



MEMORIA DE ENCUENTRO



Instituto Latinoamericano
del Ombudsman
Defensorías del Pueblo

40 AÑOS
DEL INSTITUTO
LATINOAMERICANO
DEL OMBUDSMAN -
DEFENSORÍAS DEL
PUEBLO (ILO) -
40 AÑOS
DE DEMOCRACIA



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo (ILO)
Presidenta Amelia López

Asociación de Defensores y Defensoras del Pueblo de la República Argentina (ADPRA)
Presidenta María Rosa Muiños

Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
María Rosa Muiños



Índice

Presentación

Prólogos y palabras iniciales

- María Rosa Muiños (Presidenta ADPRA)	6
- Amelia López (Presidenta ILO)	8
- Cristina Ayoub Riche (Presidenta ILO - MC)	10
- Carlos R. Constenla (Presidente Emérito ILO)	14

Ejes temáticos

1. Ambiente. Desarrollo Sostenible. Cambio climático. Protección del entorno	
- Las Defensorías del Pueblo y su rol en materia de protección y promoción de los derechos ambientales. Por Bernardo Voloj, Defensor del Pueblo de la Provincia de Chaco	25
2. Inclusión social. Derecho a la alimentación. Acceso a servicios básicos y a las Nuevas Tecnologías	
- Programa de alimentación sana y soberana. Por Ismael Emiliano Rins, Defensor del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, Provincia de Córdoba	35
- Los nuevos desafíos para las instituciones protectoras de derechos en la era digital, a 40 años del proceso de instauración democrática en Argentina. Por Gabriel Savino, Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe A/C	49
3. Protección a los colectivos especiales y/o vulnerados (Niñez y Adolescencia, Mujeres, Adultos Mayores, Discapacidad, Comunidades Originarias, etc.)	
- Cuidado y atención de colectivos específicos. La defensa de los derechos de infancias y adolescencias. Por Amelia López, Defensora de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Córdoba	54
- Protección de Colectivos Especiales. Tejiendo redes y vínculos. Por Oscar Vázquez, Defensor del Pueblo de Zapala, Provincia de Neuquén	59
4. Las Defensorías como órganos de garantía. Mecanismos y herramientas (los servicios alternativos de gestión y resolución de conflictos, la importancia de las recomendaciones, la legitimación procesal, la iniciativa legislativa, etc.)	
- La expansión de la Defensoría del Pueblo local: El avance en la protección de derechos y resolución de conflictos. Por Facundo Matías Mancebo, Defensor del Pueblo de Lanús, Provincia de Buenos Aires	64
- Herramientas de actuación de las Defensorías del Pueblo: apuntes sobre las recomendaciones, la iniciativa legislativa y la legitimación procesal. Por Norberto C. Darcy, Director General de Derechos Ciudadanos de la Defensoría del Pueblo de CABA	68

Presentación

Esta publicación corresponde a las memorias de trabajo resultantes de la jornada realizada el 26 de octubre de 2023 en la Ciudad de Buenos Aires con motivo de celebrar las cuatro décadas de labor del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo (ILO).

El ILO es una organización internacional que tiene por finalidad la promoción, el estudio y la investigación de la institución del Ombudsman-Defensoría del Pueblo, la consolidación de los procesos democráticos y el respeto por los derechos humanos en Latinoamérica y el Caribe. En la actualidad es presidido por Amelia López y secundado por Alba Martijn.

Durante el encuentro, se abordaron cuatro mesas de trabajo en torno a ejes de relevancia para las instituciones presentes: desarrollo sostenible, inclusión social, protección a los colectivos especiales y/o vulnerados y las defensorías como órganos de garantía, de las que participaron y moderaron miembros de la Asociación de Defensores y Defensoras del Pueblo de la República Argentina (ADPRA).

Con el objetivo de transformar este encuentro en un punto de partida común para la profundización en las temáticas antes mencionadas, esta compilación tiene como misión convertirse en un documento de trabajo útil a disposición de la comunidad en su conjunto.



Democracia y derechos: El rol clave de las Defensorías del Pueblo en América Latina

MARÍA ROSA MUIÑOS, DEFENSORA DEL PUEBLO DE CABA. PRESIDENTA ADPRA

El 10 de diciembre de 2023, los argentinos y las argentinas celebramos cuarenta años ininterrumpidos de democracia. Fue un momento bisagra de nuestra historia común que puso fin a una etapa atroz signada por el terrorismo de Estado y la violación sistemática de los derechos humanos; trasfondo del modelo económico de exclusión, desregulación, desmantelamiento del aparato productivo y endeudamiento, impuesto por la última dictadura cívico-militar.

La nueva etapa institucional se forjó al calor del reclamo de Memoria, Verdad y Justicia que –encabezado por las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, articulado por el movimiento de los derechos humanos, enarbolado como política de Estado y asumido como propio por amplios sectores de nuestra sociedad– logró constituirse en un elemento clave del andamiaje simbólico que sirvió de sustento al pacto democrático.

Ese acuerdo también se nutrió del compromiso con la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. Así lo expresaba la promesa de una democracia que brindara posibilidades de comer, curar y educar, y quedaba plasmado en la reforma constitucional de 1994, que otorgó ese rango a los tratados internacionales de derechos humanos y abogó por el ideal sustantivo de la igualdad.

