los Límites de la Jurisdicción Nacional, aprobada por 108 votos a favor, ninguno en contra y 14 abstenciones. Lo que se buscó fue impedir todo tipo de apropiación por parte de personas físicas o jurídicas, así como el ejercicio de soberanía por cualquier Estado,

<sup>7</sup> Discurso pronunciado en el astillero naval de Washington con motivo del lanzamiento del barco de investigación *Oceanographer*.

<sup>8</sup> Declaración del presidente Richard Nixon del 23 de mayo de 1970.

y que su uso quedase abierto a todos los Estados, exclusivamente para fines pacíficos y en beneficio de toda la humanidad, debiendo desarrollarse todas las actividades relacionadas con él a través de un régimen internacional acordado entre los Estados. Para materializar estas aspiraciones se creó una organización internacional llamada Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, dotada de personería jurídica (artículo 176 de la Convención de Montego Bay), con funciones de explotación económica, a fin de que actuara en beneficio de la humanidad como un todo. Con posterioridad y previo proceso de intensas negociaciones, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, el 29 de julio de 1994, el Acuerdo relativo a la aplicación de la Parte XI de la Convención de 1982, que recoge la fórmula de compromiso entre países desarrollados y en vías de desarrollo para la exploración y explotación de los recursos en la Zona. Ella podrá realizarse de manera simultánea por los Estados o personas bajo su control y por la Autoridad a través de la empresa, que es su brazo industrial.

El artículo 136 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar establece que la Zona y sus recursos son patrimonio común de la humanidad, y el artículo 137 se refiere a la condición jurídica de la Zona y sus recursos.<sup>9</sup>

El régimen establecido para la Zona, aun luego de celebrado el acuerdo interpretativo, así como el régimen previsto para el espacio y cuerpos celestes ya mencionados, en particular en lo que se refiere a la responsabilidad de ejercer soberanía o derechos soberanos sobre ellos, permite concluir que la humanidad tiene sobre ellos como mínimo un derecho de pertenencia que respecto a la Zona llevó a que el profesor Gros Espiell afirmara que no podría considerarse como *res nullius* (1985: 155).

<sup>9</sup> Artículo 137. Condición jurídica de la zona y sus recursos. Ningún Estado podrá reivindicar o ejercer soberanía o derechos soberanos sobre parte alguna de la Zona o sus recursos, y ningún Estado o persona natural o jurídica podrá apropiarse de parte alguna de la Zona o sus recursos. No se reconocerán tales reivindicaciones o ejercicio de soberanía o de derechos soberanos ni tal apropiación.

Todos los derechos sobre los recursos de la Zona pertenecen a toda la humanidad, en cuyo nombre actuará la Autoridad. Estos recursos son inalienables. No obstante, los minerales extraídos de la Zona solo podrán enajenarse con arreglo a esta Parte y a las normas, reglamentos y procedimientos de la Autoridad.

Ningún Estado o persona natural o jurídica reivindicará, adquirirá o ejercerá derechos respecto de los minerales extraídos de la Zona, salvo de conformidad con esta Parte. De otro modo, no se reconocerá tal reivindicación, adquisición o ejercicio de derecho.

Asimismo, en el campo del derecho internacional de la bioética, en la Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos adoptada en la XXIX Conferencia General de la UNESCO, el 11 de noviembre de 1997, se hace referencia al patrimonio de la humanidad. En efecto, en el artículo 1 del instrumento, luego de un largo proceso de elaboración, se establecen dos elementos claves: que el genoma humano «es la base de la unidad fundamental de todos los miembros de la familia humana y del reconocimiento de su dignidad intrínseca y su diversidad», así como que es «patrimonio de la humanidad». Si bien la redacción final del artículo recoge una versión menos comprometida que la original, ya que alude a patrimonio en un sentido simbólico, desea enfatizar que las investigaciones sobre el genoma humano y las aplicaciones que de ellas se deriven comprometen la responsabilidad de la humanidad como un todo, constituyendo un imperativo ético.

En el ámbito del derecho internacional del medio ambiente distintos instrumentos jurídicos vinculados a la preservación del ambiente y al desarrollo sustentable, así como a la protección del patrimonio cultural, hacen referencia a la humanidad. La Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano en su principio 18 establece:

Como parte de su contribución al desarrollo económico y social se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio ambiente, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad.

También la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 43/53, de 1988, reconoce por primera vez que el cambio climático es una preocupación común de la humanidad debido a su condición de esencial para la existencia de vida en el planeta. En sucesivos tratados se hacen menciones similares, como en el primer párrafo preambular de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1992), o con relación a la conservación de la diversidad biológica como interés común de la humanidad, en el tercer párrafo preambular del Convenio sobre Diversidad Biológica (1992).

En la Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural Internacional se afirma que todas las culturas forman parte del patrimonio común

de la humanidad, y en numerosos instrumentos adoptados en el marco de la UNESCO se hace referencia a la necesidad de preservar el patrimonio cultural mundial como parte de una herencia que pertenece a la humanidad como un todo.<sup>10</sup> Es importante destacar la más reciente jurisprudencia de la Corte Penal Internacional relativa al tema. En efecto, Ahmad Al Faqi Al Mahdi fue condenado a nueve años de prisión por crímenes de guerra por dirigir ataques que causaron la destrucción de monumentos históricos y religiosos protegidos por la UNESCO en Timbuktu, Mali.<sup>11</sup> Es el primer juicio por destrucción del patrimonio cultural que tuvo lugar ante este tribunal.

La humanidad cobra así trascendencia no solo por sus elementos constitutivos, sino como entidad a la cual el derecho atribuye derechos y obligaciones. Esos derechos, aunque han sido objeto de un desarrollo posterior a la elaboración de la Declaración Universal, están comprendidos en un sentido amplio en el instrumento. En efecto, el derecho a realizarse que tiene la humanidad, que supone el derecho a su integralidad; el derecho a la supervivencia que comprende el que no se destruya el medio ecológico en que vive; que se asegure la supervivencia de los seres humanos mediante el desarrollo económico y social, y que no se ponga fin a la especie humana a través de medios bélicos están contemplados o son un reflejo de los derechos consagrados en la Declaración.

Del derecho a la supervivencia se derivan el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho al desarrollo, el derecho al desarrollo sostenible, con el consiguiente fundamento de solidaridad inter- e intrageneracional, y el derecho a la paz. Los titulares de estos derechos de la humanidad son los seres humanos. Estos derechos son individuales y colectivos a la vez, son derechos de la humanidad y derechos humanos. Se explican y fundamentan entre sí ya que el ser humano no es un ser aislado sino social, titular de derechos y obligaciones que integra la

<sup>10</sup> Carta constitutiva de la UNESCO, Convención de La Haya para la Protección de Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado de 1954, Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2001, resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 55/243 de 9/3/2001, Declaración de la Conferencia General de la UNESCO de 17/10/2003 relativa a la Destrucción Intencional del Patrimonio Cultural, Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 17/10/2003, Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 20/10/2005, entre otros.

<sup>11</sup> Al Mahdi Case. The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. ICC-01/12-01/15.

humanidad. Esa relación con los derechos de la persona humana es compleja pero muy estrecha, a tal punto que ha llevado a afirmar que «Si los hombres rechazan los derechos de la humanidad, se niegan a sí mismos como existentes. Los deberes del hombre, frecuentemente invocados pero no muy bien definidos, deben enunciarse en lo sucesivo, en provecho de la humanidad. Suponen que los individuos en lugar de limitarse a la defensa de los derechos respectivos, asumen también la de los derechos de los otros. Los derechos del hombre se convierten en patrimonio común de la humanidad: cualquier injuria hecha a uno de ellos los afecta a todos».<sup>12</sup>

## Referencias bibliográficas

- ABI-SAAB, G. (1991). *Humanité et communauté internationale dans la dialectique du droit international en humanité et droit international*. Mélanges René-Jean Dupuy. París: Pédone.
- ANNICK DE MARFFY (1980). *La Genèse du Nouveau Droit de la Mer*. París: Pédone.
- BARBERIS, J. (1984). *Los sujetos del derecho internacional actual*. Madrid: Tecnos.
- BARDONNET, D. (1991). Le projet de Convention de 1912 sur le Spitzberg et le concept de Patrimoine Commun de l'Humanité. *Humanité et Droit International, Mélanges René Jean Dupuy*. París: Pédone.
- BOBBIO, N. (1967). Conferencia de Turín *Presente y futuro de los derechos del hombre*.
- CANÇADO TRINDADE, A. (2013). *International Law for Humankind Towards a New Jus Gentium*. Boston: Nijhoff Publishers Leiden.
- CASSIN, R. (1965). *The Liberal Western Tradition of Human Rights. Round table meeting on Human Rights*. Oxford, 11-19 november.
- (1974). Les droits de l'homme. *RCADI*, vol. 140.
- COCCA, A. (1989). El derecho del hombre y de la humanidad a la calidad de vida: responsabilidad internacional. *La Ley*, Buenos Aires, 14 de diciembre.
- DUPUY, R. J. (1994). La emergencia de la humanidad en el derecho internacional en un mundo en transformación. En *Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Montevideo: FCU, 215, 216.
- (1997). Reflexions sur l'universalité des droits de l'homme. En *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber*, vol. I. Bruselas: Bruylant.
- FOUCAULT, M. (2008). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- GROS ESPIELL, H. (1985). *Estudios sobre derechos humanos 1*. Ediciones del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- KABIR, H. (1949). Human rights: the Islamic tradition and the problems of the world today. *Human Rights Comments and Interpretations*. UNESCO, Symposium.
- PAOLILLO, F. (1984). Naturaleza jurídica del principio «Patrimonio común de la Humanidad».

<sup>12</sup> Dupuy, R. J. (1994). *La emergencia de la humanidad en el derecho internacional en un mundo en transformación*. Liber Amicorum en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga. Montevideo: FCU, 215-216.

- Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. II.  
SCHREIBER, M. (1975). La pratique récente des Nations Unies dans le domaine de la protection des droits de l'homme. *RCADI*, vol II.  
SOHN, L. (1982). The New International Law: Protection of the Rights of Individuals Rather than States. 32 *Am. U. L. Rev.*  
TEILHARD DE CHARDIN, P. (1949). Some reflections on the rights of man. *Human Rights Comments and Interpretations*. UNESCO, Symposium.  
VASAK, K. (1979). Conferencia Décima Sesión de Estudio del Instituto Internacional de Derechos Humanos, julio.  
— (1982). *The International Dimensions of Human Rights*, vol. 1. Connecticut: Greenwood Press Westport.  
— (1997). Revisiter la Troisième Génération des Droits de L'homme Avant leur Codification. En *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber*, vol. 2. Bruselas: Bruylant, 1654.  
ZARAGOZA, F. (2009). *Bioética & Debate*, vol. 15, n.º 55, enero-abril, 1.

- Al Mahdi Case. The Prosecutor v. Ahmad Al Faqi Al Mahdi. ICC-01/12-01/15.  
Carta de Naciones Unidas.  
Carta constitutiva de la UNESCO.  
Convención de La Haya sobre Protección de la Propiedad Cultural en caso de Conflicto Armado, 1954.  
Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Intangible.  
Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales, de 20/10/2005.  
Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.  
CIJ. Recueil 1949.  
CIJ. Recueil 1975, 63. Opinión consultiva sobre el Sahara Occidental.  
Declaración de Derechos Humanos de Teherán, 1968.  
Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos, 11 de noviembre de 1997 (artículo 1). UNESCO.  
Declaración de la UNESCO sobre las Responsabilidades de las Generaciones Actuales para con las Generaciones Futuras, de 12 de noviembre de 1997.  
Declaración Universal sobre Diversidad Cultural, 2001.  
Declaración Internacional sobre Datos Genéticos Humanos, 2003.  
Declaración de la Conferencia General de la UNESCO de 17/10/2003 sobre la Destrucción Intencional del Patrimonio Cultural.  
Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO, 2005.  
Resolución 32/130 de la Asamblea General de ONU de 1977 titulada «Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales».  
Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 55/243, de 9/3/2001.  
Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes.

Virginia Martín Ragone<sup>1</sup>

## Alcances y limitaciones de la Ley 18.987, Interrupción Voluntaria de Embarazo, en Uruguay: un análisis desde el marco de derechos

**RESUMEN.** En los últimos 70 años, el movimiento feminista ha luchado por los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres. Parte de la demanda de esos derechos ha sido el aborto legal, por el cual se presentaron diferentes proyectos de ley en Uruguay. Luego de varios intentos fallidos, en el año 2012 se aprueba la Ley 18.987, Interrupción Voluntaria de Embarazo. Si bien la ley ha sido un logro con respecto a estos derechos, las mujeres aún encuentran determinadas barreras con relación al aborto, por lo tanto, barreras para poder ejercer sus derechos en lo que respecta a la sexualidad y la vida reproductiva.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos humanos, derechos reproductivos, aborto, ley.

<sup>1</sup> Licenciada en Trabajo Social egresada de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. [virmartin@gmail.com](mailto:virmartin@gmail.com)

## 1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA SOBRE LOS DERECHOS SEXUALES Y DERECHOS REPRODUCTIVOS DE LAS MUJERES EN URUGUAY Y EN EL MUNDO

A nivel internacional, a partir de los años 70 los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres se instalan como parte de los debates políticos. Las organizaciones feministas y el movimiento organizado de mujeres han colocado los asuntos que tienen que ver con la reproducción y la sexualidad en la arena política.

desde la década de 1970 hasta la actualidad, y aún antes, la idea de la apropiación del cuerpo y con ello de la sexualidad por parte de las mujeres siempre estuvo presente en el discurso feminista, lo cual significa que, si bien el discurso de los derechos es reciente, sus bases ideológicas estaban presentes desde décadas antes. (Viera, 2012: 23)

El término *derechos reproductivos* fue introducido por la feminista Marge Berer en los años 70. Ella «englobó en la nominación derecho reproductivo una serie de reivindicaciones del movimiento de mujeres referidas al acceso a la anticoncepción, al aborto, la salud integral, al placer sexual, al control del cuerpo y al derecho a decidir» (Abracinskas y López Gómez, 2007: 20). Por lo que estos temas, que siempre habían pertenecido al ámbito privado, pasaban a estar en el debate público, y en las luchas y decisiones políticas. La incorporación de los derechos sexuales y los derechos reproductivos amplía el campo de los derechos humanos y por lo tanto son interdependientes con otros derechos.

estos derechos fueron progresivamente reconocidos por el sistema de las Naciones Unidas [...] donde se consolida el compromiso político y ético de los Estados de garantizar en los escenarios nacionales medidas tendientes al pleno ejercicio de estos derechos, en tanto que derechos humanos. (Johnson, López, Sapriza, Castro y Arribeltz, 2011: 15)

El ingreso de estos derechos al ámbito político hizo que se interpelaran las estructuras de poder y los espacios de decisión. Estos adquirieron su

legitimidad en la década de los noventa, en la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos en Viena en el año 1993; en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo realizada en El Cairo en 1994, y en la Conferencia Internacional sobre la Mujer en Beijing en 1995 (Abracinskas y López Gómez, 2007).

Según Abracinskas y López Gómez (2007), los derechos sexuales y los derechos reproductivos contienen principios éticos como la integridad corporal, la capacidad de ser persona, la igualdad y la diversidad. «La igualdad refiere al reconocimiento de que todas las personas son portadoras de derechos, independientemente de su condición social, clase, sexo, edad, etnia, religión y nacionalidad» (p. 21). Es decir, todas las personas son sujetos de derechos.