Bajo ese enfoque, no es casual que la recuperación democrática en Argentina –enmarcada en un proceso regional mucho más amplio– coincidiera con el surgimiento del Instituto Latinoamericano de Ombudsman (ILO); creado con el fin de contribuir a la defensa de los derechos humanos como condición sine qua non de la consolidación de la democracia.

En el contexto actual, todavía atravesado por vulneraciones sistémicas y desigualdades estructurales donde proliferan la violencia social, la desinformación y las narrativas extremas que amenazan los cimientos de aquel acuerdo primigenio, cobra particular relevancia la misión de ILO y la labor que las Defensorías del Pueblo desarrollan en las ciudades y países de América Latina toda.

Esta publicación compendia las exposiciones realizadas en el marco del Seminario “40 años del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensorías del Pueblo. 40 años de democracia”, que tuvo lugar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 26 de octubre de 2023. En sus páginas, enriquecidas por una vasta diversidad de experiencias y trayectorias, se abordan temas centrales, entre los que se destacan la inclusión social, la alimentación y el acceso a los servicios básicos, la cuestión ambiental, la protección de grupos vulnerados y el rol de las Defensorías del Pueblo como órganos de garantía.

La producción y difusión de conocimientos constituye una herramienta indispensable para el ejercicio adecuado de dicho rol; para visibilizar y canalizar las demandas cotidianas de nuestras poblaciones, contar con diagnósticos precisos sobre la situación de sus derechos, fundamentar nuestros reclamos y formular recomendaciones de política pública.

Es el mejor insumo para el diálogo fructífero y el trabajo mancomunado que llevamos adelante en el seno de ILO; un aporte urgente a la construcción-reconstrucción de consensos en torno a una democracia sustantiva que perdure en el tiempo y que –lejos de reducirse a un procedimiento formal de elección de autoridades– se asiente en una concepción amplia de la ciudadanía.



María Rosa Muiños en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

El ILO y la Democracia, 40 años de compromiso para ampliar derechos

AMELIA LÓPEZ, DEFENSORA DE LOS DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. PRESIDENTA DEL ILO.

La Democracia no es un destino incondicional. En los pueblos de Latinoamérica y el Caribe en general, y en el pueblo argentino en particular se han entregado vidas y luchas para avanzar en el reconocimiento y efectivización de la igual dignidad y derechos para toda la ciudadanía. No ha sido un proceso gratuito. Aún hoy permanecen las huellas del dolor colectivo de nuestros treinta mil desaparecidos y de las apropiaciones aún no develadas.

Reconocer desde la memoria lo transitado supone un acto de amor a quienes tuvieron el valor de disrumpir el silencio, de hacer presente y visibilizar lo oculto; no se trata de un acto de resentimiento o de venganza, como todavía se pretende instalar. Se trata de reconocer las cicatrices que aún perduran en la memoria colectiva.

Una cultura de derechos nos demanda memoria colectiva para reconocer de dónde venimos y cómo hemos transitado el camino para interpretar el presente, y descubrir que lo alcanzado demanda nuevos desafíos y no se mantiene automáticamente, porque es allí cuando corremos el riesgo de retroceder.

Este seminario ha sido la oportunidad para honrar esa memoria y plantear los desafíos que nuestras democracias demandan a las instituciones de garantía de derechos humanos. Las brechas de desigualdad, el aumento de la exclusión, la desconfianza social en la capacidad de la política para mejorar la vida de las personas y los pueblos, y la intromisión de la tecnología en la generación de escenarios políticos son amenazas que acechan nuestras democracias y



Amelia López en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

que es necesario afrontar desde la perspectiva de los derechos humanos, volviendo a poner en el centro a la ciudadanía, y haciendo circular toda palabra que dignifique a las personas y reconozca la potencia de la organización y la participación social como camino de salida.

Las instituciones autónomas de derechos humanos están urgidas a promover transformaciones culturales que contribuyan a superar el individualismo, a incluir a los más vulnerables y vulnerados, a demandar proactivamente buscando la defensa de los derechos de todas y todos, sin distinción de edad, género o condición. Como nunca, reparar, prevenir y garantizar los derechos sobre los que hemos avanzado se vuelve un apremio ético y político para nuestras instituciones.

El Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo, nacido hace 40 años, ha venido apoyando la creación y consolidación de las Defensorías del Pueblo en todo el continente, contribuyendo además con reflexión académica e investigación en materia de derechos humanos. Una historia que fue poniendo luz sobre la esencia y el quehacer de nuestras instituciones y que permitió, desde sus orígenes, construir redes, compartir buenas prácticas y crear lazos que posibiliten ampliar la visión y la incidencia de las Defensorías del Pueblo en todas sus versiones latinoamericanas y en todos los niveles jurisdiccionales. Consolidar las democracias contribuyendo a hacerlas más participativas e inclusivas es hoy un objetivo estratégico.

Las transformaciones culturales siempre requieren de reflexión académica y alianzas interinstitucionales que permitan mirar más allá y posicionarse desde evidencias y experiencias. Las instituciones estatales independientes de derechos humanos deben aportar respuestas colaborativas e innovadoras. El seminario realizado en celebración de los 40 años de democracia argentina y del ILO promovió el debate abierto sobre los nuevos desafíos que debemos abordar. Hacia adelante se abre la oportunidad del fortalecimiento recíproco y cooperativo como el camino del crecimiento y la consolidación de una cultura de derechos capaz de hacer fuertes a nuestras democracias.

40 Años del Instituto Latinoamericano del Ombudsman - Defensorías del Pueblo - 40 Años de Democracia

CRISTINA AYOUB RICHE, PRESIDENTA ILO 2019 A 2023.

Quiero agradecer especialmente a María Rosa Muiños, Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, nuestra generosa anfitriona, a quien saludo por su espíritu democrático y su trabajo fuertemente marcado por la defensa de los derechos humanos.

Quiero saludar muy especialmente a nuestro Presidente Emérito del ILO, Carlos Constenla, y a nuestros compañeros del Consejo Directivo: Ana Agostino, Luis Bork e Ismael Rins, que están aquí, y también quiero saludar a Alba Martijn que, lamentablemente, no ha podido estar con nosotros. Gratitud a Mariano Yakimavicius, Secretario Técnico del ILO; Gabriela Moffson; Alejandro Nató, Beto Darcy; Amelia López; Jorge Sansó de La Madrid; miembros del Consejo Consultivo de la OIT, por su inestimable colaboración.

Quiero comenzar mi saludo hablándoles de democracia.

En la fecha de hoy, tenemos mucho que celebrar. Este año, nuestro ILO cumple 40 años de existencia, defendiendo y promoviendo la democracia y las garantías para el pleno ejercicio de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, con actividades encaminadas también a la creación de Defensorías del Pueblo locales y nacionales, con una trayectoria impulsando estudios sobre el Instituto de Defensoría del Pueblo, Personerías, Ministerios Públicos y, además, incentivando la creación de redes con diferentes instituciones para la defensa y promoción de los derechos humanos.

Esta historia comienza en Caracas, Venezuela, en junio de 1983, cuando se realizó el Primer Coloquio sobre el Proyecto Defensoría del Pueblo para América Latina bajo el auspicio de la Presidencia de la República de Venezuela; el Instituto Interamericano de Derechos Humanos con sede en San José, Costa Rica; de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas y la Fraternidad B'nai B'rith, con motivo de la celebración del bicentenario del natalicio de Simón Bolívar.

En aquella ocasión, se decidió crear el ILO, el cual se constituyó el 15 de agosto de 1984. Su objetivo central fue promover el papel del Defensor del Pueblo en América Latina y el Caribe y contribuir a la consolidación de los procesos democráticos y el respeto a los derechos humanos, después de años de dictaduras, violencia institucional y terrorismo de Estado vividos por muchos países de nuestra región, cuyas consecuencias aún hoy sentimos. Desde entonces, han sido muchos los logros de este Instituto, que amplía su funcionamiento, relevancia e influencia estimulando la creación de instituciones defensoras del pueblo en lugares donde puedan existir con autonomía institucional.

Suelo decir que las Defensorías del Pueblo (en países vecinos de Brasil) y las Defensorías del Pueblo (en mi país) son instrumentos que garantizan la efectividad de la democracia participativa. Son arquitecturas democráticas de participación popular que tienen un papel pedagógico importante, porque ponen en práctica la tríada de informar-formar-transformar, porque trabajan con base en los derechos humanos, los derechos fundamentales de la fraternidad y la solidaridad, y valoran la dignidad de las personas como valor fundamental y republicano.

Cuando destaco la importancia del ILO, me refiero a la defensa de estas arquitecturas democráticas actuando de manera ramificada en las estructuras de los Estados. Y, después de cuatro décadas, hoy tenemos 19 países con esta misión, a través de sus 160 miembros. ¡Debemos saludar a todos los que abrieron este camino y continúan creyendo en esta misión histórica!



Cristina Ayoub Riche en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

Este año, también celebramos los 40 años del fin de la dictadura militar que tanto sufrimiento causó a nuestros hermanos argentinos. También es a través de la historia de sus víctimas que desarrollamos nuestro trabajo y reforzamos la defensa de la democracia. Y aquí estamos, décadas después, atormentados por discursos y manifestaciones antidemocráticas en las calles, en la televisión, en nuestros teléfonos móviles, en el barrio.

Una canción que se hizo famosa en la voz de la cantante Gal Costa y que fue escrita por Caetano Veloso y Gilberto Gil durante la dictadura militar brasileña, dice lo siguiente:

Atención, al doblar una esquina / Atención / Todo es peligroso / Todo es divinamente maravilloso / Debemos estar atentos y fuertes / No tenemos tiempo para temer a la muerte / Debemos estar atentos y fuertes / No tenemos tiempo para temer a la muerte.

¿Estos versos son adecuados para 1964? ¿Para 1968? ¿Para 2019? ¿Para 2023? A principios de 2023, la encuesta Edelman Trust Barometer reveló un panorama alarmante para las democracias del mundo. Según el informe, Argentina, Colombia, Estados Unidos, Sudáfrica, España y Suecia son países cuyo estado actual de polarización es grave. Y otras nueve naciones corrían riesgo de

entrar en esta clasificación: Brasil, Corea del Sur, México, Francia, Reino Unido, Japón, Países Bajos, Alemania e Italia.