Hablar de derechos sexuales y derechos reproductivos significa que cada persona tiene poder para tomar decisiones sobre su sexualidad y sobre la reproducción. Para ello, es preciso que las personas tengan garantizada la libertad para tomar decisiones y, a su vez, contar con los recursos para poder gozar de dichos derechos.

Dentro de las luchas por estos derechos, se encuentra el acceso a la interrupción voluntaria de embarazo de forma gratuita y segura. Según Abracinskas y López Gómez (2007), se ha invisibilizado la contribución teórica y argumentativa del movimiento feminista sobre el aborto.

los fundamentos y las razones esgrimidas por las organizaciones feministas y de mujeres en el debate sobre aborto y en la conceptualización de los derechos sexuales y derechos reproductivos, en tanto derechos humanos, poco es citada en el discurso de representantes políticos [...] comunicadores [...]. (p. 12)

En Uruguay hasta el año 2012, cuando se aprobó la Ley 18.987, la interrupción voluntaria de embarazo era ilegal y estaba penalizada por la ley. La mujer solo podía abortar en los casos en que el embarazo fuera producto de una violación o que hubiera riesgo de vida para ella o el embrión.

## 2. HACIA LA PROMULGACIÓN DE LA LEY 18.987, INTERRUPCIÓN VOLUNTARIA DEL EMBARAZO

El feminismo ha convertido al aborto en un derecho reproductivo, y parte de las demandas por el acceso a un aborto seguro se han elaborado desde este paradigma de los derechos. «Hasta fines de los ochenta las únicas voces que reclamaban desde la sociedad civil la despenalización del aborto eran las de las organizaciones feministas» (Johnson, 2011: 205).

Luego, a partir de los 90, otros actores con mayor peso a nivel social comenzaron a manifestar sus preocupaciones al respecto. Así fue que en 1992 el Sindicato Médico del Uruguay (SMU) organizó un seminario sobre bioética y legislación en el que se discutieron varios temas que estaban vigentes en ese momento, entre ellos el aborto.

«En América Latina el discurso público sobre el aborto inseguro fue instalándose paulatinamente y a ello contribuyeron las acciones de movilización y denuncia» (Abracinskas y López Gómez, 2007: 13). También surgieron nuevas organizaciones dentro del movimiento feminista uruguayo, con lo que se ampliaron los espacios de discusión sobre estas temáticas, que se hicieron cada vez más visibles.

Todas estas organizaciones comenzaron a trabajar fuerte en el tema, realizando talleres, seminarios, investigaciones, debates y movilizaciones. También «el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos en el campo de las políticas públicas de salud en Uruguay se inicia hacia el año 1996» (Johnson *et al.*, 2011: 15). Hasta ese momento, las políticas públicas estaban diseñadas para la mujer en el rol de madre, no para la mujer por ser mujer. Por lo tanto, todos los programas atendían el embarazo, el parto, la primera infancia y todo lo que tuviera relación con el vínculo madre-hijo.

Como se mencionó, diferentes organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales trabajaron para que se lograra la legalización del aborto; tal fue el caso de agrupaciones feministas, Universidad de la República, PIT-CNT, grupos de médicos a favor del aborto, entre otros. «... la acción de los actores sociales promotores de la despenalización del aborto, sin duda, fue un factor fundamental para que el tema se constituyera en un tema de la agenda legislativa y se llegara a votar» (Johnson, 2011: 209). La despenalización del aborto pasó de ser una demanda exclusiva del movimiento feminista a ser una demanda ciudadana.

En el año 2008, se presentó otro de los tantos proyectos de ley, que tuvo la aprobación de ambas cámaras, pero el presidente de ese entonces, el doctor Tabaré Vázquez, lo vetó. Igualmente, se promulgó la Ley 18.426, Salud Sexual y Reproductiva, sin la parte que mencionaba el aborto. El artículo 1 plantea que

el Estado garantizará condiciones para el ejercicio pleno de los derechos sexuales y reproductivos de toda la población. A tal efecto, promoverá políticas nacionales de salud sexual y reproductiva, diseñará programas y organizará los servicios para desarrollarlos, de conformidad con los principios y normas que se establecen en los artículos siguientes (2008).

Finalmente, en octubre del año 2012, se aprueba la Ley 18.987, Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE), en la cual, si bien el aborto no se legalizó, pasó a ser no punible, siempre que se realice en el marco de las condiciones estipuladas por la ley vigente. El artículo 2 de dicha ley establece que

la interrupción voluntaria del embarazo no será penalizada y en consecuencia no serán aplicables los artículos 325 y 325 bis del Código Penal, para el caso que la mujer cumpla con los requisitos que se establecen en los artículos siguientes y se realice durante las primeras doce semanas de gravidez (2012).

Si bien la ley sancionada está un tanto alejada del proyecto original, se considera una victoria en lo que respecta a los derechos sexuales y los derechos reproductivos de las mujeres. Es importante remarcar que fue el resultado de mucho trabajo y discusiones a nivel político y social. La Ley IVE se enmarca en este paradigma de los derechos reproductivos, reconociendo el derecho a llevar adelante un aborto voluntario en condiciones sanitarias seguras. «El reconocimiento de los derechos de las mujeres, en particular en las esferas de la sexualidad y la reproducción, coincide con las etapas más recientes de expansión y consolidación del Derecho Internacional de Derechos Humanos» (AUPF y RUDA, 2008: 19).

### 3. ¿ALCANCES O LIMITACIONES DE DERECHOS?

En primer lugar, es pertinente remarcar que en la Ley IVE no se encuentran contempladas las personas trans o los varones con útero, y son personas que biológicamente pueden gestar y cursar un embarazo. Simplemente el alcance de la ley se reduce a las mujeres, desde la mirada biologicista. Quienes pueden embarazarse son cuerpos femeninos, y no necesariamente tienen que ser mujeres.

A su vez, es importante mencionar que, más allá de que exista la Ley IVE, las mujeres encuentran determinadas barreras al momento de querer interrumpir voluntariamente un embarazo. «Las barreras al derecho a decidir integran un sistema denso de restricciones al ejercicio de derechos de las mujeres que se actualizan en las esferas de la sexualidad y la reproducción para cada mujer que enfrenta una situación de aborto» (AUPF y RUDA, 2008: 167).

Según las ideas planteadas a partir de la investigación realizada por AUPF y RUDA (2008), las mujeres al momento de decidir interrumpir un embarazo encuentran dos tipos de barreras en la sociedad. Están las *barreras indirectas*, que son aquellas que operan en el plano simbólico y dan significado a las acciones. Son las ideas que existen a nivel social con relación a la mujer y la maternidad, que necesariamente toda mujer quiere ser madre. Por otro lado, están las *barreras directas* que son aquellos obstáculos que encuentra la mujer, en términos de acciones tales como llegar a un centro de salud y que no haya un médico que realice abortos, por ejemplo.

Como ya se mencionó, se considera al aborto como parte del conjunto de los derechos sexuales y derechos reproductivos y por lo tanto, es un derecho humano. De esta forma se está reconociendo a las mujeres como sujetos de derechos, como sujetos con derecho a decidir sobre lo que sucede en su cuerpo. Aquí cabe abrir el interrogante sobre si la ley entiende y ve al aborto de esta forma, o simplemente se la creó con un objetivo sanitario, de evitar que las mujeres continúen muriendo o quedando con secuelas de salud a causa de realizarse abortos en condiciones inseguras.

Igualmente, con este marco normativo, las mujeres pasan de ser meras usuarias de servicios de salud a ser consideradas sujetos con derechos. Por lo que ya no son solamente pacientes, que históricamente han estado en un lugar de subordinación frente a los médicos, que esperan que acaten

sus órdenes. Ahora, desde esta nueva concepción, la mujer puede tomar decisiones sobre su cuerpo y la reproducción.

Uno de los aspectos que deja de lado la ley es la autonomía de la mujer con respecto a la decisión de abortar. Se entiende por autonomía «la capacidad del sujeto racional de decidir en cada caso la máxima de su obrar» (Arpini, 2006: 72). El embarazo y el parto son situaciones que transcurren en un cuerpo femenino. Por lo tanto, ¿por qué otras personas deben decidir lo que sucede en esos cuerpos?, ¿por qué las personas que deciden abortar deben explicar y justificar sus motivos? «La posibilidad de las personas para ejercer sus derechos sin coacción alude a la autonomía; después de todo, esta es el anverso de la dominación» (Rostagnol, 2016: 134).

Tal como plantea el artículo 3 de la Ley 18.987 IVE,

dentro del plazo establecido en el artículo anterior de la presente ley, la mujer deberá acudir a consulta médica ante una institución del Sistema Nacional Integrado de Salud, a efectos de poner en conocimiento del médico las circunstancias derivadas de las condiciones en que ha sobrevenido la concepción, situaciones de penuria económica, sociales o familiares o etarias que a su criterio le impiden continuar con el embarazo en curso (2012).

Lo que se busca es que las mujeres no mueran a causa de un aborto, pero se cuestiona su autonomía de decisión. El artículo 3 continúa diciendo:

en particular, el equipo interdisciplinario deberá constituirse en un ámbito de apoyo psicológico y social a la mujer, para contribuir a superar las causas que puedan inducirla a la interrupción voluntaria de embarazo y garantizar que disponga de la información para la toma de una decisión consciente y responsable (2012).

En base a lo mencionado en la ley, la mujer que decide abortar voluntariamente tiene que tener, sí o sí, una explicación o causa de algún tipo, física o material, o un hecho tangible que explique la decisión tomada. «Una de las tensiones claves en relación al ejercicio del derecho a decidir deriva de la negación radical a reconocer la soberanía de las mujeres sobre su propio cuerpo» (AUPF y RUDA, 2008: 21).

En muchos casos, las mujeres deciden abortar porque no quieren continuar con el embarazo y no hay otro motivo que las lleva a tomar esa decisión. Lo que sucede es que, frente a la sociedad y frente a los ojos de los otros, es más fácil y genera menos sufrimiento decir que no se puede y dar un justificativo que decir simplemente que no se quiere continuar con un embarazo.

abortar es decidir no ser madre en ese momento. Si se considera la autonomía, el primer dispositivo que una mujer debe adquirir cuando opta por abortar es la toma de conciencia de que ella puede decidir sobre su maternidad. Pero aun así, o justamente por ello, se convierte en una decisión difícil, porque la idea de la maternidad está muy arraigada. (Rostagnol, 2016: 141)

En la sociedad que una mujer diga no querer ser madre tiene una connotación negativa. Existe un estigma social sobre las mujeres que abortan y sobre el aborto en sí. Se continúa asociando a la mujer con su rol reproductor, con la maternidad. «La dominación masculina se ha concentrado llamativamente en el control de los cuerpos y de la reproducción» (Rostagnol, 2016: 34).

#### 4. REFLEXIONES

Tomando las ideas de Nancy Fraser (2008) sobre la justicia social, se puede realizar la siguiente reflexión sobre la Ley IVE. La autora plantea que existen dos paradigmas que dan respuestas a las situaciones de injusticia social: el de redistribución y el de reconocimiento.

... la justicia social abarca dos dimensiones analíticamente diferenciadas: una dimensión de reconocimiento, que se refiere a los efectos de las significaciones y las normas institucionalizadas sobre las posiciones relativas de los actores sociales, y una dimensión distributiva que se refiere a la asignación de los recursos disponibles a los mismos. (Fraser, s/d: 64)

Sin duda la promulgación de la ley representa un logro en ambos términos. Desde la redistribución, todas las mujeres, sin importar su clase social ni su condición económica, pueden acceder de forma gratuita a interrumpir un embarazo voluntariamente si así lo desean. Desde el reconocimiento, se reconoce que existen mujeres que pueden desear no cursar un embarazo.

Pero aún está instaurada en la sociedad la idea de que todas las mujeres quieren y desean ser madres, la idea de que existe un instinto maternal. Elisabeth Badinter (1991) cuestiona la existencia del instinto maternal como tal, intrínseco en cada mujer. La mujer no nace con ese sentimiento, sino que puede aparecer a lo largo de la vida o no, como cualquier otro sentimiento. Por lo tanto la autora plantea que la maternidad es una construcción social. «En lugar de instinto, ¿no sería más válido hablar de una presión social extraordinaria dirigida a que la mujer se realice exclusivamente a través de la maternidad?» (p. 300).

La toma de decisión de abortar, por sola voluntad de la mujer que cursa un embarazo, es un acto totalmente revolucionario frente al sistema patriarcal, basado en la relaciones de poder de hombres sobre mujeres. «Cuando una mujer piensa interrumpir voluntariamente su embarazo, está ejerciendo un derecho sobre su propio cuerpo, su propia persona. En la situación actual, esto constituye un acto de trastocamiento de un orden social» (Rostagnol, 2016: 142).

Es importante remarcar los logros obtenidos a partir de la sanción de la ley, que sin dudas ha marcado un hito en la historia de la lucha por los derechos de las mujeres y la emancipación femenina, tanto en Uruguay como en la región. Pero aún queda mucho por hacer, restan nuevas conquistas por alcanzar en lo que respecta a los derechos reproductivos de las mujeres. Como puede apreciarse, la ley ha sido una pequeña victoria en una batalla que parece no llegar a su fin: el control reproductivo de los cuerpos femeninos por parte del sistema patriarcal.

#### Referencias bibliográficas

ABRACINSKAS, L. y LÓPEZ GÓMEZ, A. (coord.) (2007). *El aborto en debate. Dilemas y desafíos del Uruguay democrático. Proceso político y social 2001-2004*. Montevideo: MYSU.

- ARPINI, A. (2006). Modos clásicos de entender la moral y el pensamiento de la sospecha. En *Desafíos éticos del trabajo social latinoamericano: paradigmas, necesidades, valores, derechos* (69-88). Buenos Aires: Espacio.
- AUPF y RUDA (2008). *Barreras. Investigación y análisis sobre el acceso de las mujeres al derecho a decidir*. Montevideo: AUPF y RUDA.
- BADINTER, E. (1991). *¿Existe el instinto maternal? Historia del amor maternal. Siglos XVII al XX*. Buenos Aires: Paidós.
- FRASER, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*, 6, 83-99.
- (s/d). *Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento*. Recuperado de <[http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas\\_Archivos/id40/fraser%20reflexiones\\_sobre\\_el\\_reconocimiento.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/id40/fraser%20reflexiones_sobre_el_reconocimiento.pdf)>.
- JOHNSON, N. (2011). El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario. En *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Art. 2.* (185-228). Montevideo: UDELAR, CSIC.
- JOHNSON, N.; LÓPEZ, A.; SAPRIZA, G.; CASTRO, A. y ARRIBELTZ, G. (2011). *(Des)penalización del aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Art. 2.* Montevideo: UDELAR, CSIC.
- ROSTAGNOL, S. (2016). *Aborto voluntario y relaciones de género: políticas del cuerpo y de la reproducción*. Montevideo: Ediciones Universitarias.
- URUGUAY. Ley 18.426. Defensa del Derecho a la Salud Sexual y Reproductiva (2008). Recuperado de <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9085376.htm>>.
- Ley 18.987. Interrupción Voluntaria del Embarazo (2012). Recuperado de <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3186601.htm>>.
- VIERA, M. (2012). *Sexualidad y derechos humanos*. Montevideo: MIDES.