Las ansiedades económicas, el desequilibrio institucional, la enorme desigualdad entre clases y la batalla por la verdad son los cuatro factores que, según la investigación, provocan escenarios de polarización. Esta es la situación que prevalece hoy en las actividades del ILO en América Latina y el Caribe.

En el best seller y aún reciente libro “Cómo mueren las Democracias”, Levitsky y Ziblatt analizan los factores que llevaron a una figura extremista como Donald Trump a convertirse en Presidente de los Estados Unidos, como así también, citando ejemplos de todo el mundo, enumeran los aspectos que permiten incluso a las democracias más sólidas entrar en procesos capaces de erosionar estructuras y derechos construidos gradualmente durante siglos.

Según los autores, cuatro indicadores principales caracterizan el comportamiento autoritario de los políticos capaces de amenazar a las democracias: rechazo de las reglas del juego democrático (o débil compromiso con ellas); negación de la legitimidad de los opositores políticos; tolerancia o fomento de la violencia; propensión a restringir las libertades civiles de los opositores, incluidos los medios de comunicación. Estas figuras, socialmente leídas como antisistema, según los autores, son capaces de socavar los logros democráticos dentro de las propias estructuras del Estado.

El debate sobre qué crisis están presentes en las distintas democracias contemporáneas es amplio y tiene muchos matices. Además de una democracia en crisis, vivimos una vida completamente nueva en el planeta, marcada por el trauma post pandemia, marcada por la cosificación del hombre, que aceleró la desconexión de lazos afectivos en diferentes sociedades, nos dificultó comunicarnos y conectar con muchas personas, y creó una profunda crisis de valores, ética, de confianza, empeoró las crisis políticas, humanitarias y sanitarias.

Frente a estos contextos, podemos decir que la práctica y eficacia de la democracia participativa puede mejorar, en gran medida, la democracia representativa. Las Defensorías del Pueblo, Ouvidorias y Ombudsman son instrumentos cruciales para la construcción colectiva de nuevas formas de pensar, hacer, crear y cambiar el escenario establecido de pesimismo, violencia, desigualdad y distopía. Se trata de instrumentos que pueden fomentar intervenciones con seriedad, serenidad y determinación, ayudando a los Estados a construir un entorno de confianza en el que la ética, la empatía, la armonía, el diálogo y el respeto sean los pilares de las relaciones interpersonales e institucionales.

Luis Alberto Warat, que vivió muchos años en Brasil y nos inspira mucho, al proponer una evolución de los Derechos Humanos a los Derechos de la Otredad, defiende nuestro derecho al amor, a la autonomía y al encuentro con la propia sensibilidad, el derecho a no ser manipulados, excluidos o discriminados. ¡Derecho a ser escuchado!

Necesitamos crear Estados empáticos, formaciones de Estado que apliquen la técnica y el arte a las políticas públicas. Esto requiere de una formación humanista y sensible en escuelas y universidades, adecuada a los problemas que se presentan, junto con una autocrítica institucional practicada cotidianamente, que culmine en una innovación social desafiante para el siglo XXI.

Un gran desafío en el deber de los Estados empáticos y sus brazos administrativos o de participación popular es lograr que el acceso al conocimiento llegue a todas las personas a través de la educación masiva, pues esta es la mayor inversión en el individuo que una sociedad puede hacer en su futuro. Nótese que estamos hablando de un contexto social de producción diaria de noticias falsas (fake news) impulsadas por poderosos algoritmos, luego de que el concepto de posverdad se apoderara del mundo. Y ahora, con el surgimiento de la inteligencia artificial, que amenaza los empleos y alienta nuevas discusiones sobre la producción de conocimiento.

Retrocediendo unos siglos, quisiera rendir homenaje a dos figuras importantes de la historia de los derechos humanos: Ponciano Arriaga, quien en el siglo XIX creó, en México, la Oficina de los Pobres, referente de las Defensorías del Pueblo en América Latina y el Caribe, que trabajan en defensa de los más vulnerables.

Luiz Gama, un abolicionista negro, el abogado de los pobres, este gran personaje de la historia de Brasil que, en el siglo XIX, a través del Derecho, ayudó a liberar a muchos negros esclavizados antes de la abolición oficial de la esclavitud en el país.

Mirando el presente, me gustaría traer algunos de los pensamientos de bell hooks, una de las feministas negras más importantes del último siglo. Me gusta hablar de su trabajo, porque creo que es necesario crear una cultura de amor y compasión en la atención y servicios brindados al público. Según bell hooks, “Adoptar una ética del amor significa que utilizamos todas las dimensiones del amor: cuidado, compromiso, confianza, responsabilidad, respeto y conocimiento”.

Creo en un escenario con defensores del pueblo actuando con algunos referentes: reflexionar, escuchar, dialogar y actuar con responsabilidad y amor para crear un futuro mejor para todas las personas. En cierto modo, es la utopía que se hace presente, pero sin utopía no podemos avanzar.