Mirna Martínez Solís<sup>1</sup>

## La educación de los niños, niñas y jóvenes con discapacidad auditiva en México. Una mirada desde el derecho

**RESUMEN.** En este documento se presenta brevemente un recorrido histórico sobre la normatividad que en los últimos años se ha generado en México en cuanto al derecho a la educación de las personas con discapacidad, en particular para los niños, niñas y jóvenes con discapacidad auditiva. Para la Organización Mundial de la Salud, la discapacidad es un término general que abarca las deficiencias, limitaciones de la actividad y restricciones de la participación para participar en situaciones vitales. Cuando se habla de alumnos con discapacidad auditiva, estos pueden encontrarse en dos grandes grupos: con hipoacusia y con sordera. Se considera sordera cuando la pérdida auditiva es de tal grado que los restos auditivos no son aprovechables y la persona se encuentra incapacitada para adquirir la lengua oral por vía auditiva, convirtiéndose la visión en su principal canal de comunicación. En este trabajo se llama *sordos* a los niños, niñas y jóvenes cuya discapacidad auditiva es hipoacusia bilateral profunda o sordera. Se valora cómo esta minoría ha luchado por sus derechos, pero todavía falta más apoyo para que puedan lograr una educación de calidad.

**PALABRAS CLAVES.** Derecho a la educación, discapacidad auditiva, competencia curricular.

<sup>1</sup> Doctora en Investigación Educativa. Coordinadora de la Academia de la Licenciatura en Educación Inicial. Representante del cuerpo académico «Innovación en el logro de los aprendizajes» en la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla, México. [mirnamartinezsolis@hotmail.com](mailto:mirnamartinezsolis@hotmail.com)

Los primeros referentes internacionales que conforman el marco jurídico de la educación con un enfoque de derechos son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El 10 de diciembre de 1948 la comunidad internacional se comprometió a defender la dignidad y la justicia para todos los seres humanos a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que supone el primer reconocimiento universal de que los derechos básicos y las libertades fundamentales son inherentes a todos los seres humanos, inalienables y aplicables en igual medida a todas las personas, y que todos y cada uno de nosotros hemos nacido libres y con igualdad de dignidad y de derechos. Independientemente de nuestra nacionalidad, lugar de residencia, género, origen nacional o étnico, color de piel, religión, idioma o cualquier otra condición.

Pero antes de esto, ¿qué pasaba con la educación de las personas sordas? Uno de los antecedentes en México se tiene con el doctor Ramón Isaac Alcaraz, quien fue el impulsor de la idea de fundar la primera escuela para sordos. Sin embargo es Benito Juárez García, en su calidad de presidente de México, quien atendió el llamado del maestro sordo francés Eduard Huet (1822-1882) sobre la urgencia de reconocer y aceptar el lenguaje natural de los sordos, con sus símbolos y gestos utilizados como medios de comunicación. Fue en 1866 cuando Huet llegó a México y fundó, en junio de ese año, lo que después sería la Escuela Nacional de Sordomudos —que pocos años más tarde fue cerrada—. También se lo considera el creador de la lengua de señas mexicana (LSM) ([http://www.cultura-sorda.eu/...](http://www.cultura-sorda.eu/))

En 1880 cambia el panorama de la educación para el sordo y México no fue la excepción en cuanto a sumarse a los esfuerzos por tratar de «normalizar a la persona con una deficiencia auditiva», dejando de lado el uso de la LSM para la enseñanza de los sordos. Los modelos implementados desde la perspectiva de la educación especial se enfocaban en tratar de que el sordo aprendiera a hablar el español. Se creía que si el sordo «hablaba», se integraría paulatinamente a la sociedad oyente. Así, numerosas técnicas como la articulación, la lectura labiofacial, el adiestramiento auditivo, entre otras, fueron herramientas utilizadas por los maestros —oyentes— en la enseñanza del sordo, y se eliminó el uso de la LSM, con lo que estas personas perdieron el derecho a su lengua.

En 1976 entró en vigor el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, junto con sus dos Protocolos Facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los dos pactos han desarrollado la mayoría de los derechos que ya habían sido consagrados por la DUDH, haciendo que sean efectivamente vinculantes para los Estados que los ratificaron. En su mayoría, definen derechos ordinarios tales como el derecho a la vida, la igualdad ante la ley, la libertad de expresión, el derecho al trabajo, la seguridad social y la educación. Estos dos pactos, junto con la DUDH, constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Con el tiempo, los tratados internacionales de derechos humanos se han ido centrando y especializando tanto en los temas que abordan como en los grupos sociales que precisan de su protección. La legislación relativa a los derechos humanos sigue creciendo y ampliando los derechos y libertades fundamentales que figuran en la Carta Internacional de los Derechos Humanos, abordando asuntos como la discriminación racial, la tortura, las desapariciones forzadas, las personas con discapacidad, y los derechos de la mujer, los niños, los migrantes, las minorías y los pueblos indígenas.

Es importante considerar que el acceso a la educación es un derecho que deben gozar todos los seres humanos en igualdad de condiciones, como lo señala el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos al decir que: «1. Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada: el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos...» (ONU, 1948: 6).

Retomando la formación de las personas sordas, fue en los años 80 cuando se utilizó la «comunicación total», que consiste en emplear ree cursos de escritura, mímica, gestos y señas para facilitar la comunicación de los hipoacúsicos. De esta manera nuevamente, después de 100 años aproximadamente, se tomó en cuenta a la LSM en el proceso de educación.

México ratificó en 1990 la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) con relación a los derechos de la infancia y la adolescencia, por lo que desde ese momento quedó obligado a cumplir sus disposiciones y a adoptar diversas medidas para hacer efectivos los derechos reconocidos en ella.

La Declaración de Salamanca y marco de acción para las Necesidades Educativas Especiales de 1994 señala en su artículo 21:

Las políticas educativas deberán tener en cuenta las diferencias individuales y las distintas situaciones. Debe tenerse en cuenta la importancia de la lengua de signos como medio de comunicación para los sordos, por ejemplo, y se deberá garantizar que todos los sordos tengan acceso a la enseñanza en la lengua de signos de su país. Por las necesidades específicas de comunicación de los sordos y los sordos/ciegos, sería más conveniente que se les impartiera una educación en escuelas especiales o en clases y unidades especiales dentro de las escuelas ordinarias.

En el Foro Mundial sobre la Educación celebrado en Dakar, Senegal, en el año 2000, se señala: «El suministro de una educación para todos los niños y adultos excluidos, requiere un enfoque holístico encaminado a cambiar no solo las prácticas actuales sino también los valores, las creencias y las actitudes». Uno de los objetivos al que se comprometieron los participantes de dicho foro fue: «Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales».

En los primeros años del siglo XXI en México se propone el modelo educativo bilingüe para la educación del sordo, impulsado desde la educación pública. Entre sus logros se encuentra la elaboración del diccionario bilingüe español-LSM (Acosta *et al.*, 2004, DIESEMÉ), pero una lengua no se aprende con un diccionario, por lo que deben aportarse más elementos que permitan a los niños, niñas y jóvenes sordos lograr la competencia lingüística que les permitirá acceder al currículo.

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) acordó en 2006 la Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad, para proteger y reforzar los derechos y la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en todo el mundo.

En los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas 2008, se abordó el derecho a la educación para todos y se comentó que lograr la educación primaria universal implicaba más que la

cobertura total de la matrícula. También se abarcó la educación de calidad, lo cual significa que toda la población infantil que asista a la escuela en forma regular aprenda habilidades básicas de lectoescritura y matemáticas, y finalice a tiempo la escuela primaria.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que entró en vigor el 3 de mayo de 2008, señala en su artículo 24: «Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción de la identidad lingüística de las personas sordas».

Estos preceptos, entre otros, fundamentan la intención de ir avanzando hacia una educación inclusiva, ya que es la manera de fortalecer la capacidad de los sistemas educativos de cada país para llegar a todos los educandos. Es una estrategia clave para alcanzar la educación para todos, que oriente las políticas y prácticas educativas, partiendo del hecho de que la educación es un derecho humano básico y el fundamento de una sociedad más justa e igualitaria.

La UNESCO define a la educación inclusiva como el proceso que asegura el derecho a la educación de todos los alumnos, cualesquiera sean sus características o dificultades individuales, con el fin de construir una sociedad más justa. Asimismo, señala que la inclusión se ve como un proceso que permite tener debidamente en cuenta la diversidad de las necesidades de todos los niños, jóvenes y adultos mediante una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias, así como reducir la exclusión de la esfera de la enseñanza y dentro de esta, y en último término acabar con ella. Entraña cambios y modificaciones de contenidos, enfoques, estructuras y estrategias basados en una visión común que abarca a todos los niños en edad escolar y la convicción de que corresponde al sistema educativo ordinario educar a todos los niños y las niñas.

La educación formal es un factor importante para la formación integral de cada ciudadano, a través de ella se adquieren conocimientos, habilidades, actitudes, valores (competencias). Asimismo es un derecho que todos los individuos deben tener, sin importar clase social, religión, costumbres o tradiciones, por lo tanto los gobiernos (federal, estatal, el distrito federal y municipal) tienen la obligación de brindar los servicios educativos y con la participación ineludible de los docentes lograr el cumplimiento de los fines educativos, coadyuvando a la construcción de un país con personas íntegras.

Uno de los principales objetivos de la educación es el de formar individuos independientes, capaces de razonar por sí mismos y de resolver problemas de la vida cotidiana afrontando las dificultades y adversidades que plantea la sociedad. Para lograr esto, es necesario recibir una educación sistemática y organizada impartida por los diferentes niveles educativos que conforman el sistema educativo mexicano. El artículo 3 de la Constitución respalda lo expresado en líneas anteriores, al establecer que «todo individuo tiene derecho a recibir educación».

En mayo de 2011, se promulga la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad —cabe señalar que esta abroga la Ley General de las Personas con Discapacidad publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2005—. El capítulo III refiere a la educación; aquí solamente se transcribe la fracción II del artículo 12, porque es el referente para la discusión y análisis que se presenta más adelante.

II. Impulsar la inclusión de las personas con discapacidad en todos los niveles del Sistema Educativo Nacional, desarrollando y aplicando normas y reglamentos que eviten su discriminación y las condiciones de accesibilidad en instalaciones educativas, proporcionen *los apoyos didácticos, materiales y técnicos y cuenten con personal docente capacitado...*

El Estado mexicano también llevó a cabo reformas constitucionales que le han permitido avanzar en el proceso de adecuación de su legislación interna, entre las que destaca la reforma del artículo 4, que incorpora la noción de sujetos de derecho, reconociendo que los niños y niñas son titulares del derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo, y estableciendo que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, mientras que el Estado es responsable de proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos y de otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez. Lo anterior dio origen a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Es importante señalar que en el Capítulo Décimo: Del Derecho a la Inclusión de Niñas, Niños y Adolescentes con Discapacidad, en el cuarto párrafo del artículo

53, señala:

Las niñas, niños y adolescentes con discapacidad tienen derecho a vivir incluidos en la comunidad, en igualdad de condiciones que las demás niñas, niños y adolescentes.

Nuestro país tiene un sustento jurídico y normativo nacional que retoma los acuerdos internacionales, en que se reconocen el derecho a la educación de las personas con discapacidad y en particular, desde hace algunos años, el derecho al uso de la lengua de señas en la enseñanza de las personas sordas. Con ello podría considerarse que se tienen todas las condiciones para lograr que los niños, niñas y jóvenes sordos adquieran las competencias requeridas en la educación básica que les permitan la continuidad de sus estudios.

Pero en el contexto escolar los alumnos con discapacidad auditiva viven una encrucijada que les obstaculiza con frecuencia el desarrollo personal, social y laboral, por la falta de comunicación, porque el lenguaje es fundamental para las relaciones interpersonales, permite la representación simbólica de la realidad y la transmisión del conocimiento. En muchos casos los procesos comunicativos de interacción entre el docente y el niño, niña o joven sordo son pobres y su contenido se reduce sustancialmente, debido a la falta de dominio de un código de comunicación común para ambos.

Desde hace muchos años, las prácticas educativas realizadas con los niños y jóvenes con discapacidad auditiva se implementan desde una perspectiva médico-clínica, con su derivado modelo de rehabilitación oral, considerándolos seres patológicos, alejados de la normalidad, orientando acciones para tratar de arreglar el daño, hacer lo imposible para que el niño pueda oír y hablar. Esta concepción arraigada en nuestra sociedad ha dado como resultado graves daños en el bienestar personal de estos niños y jóvenes, la discriminación en sus diferentes modalidades, exclusión educativa y la violación de sus derechos humanos.

La educación tradicional de sujetos que padecen discapacidad auditiva se caracteriza, en general, por modalidades centradas en la adquisición del idioma propio de la comunidad oyente, sin respetar la lengua natural de la comunidad sorda, la lengua de señas.

Desde la perspectiva vygotkiana, el habla y el lenguaje juegan un papel

doble. Por un lado, son instrumento psicológico que ayuda a formar otras funciones mentales —como por ejemplo el pensamiento—; por otro lado, son una de dichas funciones, lo que significa que experimentan un desarrollo cultural. Si bien el pensamiento y el habla tienen raíces diferentes, se funden en un determinado momento de la ontogénesis, después del cual estas dos funciones se desarrollan juntas en influencia recíproca, constituyendo sistemas funcionales.

En el desarrollo del niño se muestran momentos de habla preintelectual, así como también instancias de pensamiento no verbal. Solo con el establecimiento de una unidad sistémica interfuncional (interacción constante entre las diferentes funciones mentales superiores como sistema integral) el pensamiento se convierte en verbal y el habla se transforma en intelectual. Notoriamente, el sordo es un individuo que no oye porque tiene un déficit fisiológico que involucra la vía auditiva. Pero la sordera es mucho más que un diagnóstico médico; al no oír evidentemente carece de habla —es «mudo» porque es sordo—, pero puede hablar si cuenta con un auxiliar adecuado. El efecto principal de la sordera es, pues, la interferencia en la comunicación por medio del habla. Dicha deficiencia priva al niño sordo de la posibilidad de hacer uso, en forma natural y espontánea, de uno de los instrumentos de comunicación más importantes del ser humano: la lengua hablada por la comunidad oyente, la forma humana de comunicación más frecuente en las comunidades sociales mayoritarias. El hombre ha desarrollado estructuras morfológicas y mecanismos fisiológicos adaptados para la comunicación a través del habla y la audición; el hombre es un ser eminentemente logocéntrico.

La relación del lenguaje con el pensamiento es lo que constituye el problema más profundo, el básico, cuando se considera a lo que se enfrentan o pueden enfrentarse los sujetos que nacen sordos o se quedan sordos muy tempranamente. Lo que en nosotros es característicamente humano —el habla, el pensamiento, la comunicación y la cultura— no se desarrolla en los sordos de un modo automático, natural y espontáneo. Justamente porque no son funciones puramente biológicas, sino también, en principio, funciones sociales e históricas; son el legado que una generación transmite a otra.

Los sordos prelingüísticos —cuyo déficit es innato o adquirido antes del desarrollo del lenguaje oral—, para algunos investigadores, corren el

riesgo de ser portadores de un «retraso mental grave» o incluso de una deficiencia permanente en el dominio del lenguaje, a menos que se tomen medidas eficaces tempranamente, como lo señala la postura oralista.

Sacks (1991: 79) señala que «El ser humano no es mentalmente deficiente porque no disponga de lenguaje pero se halla gravemente limitado en el ámbito de su pensamiento, confinado en realidad a un mundo inmediato, pequeño». Pues solo a través del lenguaje nos incorporamos del todo a nuestra cultura y nuestra condición humana, nos comunicamos con nuestros semejantes y adquirimos y compartimos información.

Los estudios sobre las relaciones entre procesos cognitivos y lingüísticos en los niños sordos adoptaron, desde un principio, una visión prejuiciosa sobre la sordera y los sordos, trazando un paralelismo o una equivalencia sordera = ausencia de lenguaje = presencia de un cierto tipo de retraso mental. Todavía es frecuente encontrar estereotipos sobre determinados mecanismos cognitivos de los niños sordos y sus relaciones con el desarrollo de la comunicación y el lenguaje.

Después de aquellos siglos oscuros en que la sordera era considerada sinónimo de barbarie, pueden delinearse tres etapas de análisis de los procesos cognitivo-lingüísticos de los niños sordos. La primera, dominante hacia la década de 1950 y de carácter psicométrico, no modificó de manera sustancial la opinión de que los sordos se hallan intelectualmente por debajo de los oyentes. La segunda etapa, característica de los años 60, se orientó a la búsqueda de una psicología del sordo, entendida por entonces como la descripción exhaustiva de las limitaciones comunes a todos los sordos.

La tercera, a partir de los trabajos de Furth y Youniss sobre las relaciones entre el desarrollo cognitivo y lingüístico de los niños sordos, comenzó a cambiar profundamente. Si bien se habla de un pensamiento sin lenguaje, se concluye que la inteligencia de los sordos puede ser descrita en los mismos términos y según las mismas trayectorias evolutivas que la inteligencia de los oyentes. Con base en estas etapas, pueden diferenciarse dos modelos principales de intervención educativa en la sordera.

El primero, el modelo clínico-terapéutico, considera que el déficit auditivo, cualquiera sea su tipo o grado, determina siempre, en mayor o menor medida, una alteración o una transformación negativa en la trayectoria del desarrollo cognitivo de estos niños. Se presenta entonces una teoría de la atribución natural a la sordera y a los sordos de toda la responsabilidad por

las dificultades que pueden encontrar a lo largo de su desarrollo. Desde esta perspectiva, el educador parte de la idea de que sus alumnos poseen un límite natural en sus procesos de conocimiento, planifica por debajo de esos límites, obtiene los resultados que concuerdan con esa percepción y justifica el fracaso por el hecho de que los niños sordos no pueden vencer ni modificar su propia naturaleza. Estas circunstancias, sumadas a la excesiva valoración que se hace de la lengua oral —y su influencia en el desarrollo cognoscitivo de los niños sordos—, genera un modelo según el cual dichos sujetos quedan excluidos de un proceso natural de conocimiento de la lengua, de procesos positivos de identificación cultural y del aprendizaje real de los contenidos escolares.

El sordo, en esta perspectiva, es un individuo discapacitado que debe ser reeducado a fin de «hacerlo hablar para que pueda pensar», como señala Massone. Sin importar el ámbito, la palabra oral resulta ser el único vehículo del pensamiento, y por lo tanto, de la educación. El objetivo principal de la educación del sujeto sordo resulta ser, a pesar de la evidencia, lograr que el niño hable —aunque no oiga— y escuche —aunque sea sordo—.

En contraposición a este paradigma, surge el modelo socioantropológico de la sordera, que parte de las capacidades y las potencialidades de los sujetos sordos y no de aquello que la deficiencia auditiva limita en el desarrollo. Esta representación social —y su consecuente propuesta educativa— nace principalmente de dos observaciones: por una parte, el hecho de que los sordos conforman comunidades en las que el factor aglutinante es la lengua de señas; por otro lado, que los sordos hijos de padres sordos presentan mejores niveles académicos, mejores habilidades para el aprendizaje de la lengua oral y escrita, y una identidad equilibrada que no genera los problemas socioafectivos tan frecuentes en los hijos sordos de padres oyentes.

La visión socioantropológica de la sordera parte del reconocimiento de la lengua de señas como la lengua natural del sordo y del hecho de que, puesto que entre ellos se da una forma de comunicación diferente, también hay una forma de comportamiento diferente, una cultura diferente.

El hombre, al no oír, es capaz de crear todo un sistema lingüístico alternativo no dependiente del sistema de representación acústico. Es sorprendente cómo la mente humana, cuando está privada de esta posibilidad, perfecciona y sistematiza otra forma alternativa para permitir que la facul-

tad lingüística más profunda dé expresión explícita a las ideas. El lenguaje es entonces una facultad con una estructura subyacente que es independiente de la modalidad de expresión. Desde la perspectiva socioantropológica, el niño sordo pertenece de un modo real —cuando se trata de hijos de padres sordos— o de un modo potencial —cuando se trata de hijos de padres oyentes— a una comunidad lingüística diferente. Y esta comunidad, minoritaria respecto a la de los oyentes, posee una lengua específica y modos de funcionamiento socioculturales y cognitivos propios.

Con base en esta idea, pueden considerarse como puntos centrales de este modelo los siguientes:

- La deficiencia auditiva no inhibe las competencias comunicativas, lingüísticas y cognitivas de los niños sordos.
- La competencia lingüística y cognitiva es independiente del canal auditivo-oral.
- La lengua de señas es la primera lengua del niño sordo y, por lo tanto, cumple un rol determinante en el desarrollo comunicativo y cognitivo de estos niños. Además, puede ser utilizada para la transmisión de los contenidos escolares.
- El niño sordo debe también conocer la lengua de la comunidad oyente a fin de lograr su plena integración en ambas comunidades.
- La lengua de señas no solo no impide, sino que favorece el aprendizaje de la lengua de la comunidad oyente —en sus modalidades oral y/o escrita— como una segunda lengua.

Según Massone, la lengua de señas es una lengua natural que posee todas las propiedades que los lingüistas han explicado para las demás lenguas humanas y una estructuración gramatical tan compleja como la de toda lengua hablada. Todas las lenguas de señas —propias de la comunidad sorda de cada país— se adquieren naturalmente y cumplen todas las funciones básicas que tienen las lenguas orales para los hablantes adultos. Por lo tanto, las lenguas orales y las lenguas de señas son comparables en cada aspecto esencial, aunque existen diferencias respecto de la modalidad. Se distinguen entonces —internamente— por el canal y —externamente— por las condiciones sociolingüísticas particulares de la comunidad sorda.

Si bien la educación especial se enfoca en eliminar o reducir las barreras para el aprendizaje y la participación que se presentan en los contextos escolar, áulico, sociofamiliar y laboral para posibilitar el desarrollo de las competencias que satisfagan las necesidades básicas de aprendizaje de esta población y les permitan ser independientes y mejorar su calidad de vida.

En el año 2012, con el modelo educativo bilingüe-bicultural (MEBB), se parte de la idea de que las personas sordas no son iguales a las personas oyentes —los sordos son sordos— en la medida en que presentan necesidades y condiciones específicas, forman una minoría y como tal se les debe garantizar, entre algunos aspectos: el contacto inmediato con una lengua que les sea plenamente accesible, que puedan adquirir de manera natural, en un período razonable, con un diagnóstico oportuno entre 0 y 7 años de edad; que reciban la misma información que los niños oyentes cuando están adquiriendo el lenguaje; que puedan tener un desarrollo emocional óptimo, ya que, como es fácil imaginar, el impacto que provoca la imposibilidad de comunicarse de manera plena y eficiente, muchas veces durante años, no afecta solo el desarrollo intelectual de los niños sordos por la falta del desarrollo del lenguaje, sino también su desarrollo emocional por el aislamiento al que están sometidos. Que el niño sordo conviva con otros niños sordos y con adultos sordos para que tanto él como sus padres cuenten con modelos de lengua, de cultura y de vida; que el maestro se dedique a informarle y formarlo, en lugar de enfocarse en el desarrollo de habilidades de habla. Esto puede hacerse paralelamente en horario extraescolar por medio de un complemento terapéutico. Que el niño desarrolle una lengua con la cual pueda preguntar, opinar, discutir, resolver un problema, aprender, persuadir, relacionarse, expresarse y vincularse con otros. Dando cumplimiento así a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que sostiene en su artículo 24: «Facilitar el aprendizaje de la lengua de señas y la promoción lingüística de las personas sordas» (DGDC, 2012: 56).

Es importante señalar que las orientaciones para la atención educativa de alumnos sordos que cursan la educación básica desde el modelo educativo bilingüe-bicultural dicen que las autoridades educativas, tanto federales como estatales, promoverán los apoyos específicos que se requieren, como docentes especializados, contratación de adultos sordos que funjan como modelos de lengua y cultura, intérpretes de la LSM; capacitación a

los docentes para el trabajo del MEBB con alumnos sordos y a los padres de familia; promoción de manera flexible de la organización interna del CAM o de la escuela regular para conformar grupos con alumnos sordos o con más de un alumno sordo, entre otras cosas.

Desafortunadamente, esto no se ha logrado. Una investigación realizada encontró que la mayoría de los docentes no manejan LSM, sino que realizan una transliteración, no se tienen libros de textos gratuitos en LSM, sin embargo los hay en braille y en lengua indígena; en las escuelas no hay intérpretes para los estudiantes sordos, ni hay personal sordo para propiciar el ambiente bicultural. Ante esta situación, en la Escuela Normal Superior Federalizada del estado de Puebla, mediante un convenio de colaboración, a los normalistas se les ofrece un Diplomado en LSM y se prepara a docentes y a las futuras agentes educativas de educación inicial para la observación y detección de un niño con discapacidad auditiva, para una atención inclusiva con nuevas estrategias que le permitan al niño, niña o joven acceder al aprendizaje del currículo.

## A manera de conclusión

En numerosas convenciones, declaraciones y resoluciones internacionales se han reiterado los principios básicos de derechos humanos enunciados por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, como su universalidad, interdependencia e indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación. México ha ratificado estos tratados, y al pasar a formar parte de ellos el Estado asume deberes y obligaciones en virtud del derecho internacional, y se compromete a respetar, proteger y promover los derechos humanos; en este caso particular hablamos del derecho a la educación básica de los niños y jóvenes sordos. Toda esta política internacional permea la legislación mexicana.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se señala como una de las Metas Nacionales en el objetivo 3.1: «Desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación de calidad, en armonía con lo señalado en la Estrategia». 3.1.5 «Disminuir el abandono escolar, mejorar la eficiencia terminal en cada nivel educativo y aumentar las tasas de transición entre un nivel y otro»; el objetivo 3.2 «Garantizar la inclusión y la equidad en el

Sistema Educativo», y la estrategia 3.2.1 «Ampliar las oportunidades de acceso a la educación en todas las regiones y sectores de la población» de acuerdo con las siguientes líneas de acción: «Establecer un marco regulatorio con las obligaciones y responsabilidades propias de la educación inclusiva», «Definir, alentar y promover las prácticas inclusivas en la escuela y en el aula» e «Impulsar el desarrollo de los servicios educativos destinados a la población en riesgo de exclusión».

Con relación al acceso educativo de los niños, niñas y jóvenes sordos se puede decir que hay avances, pero la calidad educativa no refiere solo a este rubro, sino que es necesario que sea pertinente, eficiente, eficaz, relevante y con equidad. Para ello se requiere poner en marcha todo lo legislado y ofrecer capacitación a los docentes, diseñar materiales especializados con un enfoque bilingüe que se reflejará en el logro de aprendizajes que requieren los alumnos con discapacidad auditiva para acceder a superiores niveles educativos.

## Referencias bibliográficas

- ACOSTA ET AL. (2004). DIESELME.  
DGDC-SEP (2012). *Orientaciones para la atención educativa de alumnos sordos que cursan la educación básica, desde el modelo educativo bilingüe-bicultural*. 1.ª ed. México: Autor.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA (2013a). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. México: Autor. Recuperado de <<http://pnd.gob.mx/>>. Consulta: 11 de julio de 2014.
- HUET, E. (s/f). *Cultura sorda*. Recuperado de <<http://www.cultura-sorda.eu/>>.
- MASSONE, M. I. (1993). O lingüista ouvinte frente a uma comunidade surda e ágrafa: Metodologia da investigação. En M. C. MOURA, A. C. B. LODI y M. C. DA PEREIRA (eds.). *Língua de sinais e educação do surdo*, vol. 3. San Pablo: Sociedade Brasileira de Neuropsicología.
- ONU. Organización de Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de <[http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf)>. Consulta: 4 de septiembre de 2018.
- REDIM. Red por los Derechos de la Infancia en México (2014). *Informe alternativo sobre la situación de garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes en México. Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Recuperado de <[www.derechosinfancia.org.mx](http://www.derechosinfancia.org.mx)>. Consulta: 22 de agosto de 2018.
- SACKS, O. (1991). *Veo una voz. Un viaje al mundo de los sordos*. Madrid: Anaya & Muchnik.
- SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (2014). Programa Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad 2014-2018 (PNDIPD). Diario Oficial de la Federación (2014, 30 de abril). México.
- UNESCO [sigla por su nombre en inglés]. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (1994). Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales: Acceso y Calidad. Recuperado de <<http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001107/110753so.pdf>>. Consulta: 18 de agosto de 2015.

Fabiana Pontón<sup>1</sup>

## El tiempo libre: uno de los derechos más cotidianos

**RESUMEN.** El presente artículo se basa en el desarrollo histórico y cultural de uno de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados hace 70 años en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El tiempo libre como elemento diferenciador en lo social, su evolución desde lo normativo, su infinita diversidad en la actualidad, y su papel en el bienestar individual y colectivo, esto último cargado de desafíos de cara al futuro.

**PALABRAS CLAVES.** Derechos, tiempo libre, ocio, evolución histórica.

<sup>1</sup> Egresada de la Licenciatura en Turismo, Universidad de la República, Uruguay. Docente en el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP, ex UTU) y en la Facultad de Humanidades, Universidad de la República.  
fabianaponton@gmail.com

La vida moderna hace que la gente tome como naturales algunos aspectos que antes, no mucho tiempo atrás en la historia de la humanidad, no gozaban de esa cotidianidad.

En nuestro país se reconoce que si alguien trabaja, tiene su merecido descanso. Se entiende lo que implica una jornada laboral con relación a horarios, teniendo como parámetro básico las ocho horas. Si trabaja más, debe tener su compensación por horas extras. Si se trabaja en la noche, eso tiene su correspondiente pago por nocturnidad. Si se trabaja determinado período, también tiene su lapso de licencia paga, y según el sector económico en el cual esté empleado, puede incluso elegir en qué época del año tomarse su descanso anual. Es más, hasta los estudiantes, desde pequeños, comprenden que a determinado tiempo de trabajo en clase se les debe reconocer su momento de recreo.

Ahora, todas esas normas laborales y convenciones sociales a las que se está acostumbrado por ser hijos de esta era histórica, visto como algo normal y natural para la vida en comunidad, no es algo que viene dado por se, sino que, como todos los derechos humanos consagrados, el tiempo libre fue producto de la evolución socioeconómica, legal, y también, por qué no, un camino de cambio cultural que se sigue recorriendo. Está tan inmerso en la vida cotidiana que la gente incluso pierde noción de cuánto tiempo libre posee y en qué lo utiliza.