En un conocido discurso pronunciado en 1991, José Saramago dice lo siguiente: “Una democracia bien entendida, completa, redonda, radiante, como un sol que brilla por igual para todos, debe, en nombre de la pura lógica, comenzar por lo que tenemos más a mano, es decir, el país donde nacimos, la sociedad en la que vivimos, la calle donde vivimos”.

Hoy estamos aquí celebrando las cuatro décadas de dedicación del ILO, y también su capacidad para renovarse, tomar aliento y apuntar hacia un futuro más justo, igualitario y democrático para todos nosotros.

Quiero reforzar la importancia del ILO para la consolidación de la democracia en América Latina y el Caribe, y de las ouvidorias y Defensorías del Pueblo como instrumentos que operan para la construcción de esta democracia y del proceso democrático, potentes en su hospitalidad y acción, potentes por su capacidad de operar “en la calle donde vivimos”.



Cristina Ayoub Riche, María Rosa Muiños y Carlos Constenla en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

A cuarenta años de un nuevo desafío por el derecho y la democracia. Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensorías Del Pueblo (ILO) 1983 - 2023

CARLOS R. CONSTENLA, PRESIDENTE EMÉRITO DEL ILO.

Al ingeniero Isaac Hochman in memoriam.

Pasado el tiempo de las grandes utopías imaginadas por Tomás Moro, Francis Bacon y Tommaso Campanella¹ en los siglos XV y XVI, las más importantes iniciativas ideadas para organizar el poder político y dar forma a los gobiernos, se plantearon tomando modelos de la historia. Los mayores y más importantes ejemplos nos los dejaron Charles Secondat, barón de Montesquieu y el ginebrino Jean-Jacques Rousseau, que los fueron a buscar en la historia del reino de Inglaterra y de la República romana, respectivamente. Desde entonces, y salvo las excepciones que propuso en el siglo XIX el llamado socialismo utópico², toda propuesta para mejorar el sistema político se procuró hallar en alguna experiencia anterior. La idea sobre el ombudsman, sobre todo en Latinoamérica, fue pensada también indagando en esa dirección.

El sistema republicano, que es el que se estableció definitivamente en América, salvo un par de brevísimas y azarosas experiencias imperiales en México y el circunstanciado imperio brasileño que decantó terminando el siglo XIX, alimentó una ilusoria vocación democrática y representativa que no siempre fue correspondida por la realidad. Dice el escritor mexicano Octavio Paz: “Cada una de las nuevas naciones [en América Latina] tuvo, al otro día de la Independencia, una constitución más o menos (casi siempre menos que más) liberal y democrática. En Europa y los Estados Unidos, esas leyes correspondían a una realidad histórica: eran la expresión del ascenso de la burguesía, la consecuencia de la Revolución Industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En Hispanoamérica, solo servían para vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial. La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaba”³. Si bien estas afirmaciones deben ser matizadas con una mirada en perspectiva histórica, lo que impone considerar los criterios de representación política que creaban la autoridad y legitimaban el poder político en esa época⁴, es indudable que la inestabilidad del siglo XIX y primera parte del XX, las guerras civiles y las interferencias producidas por emergentes intereses imperialistas, debilitó sus posibilidades de afianzamiento institucional, “legalizó” golpes de Estado y terminó haciendo de la democracia una máscara para disimular la verdad, como dice Octavio Paz. Por ese motivo, cuando en el último cuarto del siglo pasado volvieron a tomar vida ideales democráticos en los regímenes políticos latinoamericanos, siendo el sistema constitucional vigente claramente incapaz para garantizar la libre y efectiva vigencia de los derechos y las libertades públicas, se pensó en explorar otras posibilidades para reforzar la vida democrática. Esto -sea aclarado-, más allá de los dogmáticos mecanismos institucionales ideados por el liberalismo, que no tuvieron prácticamente ninguna modificación en su ya larga historia.

1 Hubo otros, pero de menos significación: François Rabelais (1483 – 1553), Johan Valentín Andrae (1586 – 1654) Gabriel de Foigny (1630 – 1654), Denis Vairasse d’Allais (1630 – 1672) entre otros.

2 Básicamente, el conde Charles Henri Saint Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1837) y Robert Owen (1771-1858), entre los más destacados.

3 Paz, Octavio: El laberinto de la soledad, 5ª reimpresión de la 2ª edición, Fondo de Cultura Económica, México 1977 pp. 110/1.

4 Sabato, Hilda: Repúblicas del Nuevo Mundo, Taurus, Buenos Aires 2021 p. 57.



Carlos Constenla en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

Sería ocioso analizar la grave situación política que vivieron los pueblos latinoamericanos a lo largo del siglo XX, incluyendo países que tenían una tradición de estabilidad institucional. Una excepción, tal vez, desde una perspectiva constitucional, era Venezuela, al abrigo del conocido Pacto de Punto Fijo que le había dado permanencia a un *modus vivendi* entre las fuerzas políticas a partir la caída de la dictadura de Marcos Pérez Jiménez en 1958⁵. Tal vez por no presentarse urgencias más inmediatas, como era la desalojar a las fuerzas militares (y/o paramilitares) del poder de facto, haya sido en Caracas donde se comenzó a discutir en torno a la eventual incorporación de la figura del ombudsman, con la finalidad de fortalecer los regímenes democráticos en países que, como los de nuestra región, solo podían exhibir débiles garantías para ello. Es así que, en oportunidad de celebrarse el bicentenario del nacimiento de Simón Bolívar, en el mes de julio de 1983, se reunió el Primer Coloquio sobre el proyecto 'Ombudsman' para la América Latina en la capital de Venezuela, se acordó fundar el Instituto Latinoamericano del Ombudsman, al que más tarde se tituló con el aditamento Defensor del Pueblo y después, por razones de género, Defensorías del Pueblo (ILO). Se suponía que, apelando a aquella prestigiosa figura institucional de origen sueco, podría contarse con un órgano de control a los gobiernos que trascendiera y mejorara los existentes con nuevas competencias, procedimientos y calidad jurídica.