Como docente en los cursos de turismo, la temática es una de las primeras en ser abordadas, y les solicito a los estudiantes que hagan el cálculo de todas sus obligaciones, ya sean laborales y/o académicas, familiares y sociales, hasta las de carácter fisiológico, para luego conocer su tiempo libre restante de ese tiempo obligado. Sorpresa es la reacción más común entre ellos, ya que se dan cuenta de que es relativamente poco en comparación con el tiempo consumido en actividades obligatorias. Mucho más si ellos son adultos, mujeres y con menores a cargo.

La porción del tiempo libre que se gasta en sí mismo, en actividades agradables y voluntarias, se llama tiempo de ocio. Un apartado especial y a mencionar más adelante es conceptualizar en qué gasta la gente su tiempo libre, si lo hace a conciencia y en favor de su calidad de vida.

Pero antes de avanzar en esos aspectos, es importante reconocer ese camino evolutivo que se mencionaba, ya que es lo que justifica su consolidación en la actualidad.

Como ya es conocido, el tiempo libre fue desde eras remotas (junto con muchos otros) un objeto de distinción entre los grupos sociales. No solamente los esclavos y los prisioneros de guerra estaban excluidos del goce del tiempo libre, sino que según la época histórica de referencia, los campesinos, aunque fueran personas libres, tampoco podían tener real descanso. Asimismo, si lo poseían, carecían de poder de decisión sobre en qué usar ese tiempo fuera de las actividades productivas, ya que obligaciones relativas a lo moral o religioso debían cumplirse en ese momento de descanso como imperativo. Por lo que era un tiempo de «descanso» pero no «libre», sino una forma de dominación social.

Morfín Herrera (2003) comienza una revisión de la historia del tiempo libre y el ocio desde la Antigüedad, desde los griegos y los romanos. Los primeros usaban su tiempo libre (*skholé*) de forma individual para el desarrollo de los valores culturales predominantes para la elite, como son la belleza y la sabiduría. Mientras una parte de la sociedad trabajaba, los privilegiados disponían de un tiempo para el cultivo de sí mismos mediante, por ejemplo, la filosofía y el arte. Se usó ese tiempo como un activo a favor de la cultura.

Por su parte los romanos, además de introducir el origen etimológico de la palabra ocio (en latín *otium*), desarrollaron el ocio de masas, como un recurso mediante el cual se mantenía a la población bajo influencia del Estado. Era una herramienta de dominación y para descomprimir las tensiones sociales.

Es decir, los romanos usaron el tiempo libre y el ocio como medio para que la gente se divirtiera y evadiera su situación social a través del circo y la comedia, y así conseguir que trabajara más y mejor, claro está, a favor del Imperio. Ya es conocido que dichos espectáculos rozaban lo inapropiado (si fuera comparable con la actualidad) debido a su nivel de exhibicionismo y brutalidad.

Siguiendo en el tiempo, Morfín Herrera (2003) reseña la Edad Media como el momento histórico cuando el ocio fue reemplazado por la contemplación como práctica de devoción y meditación; hay que recordar la religiosidad imperante en la época. En las ciudades feudales, el trabajo era una obligación moral, por lo cual existían espacios y actividades para el disfrute de un tiempo de descanso, pero no tenía la relevancia que sí tenían las obligaciones y las de tipo laboral.

En el Renacimiento las artes y las ciencias vuelven a tener un empuje tal que son parte de los usos y costumbres de las clases acomodadas. La burguesía comienza a educar a sus hijos no solo para producir desde lo económico, sino para desarrollarse en otras áreas, ya sea tocando instrumentos musicales, la literatura, los viajes, entre otras formas de aprovechamiento del tiempo libre. Claro está que aún las clases populares no gozaban de los mismos privilegios.

Entre los siglos xvii y xviii se expanden por las grandes ciudades de Europa los espacios públicos para disfrutar del tiempo libre y el ocio, como los parques, los museos, los zoológicos, entre otros. Una mención especial es la imprenta, que logra ingresar el libro a los entornos familiares, aportando cultura y contenido al tiempo de descanso.

Continuando con el proceso histórico, la revolución industrial y la Revolución francesa irrumpen generando cambios sociales y estructurales, y entre muchos factores, los adelantos tecnológicos generan un incremento exponencial de la producción y el crecimiento económico. Como ya es sabido, en esa época la clase obrera fue brutalmente explotada en los espacios de trabajo, y la mentalidad preponderante era ver el trabajo como el fin en la vida, no únicamente una parte necesaria para la subsistencia. Así es que la clase trabajadora, según expone Morfín Herrera (2003), tenía jornadas laborales muy extensas y condiciones vitales nefastas, el tiempo libre no existía.

En contraposición, las clases altas durante el siglo xix siguen generando espacios de encuentro y disfrute, así como otros elementos que contribuyen a diversificar las opciones de ocio. Algunos de ellos son viajes en trenes para pasajeros, jardines botánicos, salones de baile, fiestas, ferias y festivales, viajes de placer en barco (como antecedentes de los actuales cruceros), casinos, bicicleta de cadena como vehículo recreativo, entre otros. Ocurre el surgimiento de deportes como el golf y el tenis, y en general las actividades deportivas ganan adeptos e incrementan su concurrencia. Algunos divertimentos se expanden a la clase media, dejando de ser exclusivos de la elite, como los conciertos públicos, las carreras de caballos y disfrutar de una amena conversación.

En esta época el sector empresarial comienza a reconocer que entre tener a las personas es una forma de generar negocios, de los cuales se puede tener rentabilidad. Un ejemplo claro de ello es el negocio turístico.

Por lo cual, comienzan a surgir diversas formas de consumir actividades y servicios durante el tiempo libre, aunque todavía no fueran accesibles para toda la sociedad.

El siglo xx fue una era de masividad y gran cambio si se habla de tiempo libre y ocio, ya que en él se conjugaron dos aspectos fundamentales para arribar a la situación actual, a lo que se vivencia en este siglo xxi: uno es el acceso de las clases populares al disfrute del tiempo de descanso, que ha sido decisivo en este proceso social; el otro es la enorme gama de elementos, actividades y servicios recreativos disponibles para satisfacer a todo tipo de público.

El primero de estos factores es la disponibilidad de las clases populares, ya sea en tiempo como en dinero para gastar en su descanso. El tiempo viene asegurado por la legislación que respalda el derecho al tiempo libre.

Uno de los puntos fundamentales en esta evolución histórica es sin dudas la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y sustentada en la conquista del bienestar sociocultural del mundo moderno. En 1948 en el orden supranacional se consagraron un conjunto de derechos que luego fueron adoptados por los distintos países, desde lo social y legislativo, integrando sus respectivos cuerpos normativos como un compromiso, para ser adquiridos, respetados e impulsados desde las instituciones y ciudadanías.

El artículo 24 de la Declaración es el que refiere especialmente a la temática aquí trabajada. Su redacción es corta y concreta: «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».

Es un pequeño párrafo que específicamente menciona el descanso, el ocio, la jornada laboral limitada y la licencia paga como elementos que forman parte, en un sentido amplio, de la dignidad en la vida de las personas.

Quizás al lector le parezca exagerado considerar que la licencia paga hace a la dignidad humana. En realidad, la dignidad de cualquier individuo se forma de muchos conceptos, elementos y situaciones, de los que el tiempo libre forma parte. En el mundo actual, no alcanza con un nombre y un trabajo. La calidad de vida está condicionada por muchos factores, entre los que se encuentran los derechos laborales, como el descanso y la licencia paga.

En Uruguay, este camino ya se había empezado a andar desde los inicios del siglo xx o quizás con anterioridad, por diferentes instituciones políticas así como sindicales. José Batlle y Ordóñez llevó adelante cambios de carácter sociolaboral que llevaron a tratar, entre otros temas, el tiempo libre de la clase trabajadora.

Es 1911, la propuesta es una ley que asegurará legalmente la jornada laboral limitada, es decir, las ocho horas de trabajo, lo cual tiene obviamente implícito un tiempo de descanso. Proyecto que no fue fácil llevar adelante teniendo enfrente a los poderes políticos y empresariales de aquella época, pero que sin embargo se promulgó el 17 de noviembre de 1915, para entrar en vigor en 1916. Esta normativa también incluía un día de descanso cada siete y un máximo de 48 horas semanales de trabajo. Se trató de la Ley 5.350, y vale mencionar que no incluía al trabajador rural, derecho que tardó mucho más tiempo en obtenerse. Para esto último, se creó la Ley 18.441, del año 2008. Véase con cuánto retraso se extendieron la legitimidad de una jornada laboral de ocho horas y el derecho al tiempo de descanso a la población rural dependiente.

También en tiempos de Batlle y Ordóñez se llevó a la legislatura el proyecto de licencia maternal. Luego fue modificada e incluso extendida al padre. Claro está que la licencia maternal o paternal no es un tiempo necesariamente «recreativo», pero es vital para el desarrollo natural y sano de los vínculos de la familia.

Esta es una concepción importante, ya que el tiempo libre no es únicamente un medio para la recreación, sino también un tiempo que se gana en salud, ya sea desde lo fisiológico como desde la socialización y la vida en comunidad.

En la actualidad en Uruguay la normativa limita la jornada laboral a ocho horas en el día y a 48 horas en la semana, para los ramos industria o comercio. También hay regímenes dispuestos legalmente para otras actividades, siempre en favor de un descanso lógico para el individuo, incluso rebajando la jornada laboral a seis horas diarias. Además se legisló sobre el descanso semanal, que es obligatorio para todos los trabajadores. Este no puede ser menos de 24 horas en la semana, dispuestas según la actividad de la que se trate.

La normativa laboral uruguaya también incluye otros aspectos que hacen a la ganancia de tiempo libre en favor de quienes trabajan. Estos son

las horas extras y los feriados. En cuanto a las primeras, se considera hora extra al tiempo que excede la jornada laboral de referencia, es decir, todo exceso es tomado como hora extra que tiene un costo para el empleador del doble de la hora convencional en día hábil y de 150 % en días de descanso o feriado. Dichas horas extras no pueden superar las ocho horas en una semana. Con relación a los feriados, en especial los pagos, son un tiempo libre en que el trabajador obtiene su remuneración como si trabajara, o el doble si trabaja realmente ese día.

Pero en la legislación laboral lo que más atañe a la temática de este artículo es el derecho a una licencia anual remunerada. Esta debe ser de 20 días como mínimo para todos los trabajadores que cumplan con una actividad laboral que se extienda por un año (o 24 quincenas, según el caso). Si no cuenta con ese período, se debe hacer el correspondiente cálculo por tiempo trabajado.

La licencia es un derecho al que no se puede renunciar, es decir, el trabajador debe tomarse su correspondiente descanso anual, no es válido ningún acuerdo entre empleado y empleador. Esto surge para evitar presiones de una de las partes (o de ambas) para continuar el trabajo a cambio de la ganancia de algún otro beneficio. El pago es el promedio de las retribuciones percibidas en el año inmediato anterior a la fecha de inicio de la licencia correspondiente, y debe efectuarse antes de comenzar a gozarla en el caso de los jornaleros y al final del mes para los regímenes mensuales.

En el caso de trabajadores del sector privado, al disfrute de la licencia anual remunerada se suma el salario vacacional, un monto de dinero proveniente de los empleadores equivalente al 100 % del jornal líquido.

Hoy en día, además de la licencia anual remunerada convencional, se tienen de otros tipos como por ejemplo licencia por donación de sangre, por examen ginecológico, por maternidad, por enfermedad, por estudio, por matrimonio, por duelo, y las ya mencionadas licencias por maternidad y por paternidad, cada una con sus correspondientes características.

Todos estos beneficios surgen de entender al tiempo libre no solo con carácter festivo, sino como revitalizante del individuo e incluso terapéutico. Piénsese en los casos de la licencia por maternidad, por enfermedad y por duelo, en lo que el fundamento está dado por el carácter social que cumplen, más que por el goce de tiempo libre en sí mismo.

Continuando con el análisis, ya se mencionó que el primero de los factores es la disponibilidad de tiempo y dinero de las clases populares para gastar en su descanso.

El segundo factor está dado por la invención de tecnología aplicada al entretenimiento y su masificación, como servicios de comunicación, radio, cine, televisión, internet, entre otros, que se suman a los que ya existían pero eran exclusivos de la clase dominante. Estos últimos se abren a las distintas clases sociales, pero a su vez se inventan diversas formas de diferenciarse, ya sea por gustos, nivel económico, etcétera. Es decir, los clásicos de recreación se vuelven abiertos para quien esté interesado o quien los pueda pagar. Por ejemplo, practicar golf si puede costear las clases y el equipo necesario para el deporte. Se puede asistir a un torneo si se puede pagar el acceso al campo, o puede verlo por transmisión televisiva si se puede pagar la conexión al canal de cable que tenga la exclusividad. También se puede decidir no estar interesado en el golf. Así de variable puede ser con cualquier tipo de pasatiempo. Las opciones pueden ser casi infinitas porque la premisa en la actualidad es tratar de captar a la mayoría del público o volverse una exclusividad para algunos. Asimismo, las opciones pueden requerir que la persona salga de su casa o volverse un ocio de tipo doméstico, es decir que no requiera desplazarse de la comodidad del hogar. Un claro ejemplo de esto es el cine. Las personas pueden disfrutar de una película en una sala de proyección o en la sala de su casa, algo impensado en los inicios de la producción cinematográfica. Pero esos son temas para el marketing y la segmentación del mercado de consumidores, un asunto que no se profundizará en este artículo.

Según Morfín Herrera (2003), todo este proceso evolutivo del tiempo libre y el tiempo de ocio ha sido positivo, ha dado lugar al desarrollo de un aspecto social y cultural de la humanidad que tiene carácter individual en ocasiones y grupal en otras instancias, es decir, un aprovechamiento del tiempo de descanso de forma personal, así como también diversas alternativas para tenerlo en comunión con otras personas.

En lo personal, considero que el tiempo libre y el ocio han evolucionado no solo como aspectos fundamentales para mantener un saludable equilibrio entre obligaciones y divertimentos, sino que también el consumo de actividades recreativas es una elección de carácter personal que forma muchas veces la vida cotidiana del individuo y su entorno cercano,

incluso su personalidad. Claro es el ejemplo de los niños cuando crecen en entornos que motivan la práctica de deportes, especialmente los que promueven la convivencia, el trabajo en equipo, la tolerancia a la frustración, la sana competencia, entre otros valores. Así como quienes disfrutan parte de su tiempo desarrollando cualquier tipo de actividad artística, que ayuda a entender de paciencia, belleza, creatividad, imaginación, entre otros. En qué gastar nuestro tiempo de descanso también habla de nosotros como individuos sociales.

En este punto existe una dicotomía, la perspectiva que se tenga del tiempo libre y de ocio, que es importante e ilustra el enfoque que se pueda tomar al respecto: «ser ocioso» o «tener ocio».

Para comenzar se puede hablar de «ser ocioso» como una de estas perspectivas. Hay que decir que es la idea de que quien disfruta del ocio y hace ponderación de ello por sobre otras actividades es un ocioso, como sinónimo de vago, holgazán, haragán. Esta perspectiva viene de mucho tiempo atrás cuando el ocio se reservaba para las elites y se consideraba que los «comunes» no tenían derecho a disfrutar de tiempo y actividades para el descanso. Esto venía de la mano de la productividad que la persona podría llegar a tener si hiciera un mejor uso de ese tiempo.