Concurrieron a la fundación del ILO un grupo de prestigiosos académicos, estudiosos, periodistas y personas en general preocupadas por el incierto destino político de nuestros países⁶. Con el auspicio de la Fiscalía General de la República de Venezuela, del Instituto

5 Mondolfi Gudat, Edgardo: El 23 de enero o los problemas en torno a una fecha en Boletín de la Academia Nacional de la Historia, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Abril – Junio 2020 ° 410 t. CIII pp. 40-59.

6 El primer presidente del ILO fue el venezolano Efraín Schacht Aristeguieta (1921 – 2007) y su primer Secretario General el argentino - venezolano Isaac Hochman (1931 – 2008). En las primeras reflexiones en torno a la adaptación de esta figura a la realidad iberoamericana, participó muy activamente el primer Defensor del Pueblo español, don Joaquín Ruiz Jiménez. Debe recordarse también por su activo protagonismo en los primeros trabajos del ILO a Edgar Cervantes Villalta,

Interamericano de Derechos Humanos, de la organización B'nai B'rith y de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas, quedó constituido el ILO, cuyo 40 aniversario estamos celebrando⁷.

Es evidente que esta institución llega a Latinoamérica como preocupación intelectual y el ILO fue un instrumento desde la sociedad civil con la misión de promoverla a través de su estudio y discusión académica. La idea que se hicieron los hombres y mujeres que concurrieron a aquella asamblea fundacional fue seguir el modelo sueco que, en cierto modo, acoplaba al Instituto al Derecho administrativo y que la imaginaba, por sobre todo, como un órgano de control, tal como había sido diseñado en los países escandinavos. Sin embargo, en 1985, se realiza un coloquio en Buenos Aires, en el que el ILO modifica radicalmente su posición. A aquel coloquio había sido invitado Joaquín Ruiz Jiménez, primer Defensor del Pueblo de España quien, en su disertación puso de relieve que, por las circunstancias históricas que vivían nuestros países, el paradigma del ombudsman latinoamericano debía ser el que había consagrado la Constitución española de 1978, en el que el Defensor del Pueblo era un defensor de los derechos humanos, más que un órgano de control de la administración y que, para cumplir ese cometido, debía tener algunas prerrogativas específicas, como el de tener legitimación procesal para atacar por la vía del amparo leyes, actos y reglamentos emanados del poder político que, a su juicio, atentaran contra el sistema de protección de derechos que establecía la Constitución.

En el segundo Simposio Latinoamericano del Ombudsman organizado por el ILO en 1987 en Curitiba, se pormenorizaron las características de la institución, fijando como su función principal la de proteger los derechos subjetivos e intereses individuales y colectivos frente a los actos abusivos y arbitrarios de la Administración pública⁸. A partir de ese momento, el ILO reencauzó sus acciones hallando, con esta orientación, la vía más propicia para promover su adopción. El ombudsman dejaba de ser un instituto del derecho administrativo y pasaba a ser un instrumento de garantías; pasaba de ser un comisionado de los poderes constituidos para convertirse en un protector de los derechos humanos. Como bien dice Camargo e Gomes, de un órgano marcadamente orientado al control de la Administración pública, el ombudsman ha pasado a ser característicamente un órgano de defensa de las personas⁹.

El primer país del mundo que adoptó esta institución de nuevo tipo fue Portugal que, después de la llamada Revolución de los Claveles, en 1976, sancionó una nueva Constitución que instituyó al Provedor de Justiça (art. 23) como receptor de las quejas que los ciudadanos

Luis Paulino Mora y Sonia Picado de Costa Rica, a Jorge Mario Quinzo Figueiredo, Alejandro Silva Bascuñán y Juan Domingo Milos de Chile, a Jorge Mario García Laguardia de Guatemala, a Rosario Chacón de Bolivia a Luis Enrique Chase Plate y Carlos A. Mersán de Paraguay, a Manoel Eduardo Camargo e Gomes de Brasil, a Miguel Padilla de la Argentina, a Román Duque Corredor, Gustavo Briceño, Adolfo Salgueiro y María Elena Fernández de Venezuela y a los sucesivos presidentes del ILO, Diego Uribe Vargas de Colombia, Héctor Gros Espiell (1926 – 2009) del Uruguay, Enrique Rojas Franco de Costa Rica y Jorge Luis Maiorano y Antonio Cartañá de la Argentina.

7 Sobre el Instituto Latinoamericano del Ombudsman ver: Aguilar Cuevas, Margarita: El Defensor del Ciudadano (Ombudsman), Universidad Nacional Autónoma de México, México 1991; Briceño Vivas, Gustavo: Un ombudsman para la democracia, Biblioteca Jurídica Dike, Caracas 1995; Chase Plate, Luis Enrique: Presentación a Jorge Luis Maiorano: El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas, Intercontinental, Asunción 1991; Fix Zamudio, Héctor: La justicia constitucional, ombudsman y derechos humanos, edición de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1993; Hochman, Isaac: El Instituto Latinoamericano del Ombudsman en El Defensor del Pueblo en Venezuela (varios autores) Kinesis, Caracas 1993; Maiorano, Jorge Luis: El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas, 1ª edición Macchi, Buenos Aires 1987; Pareja Rosales de Conrad, María Teresa: El Defensor del Pueblo. Un estudio con especial referencia al Ecuador, Fundación Konrad Adenauer Uruguay, Montevideo 2004. Quinzo Figueiredo, Jorge Mario: El Ombudsman. El Defensor del Pueblo, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1992; Salgueiro, Adolfo P.: Meter al 'Ombudsman' en la Constitución en diario El Universal, Caracas, 28 de marzo de 1992; Santistevan de Noriega, Jorge: El Defensor del Pueblo en Iberoamérica, Gaceta Jurídica, Miraflores (Perú) 2002.

8 Ver Camargo e Gomes, Manoel Eduardo: Origen del instituto: El ombudsman como guardián de la legalidad en Defensorías del Pueblo y Ouvidorias en Iberoamérica. Nuevos conceptos y perspectivas, organizadas por Carlos R. Constenla y Rubens Pinto Lyra, editada por la Universidad Federal de Paraíba, João Pessoa, 2012 p. 110.

9 *Ibidem* p. 111.

podrán interponer por las arbitrariedades en las que pudieran incurrir por acción u omisión de poderes públicos de los derechos correspondientes al título de los “Derechos y Deberes Fundamentales”. Con mayor precisión técnica, la Constitución española de 1978 dispone: “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por estas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración dando cuenta a las Cortes Generales” (art. 54). Esta norma está relacionada con la que lo faculta para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo (art. 162).

Este nuevo enfoque para las defensorías del pueblo redefinió las misiones del ombudsman, tanto desde sus competencias y funciones como en el nombre. De aquí en más, el ILO propició que este Instituto se denomine Defensor o Defensora del Pueblo, y que su responsabilidad por proteger los derechos fundamentales incluya su legitimación procesal de modo que, cuando sus recomendaciones resulten inoperantes, pueda apelar a la justicia para ejercer su poder negativo a la arbitrariedad, abuso o atropello.

El papel del ILO en la creación y consolidación de las defensorías del pueblo en América Latina fue determinante, sobre todo en los casos de la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Adviértase que en todos estos países se llamará Defensor o Defensora del Pueblo con excepción de Costa Rica, que optará por el Defensor o Defensora de los Habitantes¹⁰.

No fue, sin embargo, el ILO el que habló por primera vez del ombudsman en Latinoamérica. Más de veintidós años antes, en México, un ilustre jurista e historiador, Lucio Cabrera Acevedo, publicaba un artículo en torno a esta figura, cuya existencia institucional para entonces solo se registraba en Suecia, Finlandia y Dinamarca. Se trataba de un breve trabajo sobre el ombudsman escandinavo en el que, después de detenerse particularmente en el ejemplo de Dinamarca, dice que se “...trata de un órgano político especial de garantía de la constitución (...) esta garantía ha sido eficaz y su experiencia muy positiva en opinión de sus ciudadanos (...) En resumen, este órgano es fiscalizador por un lado, con facultades esencialmente de investigación y, por otro lado, un elemento estimulante o provocador de la actuación de los demás órganos del Estado: del propio parlamento, de los ministros, de todos los funcionarios, de los procuradores de justicia y de los tribunales competentes. En algunos casos, actúa como consejero legal de los quejosos, pues los pone en el camino adecuado para que obtengan remedio a sus quejas; y les protege su libertad al intervenir ante las autoridades policíacas”. Afirma finalmente que esta institución “(...) constituye una experiencia que vale la pena conocer, pues todo gobierno democrático está en la lucha constante de superar sus métodos de control de la administración y aún de intentar nuevos sistemas y formas que ayuden al mejor cumplimiento de la Constitución y al respeto de los derechos fundamentales”[11]¹¹. Para la fecha de publicación de este artículo de Cabrera Acevedo, casi no se conocían en el mundo trabajos o investigaciones que trataran sobre el tema (la conocida obra de Legrand, *L’Ombudsman Scandinave*, es de 1970). Fue, tal vez, esta la primera reflexión hecha en Latinoamérica en torno a la posible adaptación del instituto del ombudsman a nuestra realidad.

El primer Defensor del Pueblo de América Latina fue establecido en Guatemala de 1985. En unas jornadas relacionadas a las exigencias de un nuevo orden constitucional en Guatemala organizadas en 1984 por el Colegio de Abogados y Notarios, el jurista Edgar Alfredo Balsells Tojo hizo una ponencia propiciando la figura del Procurador de los Derechos Humanos para

10 No será la única diferencia. En este país la Defensoría no fue establecida en la Constitución y carece de legitimación procesal para promover recursos procesales extraordinarios.