Claro está que quien no pueda distinguir entre un tiempo para realizar actividades productivas valiosas para su desarrollo y el de su comunidad de las actividades de ocio, sin hacer un buen uso de ambos tiempos, será considerado una persona holgazana. Pero la clave es que no quien trabaje más será más productivo para su familia y para sí mismo, dejando de lado otras actividades, como las recreativas y sociales, lo cual puede tener un efecto adverso para su propia vida social.

La situación ideal es que el individuo pueda ser productivo en su tiempo obligado (ya sea en lo laboral o en lo académico) y a la vez hacer un buen uso de su tiempo de ocio. El exceso en ambos tiempos, es decir, alguien que solo se dedica a trabajar o solo a disfrutar de la recreación, llevará a una disfuncional vida en sociedad. Se trata de hacer un equilibrio en los usos del tiempo de vida. Esto último es la otra perspectiva, la que se menciona como «tener ocio». Reconocer que se debe ser productivo y a la vez merecer un tiempo de descanso, poder tomarse las actividades recreativas y de disfrute como una elección personal que todos los individuos poseen.

Afortunadamente, la perspectiva de «tener ocio» es la que se desarrolla en la actualidad y se busca fomentar desde diversos ámbitos de la comunidad.

Esto es importante, ya que de ello se desprende otra dicotomía, que es la del ámbito de trabajo y el ámbito de ocio. La vida actual pone a los individuos a correr detrás de valores consumistas, en el entendido de que solo el que se esfuerza para lograr adquisiciones de carácter materialista obtiene una buena vida, y así muchas veces se desarrollan muchas problemáticas debido al exceso de trabajo o de presiones sociales, que en el fondo derivan de la concepción de los individuos como seres productivos, y de que quien pueda lograr una mayor productividad será mejor valorado por el resto del grupo. Estas problemáticas refieren al estrés, algunas enfermedades profesionales, otras de carácter emocional, como la frustración, la ansiedad, la depresión, problemas sociales y familiares, sean estos la marginación de quienes no sean productivos como los ancianos y las personas con discapacidad, entre otros infinitos asuntos, que ponen de manifiesto que quien no pueda correr al ritmo de la productividad queda al margen de la sociedad. Esto se debe a una sobrevaloración del uso del tiempo obligado.

Y la otra parte es la del tiempo de ocio cuando el individuo puede desprenderse de esas presiones, liberarse de esos logros de carácter material, y cada vez más se trata de integrar a esas personas que quedan al margen de otras actividades. Un espacio realmente integrador, con opciones para todos. Como si el ámbito del trabajo y el ámbito del ocio fueran antagonistas.

La vida actual no sería posible sin el ocio. Es la «válvula de escape» del sistema, incluso él lo tomó como parte de sí mismo. Por un lado, se entendieron los beneficios de que, además de trabajar, la gente pueda descansar. No solo desde lo individual, sino que también las empresas se dieron cuenta de que empleados relajados y felices son más eficientes. La administración como ciencia tiene muchas pruebas de que llevar una vida social y recreativa aporta a una persona más adecuada a los puestos de trabajo que requieren de creatividad, motivación, contacto con otras personas. La psicología recalca que tener un buen ocio ayuda a mantener una mente sana, unas relaciones interpersonales de calidad y por ende un mayor bienestar individual y colectivo.

El sistema ha montado grandes industrias que no podrían subsistir a gran escala si no existiera el ocio para toda la población. Por mencionar solo algunas, tenemos toda la gama de actividades económicas vinculadas al deporte, la cultura y el turismo. En el deporte, se puede hablar de clubes y sedes deportivas, de quienes fabrican los equipos y vestimentas necesarios para esas prácticas. Así como también los puestos de trabajo y las profesiones que de ellos se desprenden, como los deportistas, los entrenadores, quienes mantienen las sedes y canchas, los médicos especializados en deporte, entre otros. Si se busca en el sector turístico, tenemos actividades de carácter gastronómico, alojamiento, recreación, etcétera. Y si se habla del sector de la cultura, se hace referencia al cine, al teatro, a museos, academias y escuelas de artes, a las artesanías populares, los centros culturales, entre muchos otros.

El sistema ha puesto el ocio como objeto de consumo y lo vende integrándolo a la vida cotidiana, con opciones para todos, para todas las edades y géneros, en cualquier ubicación geográfica, desde el que tiene poder adquisitivo alto hasta el que no quiere gastar dinero en ello, hay opciones gratuitas.

Cabe recalcar que nada de esto sería posible si no existiera el derecho al tiempo libre, asegurado por las correspondientes declaraciones internacionales y leyes de carácter nacional. La vida contemporánea no sería posible como la conocemos si no se tuviera ese derecho asegurado.

En el siglo xx la conquista fue tener tiempo libre y poder disfrutar del ocio como derecho inherente a todos los individuos sin distinciones. Y se logró, la Declaración Universal de los Derechos Humanos lo consagra y lo pone en consideración para todos los Estados que la adoptan en su legislación. En Uruguay está integrado ese derecho como parte de la vida cotidiana y así se lo ha entendido. Está incorporado en la mentalidad colectiva uruguaya. Mirando a futuro, se tendrán cada vez más tiempo libre y ocio, y una jornada laboral más reducida, esas son las perspectivas.

Sin embargo, el desafío actual en nuestro país como en otros es que cada individuo comprenda la importancia y por consiguiente haga un buen uso del tiempo de ocio. Porque de nuestro bienestar personal se desprende también el bienestar colectivo.

Porque se puede afirmar que en Uruguay la población tiene descanso y disfruta del ocio, pero la pregunta es: ¿en qué se gasta el tiempo de ocio?

En realidad, mirar televisión (u otros dispositivos como *laptops* y *tablets*) es una forma de disfrutar del tiempo de ocio. ¡Y es muy válida! Ahora, si esto se vuelve monotemático y es la única forma que tiene una población de disfrutar del ocio, también se puede caer en la dependencia y la baja calidad de ocio. Primero, porque este debería ser creativo y variado. Por otro lado, el exceso de tiempo frente a las pantallas contribuye al sedentarismo, el gran problema de la sociedad contemporánea. Claro está, mirar televisión u otros dispositivos es la forma más difundida y accesible para todos que existe actualmente.

Una situación que en lo personal me llama la atención (teniendo presente que soy licenciada en Turismo) es la gente que «espera» jubilarse para salir de viaje. De cierta manera habla de una visión de la vida que afortunadamente va quedando atrás, en que se consagra lo productivo-laboral dejando de lado el disfrute. Por suerte, cada vez más la gente ya no espera al retiro, y busca aprovechar los fines de semana, las «escapadas» a otros lugares, así como las actividades de recreación incluso dentro del hogar para descansar y desarrollarse como personas plenas que buscan su bienestar.

Entender el tiempo libre como un derecho humano igual para todos fue un proceso cultural de gran importancia, y en Uruguay una conquista social lograda. Sin embargo, el desafío de esta época, como generación y de cara al futuro, es seguir apuntando a una educación (entre lo académico y la familia) que nos ayude a crecer en equilibrio, aprendiendo a ser productivos en lo económico, pero en igual medida en lo recreativo y social desde el ocio creativo. En resumen, ser personas capaces de subsistir y ser dichosas en iguales proporciones.

## Referencias bibliográficas

- CAETANO, G. (2014). *Ley de 8 horas*. Recuperado de <http://www.cuestaduarte.org.uy/investigacion/relaciones-laborales/otros-art%C3%ADculos/item/378-ley-de-8-horas-intervenci%C3%B3n-de-gerardo-caetano>. Consulta: 7 de julio de 2018.
- CEPAL-Unicef (noviembre 2016). El derecho al tiempo libre en la infancia y adolescencia. *Boletín Desafíos*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40563/1/S1600862\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40563/1/S1600862_es.pdf). Consulta: 10 de julio de 2018.
- Descanso semanal. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/descanso-semanal>. Consulta: 5 de julio de 2018.

- Feriatos. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/feriatos>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Horarios laborales. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/horario-de-trabajo>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Horas extras. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/horas-extras>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Licencia. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/licencia>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Licencia por maternidad. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/licencia-especial-por-maternidad>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Licencia por paternidad. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/inactividad-compensada-por-paternidad>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- MORFÍN HERRERA, M. (2003). *Administración del tiempo libre*. México: Editorial Trillas.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS. Recuperado de [https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/5343/1/normativas\\_laborales.pdf](https://www.mef.gub.uy/innovaportal/file/5343/1/normativas_laborales.pdf). Consulta: 5 de julio de 2018.
- NACIONES UNIDAS (2015). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Recuperado de [http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR\\_booklet\\_SP\\_web.pdf](http://www.un.org/es/documents/udhr/UDHR_booklet_SP_web.pdf).
- PARLAMENTO NACIONAL. Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9413720.htm>. Consulta: 10 de julio de 2018.
- Salario vacacional. Recuperado de <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/salario-vacacional>. Consulta: 5 de julio de 2018.
- Uruguay. Ley 5.350. Ley de las ocho horas (1915). Recuperado de <http://www.impo.com.uy/bases/leyes/5350-1915>.

---

## Trabajo decente y derechos humanos laborales

---

*Juan Raso Delgue<sup>1</sup>*

**RESUMEN.** Los derechos laborales pertenecen a la categoría de los derechos humanos, porque el ser humano es titular de esos derechos por su mera condición de persona. La noción de *trabajo decente* —es decir, trabajo digno con protección laboral y social— es central en la concepción del trabajo como derecho humano y responde a la idea de justicia social, por lo cual inevitablemente desencadena un debate sobre su dimensión axiológica. Pese al reconocimiento de los derechos laborales fundamentales en los documentos jurídicos internacionales de mayor jerarquía, existe una gran distancia entre las declaraciones programáticas de las normas y la realidad, lo que obliga a reivindicar políticas públicas que aseguren la tutela de ese derecho humano, que es en definitiva el derecho al trabajo decente.

**PALABRAS CLAVES.** Trabajo decente, derechos humanos, diálogo social, derecho al trabajo.

---

<sup>1</sup> Profesor titular efectivo de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social y de Teoría de las Relaciones Laborales, Facultad de Derecho, Universidad de la República, Uruguay. Miembro de número de la Asociación Iberoamericana de Derecho del Trabajo.  
juanraso@redfacil.com.uy

## 1. LOS CONCEPTOS DE TRABAJO DECENTE Y DERECHOS HUMANOS

### 1.1. Trabajo decente

La noción de trabajo decente constituye un concepto en formación. La formulación primitiva fue lanzada por el director general de la OIT, Juan Somavía, en la Conferencia General de Ginebra de 1999, existiendo hoy consenso en vincular dicha noción con las ideas de trabajo productivo, en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (Ermida Uriarte, 2002: 9-11).

Puede agregarse también que en el seno de la OIT se le han atribuido los siguientes caracteres:

- trabajo productivo y seguro
- con respeto a los derechos laborales
- con ingresos adecuados
- con protección social
- con diálogo social, libertad sindical, negociación colectiva y participación (OIT, 1999)

Trabajo decente es en definitiva un trabajo con derechos protegidos, un salario adecuado y una suficiente protección social. De tener que resumir el concepto con una única idea, diríamos que el trabajo decente es el trabajo digno.

Podemos agregar que el *trabajo decente es una meta*: más que un concepto definido es un marco, una meta para la definición de políticas sociales y laborales.

A vía de ejemplo, podemos expresar que trabajo decente es trabajo con salud y seguridad en el trabajo, trabajo con adecuadas condiciones laborales y ambientales, aquel que no daña la vida y la salud de los trabajadores y satisface las necesidades de producción del mercado.

Trabajo decente es también trabajo con adecuada formación. Actualmente la formación profesional es considerada un derecho fundamental de los trabajadores —recogida como tal en múltiples pactos y declaraciones de derechos humanos, así como en creciente número de constituciones—,

y al mismo tiempo un instrumento económico que forma parte de las políticas de empleo y de las estrategias de productividad y competitividad de las empresas. Si a esto se suma que en la sociedad del conocimiento el papel de la educación, la formación y la formación continua es esencial, es claro que no es posible, hoy, apuntar a una construcción del trabajo decente sin la necesaria formación profesional (Ermida Uriarte, 2002: 11 y ss.).

Expresaba el anterior director de la OIT, Somavía, que «el trabajo decente es una plataforma para impulsar el diálogo para el diálogo y para generar compromisos políticos en torno a los «objetivos del trabajo decente» (OIT, 1999: 1).

Importa destacar que a nivel regional el concepto de trabajo decente ha sido recogido en la Declaración Sociolaboral del Mercosur (2015), que —señala Castello— pretende «reafirmar los derechos y libertades, principios y compromisos contenidos en la Carta anterior, e incorporar nuevos derechos fundamentales y metas sociolaborales, situando al empleo digno y al trabajo decente en el centro de las políticas de los Estados». Como indica el Preámbulo la nueva Declaración, se afirma que «... la concreción de la justicia social requiere indudablemente políticas que prioricen el empleo como centro del desarrollo y trabajo de calidad» (Castello, 2015: 1).

### 1.2. Derechos humanos

Los derechos laborales pertenecen «genéticamente» a la categoría de los derechos humanos, porque son derechos ligados estrechamente a la condición humana. En efecto, como señaló hace casi un siglo Hugo Sinzheimer, «quien presta un trabajo, no entrega un objeto patrimonial, sino que se da a sí mismo: el trabajo es el hombre mismo en su cuerpo y en su espíritu» (en Sagardoy, 2002). Por su parte, en el laboralismo uruguayo, Mantero ha afirmado que «todo trabajador por el hecho de ser persona tiene derecho a ser protegido en el goce de sus derechos laborales y de seguridad social, en tanto se trata de derechos humanos fundamentales que, por ser tales, se encuentran indisolublemente ligados a efectos de la protección de la dignidad humana» (Mantero, 2010: 80-81).

La calificación de los derechos laborales como derechos humanos encuentra su elaboración más fina en la obra que Barbagelata publica en el

año 2009 y que titula precisamente *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales* (Barbagelata, 2009b).

Hoy nadie discute que *los derechos laborales forman parte del acervo de los derechos humanos fundamentales. Esta afirmación lleva de la mano otra idea: la defensa de ese derecho humano que es el trabajo se retroalimenta inexorablemente con la realización del concepto de trabajo decente.*

Canessa Montejo señala el indisoluble vínculo entre los derechos humanos laborales y las normas internacionales, que da lugar a su dimensión universal. En tal sentido, define a los derechos humanos laborales «como todos aquellos derechos en materia laboral consagrados en instrumentos internacionales de derechos humanos, que reconocen universalmente como titular a la persona, respetando la dignidad humana y satisfaciendo las necesidades básicas en el mundo del trabajo» (Canessa Montejo, 2014: 215).

## 2. ACTUALIDAD DEL DEBATE DE LOS DERECHOS LABORALES COMO DERECHOS HUMANOS

El debate sobre los derechos laborales fundamentales —en la doble vertiente, de derechos específicos e inespecíficos— ha adquirido en la actualidad un interés indudablemente desconocido en el pasado.

La construcción de una dogmática laboral fundada en el reconocimiento de una desigualdad económica que hace de uno de los contratantes —el empleador— la parte fuerte y del otro —el trabajador— la débil comenzó a perfilarse en la segunda década del siglo pasado (Preámbulo de la OIT, Constitución de Querétaro, Constitución de Weimar, etc.). Al más alto nivel normativo, se fueron declarando los principales derechos laborales (jornada, salario, descansos, etc.), que establecieron las necesarias tutelas que el trabajador debía tener ante el mayor poder del empleador. Como ha expresado el juslaboralista compatriota Plá Rodríguez, el legislador —a nivel constitucional y legal— fue reconociendo la necesidad de proteger el bien o valor «trabajo», y de algún modo «el desarrollo de la disciplina procurará marcar la intensidad, la fuerza, la amplitud y la profundidad de las tutelas laborales» (Plá Rodríguez, 1998: 45). De este modo la normativa del trabajo buscó un equilibrio compensatorio entre las desigualdades propias de las partes.

Esta evolución es conocida por todos y llega a nuestros días a través de un desperejo proceso que alterna momentos de mayor protección con otros de flexibilización.

¿Qué es lo que determina que hoy el estudio de los derechos fundamentales del trabajo adquiera un interés desconocido en el pasado? ¿Por qué en los eventos internacionales, en los cursos de posgrado, en los congresos el tema de los derechos humanos laborales o del llamado «bloque de constitucionalidad» se plantea con especial insistencia?

En realidad detrás de la cuestión de los derechos humanos fundamentales —como detrás de todo gran tema del derecho del trabajo— existe un planteo teórico que responde a una indiscutible posición ideológica ante la disciplina, que opone a quienes tienden a defender a la empresa a aquellos que promueven una concepción tuitiva del derecho del trabajo para neutralizar los poderes del empleador.

Supiot interviene en el debate para recordar que la idea de justicia social combina inevitablemente una dimensión axiológica y una dimensión procesal. «Esa dimensión axiológica —expresa— es la de la dignidad humana y los derechos económicos, sociales y culturales que la respaldan. La dimensión procesal proviene a la vez de la libre empresa y de la libertad sindical, en donde la tensión, regulada por el derecho de huelga y la negociación colectiva, permite convertir las medidas de fuerza en medidas de derecho» (Supiot, 2016: 21-22).

Ante la diversidad de enfoques, se evidencian lo que llamamos las «paradojas» de los derechos fundamentales laborales, y que resumimos en tres singularidades:

- a) La paradoja entre el alto nivel jurídico de estos derechos y su efectiva aplicación: veremos que existe una tendencia —particularmente acentuada en nuestro continente— que se expresa en el hecho de que las normas de mayor jerarquía en materia laboral (Constitución, convenios de la OIT, tratados internacionales, etc.) ceden frente a normas locales de menor jerarquía. En muchos casos las reglas de los documentos supranacionales se vuelven mera expresión de retórica.
- b) La paradoja entre un número creciente de derechos fundamentales reconocidos internacionalmente y una realidad que no construye las

condiciones necesarias para otorgar una «garantía de efectividad»<sup>2</sup> a estos derechos. Más altisonantes son los derechos y menos favorables parecen ser las condiciones económicas y sociales necesarias para su implementación.

- c) La paradoja entre sociedades nacionales que muestran con orgullo reformas «laborales» en claro contraste con los preceptos tuitivos fundamentales del trabajo: un examen de la contratación atípica o de la flexibilización de la normativa laboral es una señal evidente de esta diferencia que se produce entre un discurso retórico de los derechos laborales fundamentales y una realidad que sigue promoviendo la explotación del trabajo en términos duros.

Se acentúa en las duras reglas de la economía global la distancia entre las riquezas de unos pocos y la violación de los derechos laborales de grandes mayorías de trabajadores. Como recuerda Ackerman, «la trayectoria actual de la globalización debe cambiar. Son demasiado pocos los que comparten los beneficios que de ella se derivan y son demasiado numerosos los que carecen de voz para contribuir a la planificación de la misma e influir sobre su curso [...] El debate sobre la globalización se está convirtiendo rápidamente en un debate sobre la democracia y la justicia social en el seno de una economía globalizada» (OIT, 2004: 2-3).

En el desarrollo de este trabajo pretendemos aportar contenidos al concepto de *derechos fundamentales laborales específicos*, analizando su génesis, sus características, su aplicación, y en especial tratando de expresar cuán necesario es dar vida a un debate que en definitiva constituye la estructura central de las tutelas del trabajo: estas, miradas en perspectivas, son en definitiva tutelas del ciudadano. En este avance es necesario diferencias los *derechos laborales fundamentales* específicos e inespecíficos. Entenderemos por *derechos fundamentales laborales específicos* a aquellos que, recogidos en las constituciones y en los grandes pactos internacionales, «tienen —al decir de Palomeque— su origen específico o razón de ser (exclusiva o principalmente), obvio es reconocerlo, en el ámbito de las relaciones de trabajo asalariado, de modo que no es posible técnicamente su ejercicio fuera de las mismas. La relación de trabajo, activa o como

<sup>2</sup> La afortunada expresión pertenece a U. Romagnoli. Véase Ghezzi, y Romagnoli (1989: 16).

referencia pretérita o de futuro, se convierte de este modo para aquellos en presupuesto insoslayable de su nacimiento y ejercicio. Es el caso, así pues, de los derechos *específicamente* laborales (derechos específicos), de que son titulares los trabajadores asalariados o los empresarios (o las organizaciones de representación y defensa de sus respectivos intereses) en tanto que sujetos de una relación laboral (paradigmáticamente, derecho al salario, derecho de huelga, derecho de negociación colectiva, etc.)» (Palomeque, 2004: 163 y ss.).

Calificaremos, con Sagardoy, los *derechos fundamentales laborales inespecíficos* como aquellos derechos que se atribuyen con carácter general a los ciudadanos que, al propio tiempo, son trabajadores y, por lo tanto, se convierten en verdaderos derechos laborales por razón del sujeto y de la naturaleza de la relación jurídica en que se hacen valer, en derechos constitucionales laborales *inespecíficos*. «Son derechos del ciudadano-trabajador, que ejerce como trabajador-ciudadano, es decir, derechos de la persona, que están impregnados por la relación laboral» (Sagardoy Bengoechea, 2005, citado por Castello, 2015: 266). Entre estos encontramos los derechos a la dignidad, libertad, igualdad, no discriminación, intimidad, etcétera, que impregnan la vida de la persona también en ocasión de la relación de trabajo.

### 3. LAS LIBERTADES PÚBLICAS Y PRIVADAS

La evolución de las tutelas jurídicas del ciudadano se produjo a partir del nuevo modelo de relaciones entre los ciudadanos y el Estado, que emerge de las revoluciones americana y francesa.

La llamada *primera generación* de derechos fundamentales se vincula con las primeras constituciones liberales que reconocen derechos que los individuos «reclaman ante y contra la sociedad y los poderes que la gobiernan» (Valdés dal Ré, 2003: 38).

Como afirma Ugarte Cataldo (2015), las garantías constitucionales de esta primera época —la versión jurídica positiva de los derechos fundamentales— se manifiestan como prerrogativas que en el Estado liberal se acordaban para proteger al comerciante y propietario burgués contra la invasión del poder público estatal. «Se trataba, en ese sentido, de “derechos

del hombre individual, y, por cierto, derechos que él tiene frente al Estado”» (Schmitt, 1982: 87, citado en Ugarte Cataldo, 2015). El autor cita a Grimm, para quien «este nuevo estrato burgués, al que su función había configurado de forma más racional que tradicional, vio obstaculizado el creciente desarrollo de sus potencialidades por un orden basado en los límites estamentales, los vínculos corporativos y feudales y el paternalismo estatal, lo que hizo que comenzase a reflexionarse críticamente» y «sus exigencias, por tanto, podían formularse universalmente: libertad igual para todos» (Grimm, 2006: 84).

Los derechos fundamentales —en la perspectiva juspublicista del siglo XIX— nacen para defender al ciudadano contra los poderes públicos, con la finalidad de rechazar transgresiones y abusos del Estado representado en los gobiernos de turno. En esta primera concepción jurídica de los derechos fundamentales quedan al margen las relaciones entre privados, puesto que los vínculos entre estos en la sociedad civil están organizados en base al principio de la autonomía contractual (Ghezzi y Romagnoli, 1989).

Es en las primeras décadas del siglo XX que se van afirmando en las constituciones y en los documentos internacionales los derechos privados del ciudadano con relación a sus vínculos con los demás ciudadanos. Veremos más adelante que los derechos fundamentales laborales nacen como una forma de reacción no ya contra el Estado, sino contra la empresa. Son derechos que se otorgan al trabajador porque la situación de «trabajador subordinado» identifica una condición socioeconómica de dependencia incompatible con el principio de la igualdad efectiva (Ghezzi y Romagnoli, 1989: 16). Como expresa Palomeque, «la intervención del Estado en las relaciones de producción, a través de la promulgación de normas protectoras de las condiciones de vida y de trabajo del proletariado industrial y limitadoras, por lo tanto, de la (hasta ese momento absoluta) voluntad del empresario en la fijación del contenido del contrato de trabajo, responde históricamente, como es sabido, a la necesidad social de canalizar el conflicto social surgido entre los antagonistas sociales emergentes. El nuevo cuerpo normativo integrador habría de cumplir, así pues, la trascendental misión de imponer a la contradicción de intereses un cauce de desenvolvimiento compatible con la permanencia y el desarrollo del sistema de producción capitalista y las paredes maestras de la sociedad burguesa. Esta es la función histórica de la legislación del trabajo y, a la postre, no sin

importantes mutaciones institucionales posteriores, del propio Derecho del Trabajo» (Palomeque, 2000: 37 y 49).

Jaime Martínez recuerda que los nuevos derechos sociales reclaman una eficacia pluridimensional: no solo frente al Estado (eficacia vertical), sino frente a los particulares (eficacia horizontal), porque los derechos fundamentales —como enseña la doctrina alemana— no solo pueden ser lesionados por el Estado, sino también por los particulares, especialmente por los investidos de poder social o económico (2008: 613-649).

Ugarte Cataldo (2015) señala acertadamente que la constitucionalización de los derechos humanos fundamentales marca un cambio muy significativo: la sustitución de una concepción formal de igualdad por una material. Cita en tal sentido a Arango, quien expresa que «la realización de la igualdad ya no queda librada únicamente a las fuerzas del mercado, sino que depende de la continua y deliberada intervención de las autoridades públicas para promover personas, grupos y sectores desfavorecidos» (Arango, 2004, citado en Ugarte Cataldo, 2015: 91). El objetivo de los derechos sociales está marcado por un compromiso igualitario, reconocido a nivel constitucional: ya «no encajan con la idea de los derechos como libertad negativa propia del constitucionalismo político decimonónico y su objetivo evidente es aproximarse al ideal de igualdad material». En efecto, dichos derechos —sociales y/o económicos— «ante la desigualdad en el punto de partida, pretenden la igualación en el punto de llegada, para hacer posible una convivencia igual desde posiciones equiparables en la calidad de vida, en los medios de que disponen, en el ámbito de protección de que cada uno disfruta» (Peces-Barba, 2007: 92, citado en Ugarte Cataldo, 2015). Y en esta voluntad constitucional de igualación —promovida mediante la afirmación de los derechos sociales—, el trabajo asume un rol central, puesto que es «el lugar central de integración social» (Courtis, 2007: 187, citado en Ugarte Cataldo, 2015).

Ese desarrollo jurídico se proyectará en los últimos años del siglo a la afirmación de los derechos del trabajo inespecíficos, es decir, derechos que no son estrictamente laborales, sino derechos de los que todo ciudadano debe gozar y que revisten particulares características cuando debe asegurarse su goce en el ámbito de la empresa.

Por lo tanto debe recordarse que los *derechos fundamentales laborales* (específicos o inespecíficos) no son una categoría cerrada, sino que —

como expresa Valdés dal Ré— van incorporando a su catálogo «nuevos intereses, bienes y expectativas, como consecuencia de las sucesivas y no agotadas reivindicaciones y luchas de los individuos y de los grupos sociales en los que ellos se integran a fin de lograr mayores y más decentes espacios de igualdad y libertad» (2003: 38 y 39).

#### 4. LA GÉNESIS DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES LABORALES

Como expresa Barbagelata, si bien el lapso de consolidación del derecho del trabajo ha sido relativamente corto, «fue largo y empinado el camino que hubo que recorrer para que esta rama del Derecho alcanzara el desarrollo que actualmente tiene» (2008: 725).<sup>3</sup> Los cambios producidos en las condiciones de vida y de trabajo en las postrimerías del siglo XVIII, promovidos por los grandes inventos que desencadenaron la revolución industrial, el consiguiente sacudimiento social y económico que se produjo conocido como la *cuestión social* o la *cuestión obrera*, promovieron la atención de políticos y sociólogos a partir del mediados del siglo XIX para contrarrestar las condiciones penosas y hasta miserables de vida y de trabajo (Barbagelata, 2008: 725 y 726).

El insigne juslaboralista uruguayo destaca el comienzo del recorrido de la doctrina laboral en los primeros años del siglo XX, que en 1917 dará «un giro de vuelta espectacular cuando la Constitución de México incluyó su famoso artículo 123 que consagraba, a ese nivel, la protección del trabajo, como lo haría poco después (1919), la Constitución alemana de Weimar. Fue así —concluye Barbagelata— que apareció una segunda generación de derechos fundamentales, que incluyó los derechos sociales» (Barbagelata, 2008: 728 y 729).

Óscar Hernández Álvarez recuerda que la Constitución mexicana en su artículo 23 establece un catálogo específico de las normas mínimas de protección a los trabajadores, porque la Asamblea Constituyente de 1917 quiso evitar que los legisladores federales o estatales promulgasen normas con un nivel de protección inferior. El artículo 123, dividido en

<sup>3</sup> Para profundizar en el pensamiento de Barbagelata, véase *Curso sobre la evolución del pensamiento juslaboralista*, Montevideo: FCU, 2009.

dos partes (la A relativa a los derechos de los trabajadores privados, con 31 párrafos o fracciones, y la B referida a los funcionarios públicos, con 14 fracciones), más que una enunciación de garantías fundamentales, establece normas de aplicación inmediata, que abarcan desde el derecho de asociación profesional y de huelga hasta la regulación detallada de aspectos tan concretos como el porcentaje de incremento de las horas extras o el procedimiento para establecer la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa (Hernández Álvarez, 2010: 144). Por el contrario, la Constitución de Weimar de 1919 refiere a los grandes principios y garantías, expresando que el trabajo está bajo la protección particular del Estado y que se deberá crear un derecho unitario del trabajo. Dicha Constitución destaca la importancia de la reglamentación internacional del trabajo y consagra una serie de derechos que el Estado deberá garantizar a los trabajadores: el derecho al trabajo, el deber del Estado de proveer la subsistencia de quienes no puedan acceder a este, la organización de seguros sociales, la participación de trabajadores y empleadores en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo (Hernández Álvarez, 2010).

Otro hecho relevante que se produce al final de la segunda década del siglo XX es la creación en 1919 de la OIT, como parte del Tratado de Versalles, que terminó con la Primera Guerra Mundial y reflejó la convicción de que la justicia social es esencial para alcanzar una paz universal y permanente (Rodgers, Swepston, Lee y Van Daele, 2009). Su Constitución fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una comisión del trabajo establecida por la Conferencia de Paz, que se reunió por primera vez en París y luego en Versalles. La Constitución organizaba una estructura representativa de carácter tripartito y contenía ideas ya experimentadas en la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores, fundada en Basilea en 1901, y que habían sido promovidas a nivel teórico por dos empresarios, Robert Owen (1771-1853), de Gales, y Daniel Legrand (1783-1859), de Francia (Rodgers *et al.*, 2009). En el Preámbulo de la Constitución se establecía la necesidad de establecer tutelas laborales y, en especial, de promover normas sobre las siguientes cuestiones:

1. Reglamentación de las horas de trabajo, incluyendo la duración máxima de la jornada de trabajo y la semana;

2. Reglamentación de la contratación de mano de obra, la prevención del desempleo y el suministro de un salario digno;
3. Protección del trabajador contra enfermedades o accidentes como consecuencia de su trabajo;
4. Protección de niños, jóvenes y mujeres;
5. Pensión de vejez e invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero;
6. Reconocimiento del principio de igualdad de retribución en igualdad de condiciones;
7. Reconocimiento del principio de libertad sindical;
8. Organización de la enseñanza profesional y técnica, y otras medidas similares (Rodgers *et al.*, 2009).

Este cuadro básico de principios se proyecta a nuestros días e integra —según diremos más adelante— el cuadro básico de los derechos laborales fundamentales específicos.

Como ha expresado Valdés dal Ré, se produce a ambos lados del Atlántico la consolidación de un proceso de expansión de los derechos fundamentales del trabajador. «La utilización de la figura del trabajador como una situación jurídica atributiva de derechos sancionados como fundamentales por textos constitucionales —expresa el autor español— ha servido, por lo pronto para corregir algunos de los rasgos originarios del pacto social fundante del Estado moderno y, por lo mismo, para alterar las bases del propio Estado [...] La consideración de los trabajadores como miembros de un grupo social políticamente activo a efectos constitucionales no cambia la forma del pacto social; pero sí altera su estructura formal y sus contenidos materiales. La recepción por los textos constitucionales de unos derechos, los laborales, que no solo atribuyen expectativas de omisión de interferencias por parte de los poderes públicos, sino que también asignan expectativas de prestación cuya satisfacción pide el desarrollo de un programa sostenido de acciones y medidas políticas, muda la tradicional morfología de los derechos fundamentales» (Valdés dal Ré, 2003: 39 y 40). Se produce así —concluye el autor español— «el tránsito de una noción monista de derechos fundamentales (derechos de libertad) a otra dualista (derechos de libertad/derechos de prestación), en la que terminará normalizándose una subcategoría de derechos fundamentales, los dere-

chos sociales, constitutivos del núcleo del Estado Social y Democrático de Derecho [...] La configuración por parte del constitucionalismo moderno de unos derechos laborales como derechos fundamentales ha contribuido al cambio del modelo de Estado; esto es, a la transformación de las relaciones entre Estado y Sociedad y de la función tipificadora de esas relaciones asignadas a las Constituciones. Estas ya no son solo un pacto para la limitación del ejercicio del poder político; también son, y en parte nada desdeñable, un pacto para la predeterminación de un programa de acción política de promoción de la igualdad y del bienestar de los ciudadanos» (Valdés dal Ré, 2003: 39-40).

El proceso de reconocimiento al más alto nivel constitucional e internacional de una serie de derechos humanos laborales —desencadenado a partir de esos primeros documentos que hemos señalado (constituciones de Querétaro y Weimar, y Constitución de la OIT)— será seguido por las constituciones de los diversos países europeos y americanos, permitiendo reconocer a mitad del siglo xx la existencia de derechos fundamentales laborales a nivel internacional. Hernández Álvarez recuerda en América Latina las constituciones de Chile en 1925, Perú y Uruguay en 1934, Colombia y Venezuela en 1936, Bolivia en 1938, Nicaragua y El Salvador en 1939, Cuba en 1940, y Guatemala y Ecuador en 1946 (2010: 144 y 145). En cambio en Europa —y luego de la corta vida de la Constitución española de 1931, inspirada en la de Weimar— recién luego de concluida la guerra comenzará un proceso tímido de constitucionalismo social. Entre los textos se recuerdan la Constitución francesa de 1946 (que enuncia principios sociales en el Preámbulo, pero no en el texto), la Constitución italiana de 1947, la de Luxemburgo de 1948 y la alemana de 1949. Más recientemente —en 1976 y 1978— Portugal y España incorporaron respectivamente derechos laborales en sus textos constitucionales (Hernández Álvarez, 2010).

El proceso de constitucionalización de los derechos laborales fue acompañado por los casi 200 convenios internacionales del trabajo aprobados desde 1919 al presente y por la inclusión de muchos de estos derechos en tratados y pactos internacionales. Entre estos, se destacan en América Latina: a) la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Naciones Unidas, 10.12.1948); b) la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948); c) la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (Bogotá, 1948); d) el Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 16.12.1966); e) el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Naciones Unidas, 16.12.1966); f) la Convención Americana sobre Derechos Humanos: Pacto de San José de Costa Rica (San José de Costa Rica, 22.11.1969); g) el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Protocolo de San Salvador (San Salvador, 17.11.1988); h) la Convención sobre los Derechos del Niño (Naciones Unidas, 1989).<sup>4</sup> Esta reseña se completa con una multiplicidad de convenios bilaterales y multilaterales que los Estados han ratificado en materia de seguridad social.

Con especial referencia a los derechos fundamentales específicos, corresponde señalar la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de la OIT de 1998. Esta Declaración —aprobada en Ginebra por la Conferencia Internacional del Trabajo el 19 de junio de 1998— es uno de los textos más importantes de la OIT y tiene como principal objetivo mínimo la ratificación y aplicación efectiva de los siete convenios internacionales del trabajo considerados fundamentales: Libertad Sindical y Negociación Colectiva (n.ºs 87 y 98), Trabajo Forzoso (n.ºs 29 y 105), Lucha contra la Discriminación (n.ºs 100 y 111) y Edad Mínima (n.º 138).

También importa recordar —como lo hace el Tribunal de Apelaciones del Trabajo de primer turno— que la observación n.º 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas destaca que el derecho al trabajo «es un derecho ciudadano del hombre; el ser humano es titular del derecho por su mera condición de persona (derecho inespecífico). El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad» (TAT 1.º, 2015: caso 155).

En la actualidad, las constituciones de todos los países incluyen derechos sociales y laborales, lo cual permite hablar en época moderna de la «constitucionalización de los derechos laborales fundamentales». De todos modos, y según veremos en el capítulo siguiente, lejos aún estamos en el mundo de poder afirmar la vigencia plena de estos derechos.

<sup>4</sup> Una importante recopilación de los textos de los documentos internacionales que incluyen normas laborales puede leerse en Ermida Uriarte y Racciatti (2003).

## 5. LOS DERECHOS LABORALES FUNDAMENTALES: TEORÍA Y REALIDAD

Como anunciábamos en las *paradojas* indicadas *supra*, es posible reconocer diversas contradicciones que nacen de una cuestión a dilucidar: ¿los derechos laborales incluidos en textos de alta jerarquía —como los que hemos señalado— son meras declaraciones programáticas destinadas a dar indicaciones al legislador o deben considerarse concretos acto-reglas a aplicar a nivel de tribunales?

Barbagelata señala la importancia de este punto al recordar que si bien en América Latina son generalizadas la constitucionalización y la internacionalización de los derechos sociales y laborales, existe una tendencia —antigua en el tiempo— a considerar que estas normas no poseen real juridicidad y deben considerarse meramente programáticas. Por otra parte, ha existido en una parte importante de la doctrina la convicción de que los derechos económicos, sociales y culturales no poseen la misma jerarquía normativa que los derechos civiles y políticos (Barbagelata, 2008: 730). Pero —sigue el juslaboralista uruguayo— «desde el último cuarto del siglo XX cobró cada vez mayor fuerza la doctrina que reconoce la validez jurídica de tales disposiciones de las constituciones políticas, en el entendido, como afirmaba Justino Jiménez de Aréchaga, que no solo *constituirá un deber para el Estado legislar en el sentido de tales disposiciones, sino que además, estas ofrecerán un criterio de interpretación de derecho interno vigente y, a falta de disposición de derecho interno en la materia, tendrán un valor supletorio*. En el mismo sentido, García de Enterría sostenía que *no existen en la Constitución declaraciones a las que no haya que dar valor normativo*» (Barbagelata, 2008: 730 y 731).<sup>5</sup>

Por lo tanto el desafío actual del jurista laboral no es tanto el de promover el reconocimiento formal de los derechos fundamentales del trabajo, sino el de construir una doctrina que dé a la declaración formal de los derechos el necesario aterrizaje en la realidad. Un derecho —por más fundamental que sea— que se limitara a ser una afirmación retórica no sería en definitiva un verdadero derecho, una real regla con auténtico valor normativo.

<sup>5</sup> Barbagelata cita a Jiménez de Aréchaga, J. (1991), *La libertad sindical*, Montevideo: FCU-OIT, 62 y 63, y a García de Enterría, E. (1991), *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid, 71.

## 6. CONCLUSIONES

A modo de conclusión, expresamos que *los derechos laborales forman parte del acervo de los derechos humanos fundamentales*, y es por tal motivo que su reivindicación constituye una *herramienta decisiva en la defensa de ese derecho humano general, que es en definitiva el derecho al trabajo decente*.

El concepto de trabajo decente no es una noción retórica y programática, sino que debe constituir el centro del debate para la reafirmación de los derechos laborales en el plano de la realidad. En época de crisis del trabajo y de los derechos de los trabajadores, es necesario asegurar el valor del trabajo decente, que se expresa en el reconocimiento no solo de los derechos fundamentales específicos —ya sean individuales o colectivos—, sino también de aquellos que se atribuyen al trabajador como expresión de su condición de ciudadano. Tampoco debemos olvidar que entre los requisitos de un modelo social con trabajo decente deben incluirse la promoción del diálogo social y la creación de un ambiente apto para recibir el aporte de los empleadores, de los trabajadores y de otras categorías sociales. Para ello es también indispensable establecer políticas públicas que favorezcan el respeto de los principios de libertad sindical y de asociación con relación a los respectivos actores sociales.

Finalmente, es necesario recordar que la misión propia del derecho del trabajo ha sido históricamente la de proteger los derechos humanos propios de la actividad laboral: en épocas que se pretende mediante mal llamadas «reformas» torcer la misión de esta disciplina, hay que defender vigorosamente la idea de un derecho que tiene como objetivo la afirmación del «trabajo digno y decente» como condición propia del ser humano.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, M. E. (2015). El valor de los símbolos: cuando el lugar del trabajo es ocupado por los negocios. *Relaciones Laborales*, n.º 28, Montevideo.
- ARANGO, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. U. Externado de Colombia, Bogotá,

- BARBAGELATA, H. H. (2008). El camino hacia la integración del derecho del trabajo en el sistema de los derechos fundamentales y su aplicación efectiva por los tribunales de justicia. *Derecho Laboral*, t. LI, n.º 232, Montevideo, octubre-diciembre.
- (2009a). *Curso sobre la Evolución del Pensamiento Juslaboralista*. Montevideo: FCU.
- (2009b). *El particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales*. Montevideo: FCU.
- CANESSA MONTEJO, M. F. (2014). Una fundamentación de los derechos humanos laborales. *Derecho Laboral*, t. LVII, n.º 254, Montevideo.
- CASTELLO, A. (2015). *Revisión y actualización de la Declaración Socio Laboral del Mercosur*. *Derecho Laboral*, n.º 260, Montevideo.
- COURTIS, C. (2007). Los derechos sociales en perspectiva. En AA. VV. *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid: Trotta.
- ERMIDA URIARTE, O. (2002). *Trabajo decente y formación profesional*. OIT, Boletín de Cinterfor n.º 151, Montevideo.
- ERMIDA URIARTE, O. y RACCIATTI, O. C. (2003). *Derecho internacional del trabajo. Selección sistematizada de normas y documentos*. Montevideo: FCU.
- GHEZZI, G. y ROMAGNOLI, U. (1989). *Il rapporto di lavoro*. Boloña: Editorial Zanichelli.
- GRIMM, D. (2006). *Constitucionalismo y derechos fundamentales*. Madrid: Trotta.
- HERNÁNDEZ ÁLVAREZ, O. (2010). La Constitución como fuente del derecho del trabajo. En *Estudios de derecho del trabajo. Dos maestros. Dos homenajes (Oscar Hernández Álvarez y Napoleón Goizueta Herrera)*. Barquisimeto (Venezuela): Fundación Universitas.
- JAIME MARTÍNEZ, H. A. (2008). Los derechos fundamentales de la persona del trabajador (especial referencia al derecho comparado). *Derecho del Trabajo*, n.º 5 Extraordinaria. Barquisimeto: Fundación Universitas.
- MANTERO, O. (2010). *El derecho a migrar*. Montevideo: FCU.
- OIT (1999). *Trabajo decente*. Memoria del director general a la 87.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004). *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos*. Ginebra..
- PALOMEQUE, M. C. (2000). La función y la refundación del derecho del trabajo. *Relaciones Laborales*, n.º 13, Madrid. Recopilado en *Derecho del trabajo y razón crítica*.
- (2004). Derechos fundamentales generales y relación laboral: los derechos laborales inespecíficos. En AA. VV., S. NAVARRO (dir.) y R. M. JIMÉNEZ (coord.) (2003). *El modelo social en la Constitución española de 1978*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid, 2003, y recopilado en Palomeque (2004), *Derecho del trabajo y razón crítica* (libro dedicado al profesor Manuel Carlos Palomeque López, en su vigésimo quinto aniversario como catedrático), Salamanca.
- PECES-BARBA, G. (2007). Reflexiones sobre los derechos sociales. En AA. VV. *Derechos sociales y ponderación*. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
- PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1998). *Los principios del derecho del trabajo* (3.ª edición actualizada). Buenos Aires: Editorial De Palma.
- RODGERS, G.; SWEPSTON, L., LEE, E. y VAN DAELE, J. (2009). *La Organización Internacional del Trabajo y la lucha por la justicia social, 1919-2009*. Ginebra.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J. A. (2002). La dignidad en el trabajo y el mobbing. *Diario ABC (La Tercera)*. Madrid, 19 marzo de 2002.
- (2005). *Los derechos fundamentales y el contrato de trabajo*. Cuadernos Civitas. Madrid: Ed. Thomson-Civitas.

- SCHMITT, C. (1982). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 87.
- SUPIOT, A. (2016). ¿Cuál es la justicia social internacional para el siglo XXI? *Revista Laborem*, n.º 18. Lima: Asociación Peruana de DTSS.
- TAT 1.º (2015). Sentencia de 26/03/2015. *Anuario de Derecho Laboral 2014*. Montevideo.
- UGARTE CATALDO, J. L. (2015). Derechos fundamentales y trabajo. En J. RASO DELGUE (dir.) y A. CASTELLO (coord.). *Derecho del trabajo*, t. 1 (2.ª edición). Montevideo: FCU.
- VALDÉS DAL RÉ, F. (2003). Los derechos fundamentales de la persona y el derecho del trabajo. Informe general del XVII Congreso Mundial de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Montevideo, 2 a 5 de setiembre de 2003, AUDTSS.