11 Cabrera Acevedo, Lucio: Una forma política de control constitucional. El comisario parlamentario en Escandinavia en Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, Universidad Nacional Autónoma de México, México año XIV septiembre – diciembre de 1961 n° 42 pp. 579/80.

evitar las constantes y graves violaciones a los derechos humanos que se vivían en ese país. Este proyecto prosperó y, al año siguiente, fue establecido con rango constitucional. A partir de su fundación, el ILO se organizó en capítulos en cada país, desarrollando en ellos una fecunda tarea de esclarecimiento en torno a esta institución. Cada uno de los Estados que adoptó esta figura lo hizo con características propias atribuyéndole más o menos funciones, pero respetando el canon institucional que se había desarrollado en nuestra región: designación parlamentaria, autonomía funcional y autarquía presupuestaria, mandato temporal, informalidad, apoliticismo partidario, facultades de investigación y obligación de informar a los cuerpos representativos, a la prensa y a la población de sus actuaciones. Se divulgó por toda la región, pero no llegó a concretarse plenamente en Brasil, y fue nonato en Chile.

Brasil optó por una vía particular, que fue cerrando paulatinamente a la posibilidad de instituir un ombudsman de acuerdo a su modelo tradicional. En este aspecto, como dice Santistevan de Noriega, fue inmune a la influencia del bien perfilado Provedor de Justiça de Portugal, como era de esperar, y a pesar del paso importante que significó la reforma constitucional de 1988 a favor de un amplio reconocimiento de los derechos humanos. Sin embargo, el debate sobre la introducción del Defensor del Pueblo en la Constitución brasileña no estuvo ausente en la "Comisión Afonso Arinos"¹² a la que se encomendó la preparación de un anteproyecto en base al cual se sancionó el texto de la Constitución brasileña de 1988.

El sistema ombudsman brasileño presenta particularidades que, en cierto modo, desvirtúan su naturaleza. En 1986, se creó la primera Ouvidoria pública en el Municipio de Curitiba vinculada al poder legislativo municipal; nunca fue reglamentada, quedando así como letra muerta¹³. Los llamados ouvidores brasileños, que son los que reciben y tramitan las quejas contra la administración, no son ni pretenden ser Ombudsman propiamente dichos¹⁴ a pesar de que, paradójicamente, el organismo que los agrupa se llama Asociación Brasileña de Ouvidores/Ombudsman -; porque forman parte de la propia administración a la que controlan. Dice João Elias de Oliveira: "(...) no temo afirmar que el instituto de la Ouvidoria brasileña, si bien inspirada con el perfil del ombudsman clásico e implementado en la nostalgia de nuestra antigua tradición colonial, en sus pocos años de existencia en Brasil, adquirió personalidad propia, evolucionando de acuerdo con la diversidad de nuestras condiciones culturales y regionales y presentándose como un modelo de recepción al ciudadano común, simple, original, ágil, no burocrático y de fácil accesibilidad"¹⁵.

De cualquier manera, existe en Brasil una magistratura constitucional que se ocupa de los derechos humanos en un sentido más amplio y autónomo, ya que es independiente de cualquier otro poder del Estado: el Ministerio Público Federal a través de la Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano. El titular del Ministerio Público está facultado para nombrar, de entre los subprocuradores generales de la República, al Procurador Federal de los Derechos del Ciudadano luego de su aprobación por parte del Consejo Superior del Ministerio Público Fiscal. Existen también procuradurías regionales en cada uno de los Estados designados desde la Procuraduría Federal¹⁶.

12 La Comissão Provisória de Estudos Constitucionais integrada por destacados juristas de aquel país, fue también conocida como Comissão Afonso Arinos por haber sido presidida por el jurista y político brasileño Afonso Arinos Mello de Franco (1905 – 1990).

13 Camargo e Gomes, Manoel Eduardo: O regime jurídico das ouvidorias públicas brasileiras: causalidade de sentido e adequação estruturo-funcional. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000 p. 216.

14 João Elias de Oliveira: Ouvidoria pública brasileira: a evolução de um modelo único em A Ouvidoria brasileira Associação Brasileira de Ouvidores/Ombudsman, São Paulo 2005 p. 48.

15 Ibidem p. 47.

16 Par un completo análisis de esta institución ver Pinto Lyra, Rubens: Ouvidorias e Ministerio Público Editora Universidad Federal de Paraíba, João Pessoa 2010.



Carlos Constenla en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

Chile presenta un caso de especiales características porque, a pesar de los intensos trabajos de investigación y divulgación del Capítulo Chileno del Ombudsman del ILO desde el momento de su constitución en 1985, no fue posible hasta el presente la creación de la Defensoría del Pueblo. Hubo numerosos proyectos para instituir la y hasta compromisos presidenciales, pero no se pudo avanzar. Solo se ha podido instituir una defensoría especializada, fundamentalmente para cumplir con la Convención de los Derechos del Niño –de la que Chile es parte-, que impone su creación. Se hizo por una norma promulgada en 2018 bajo la denominación de Defensoría de los Derechos de la Niñez. En Chile se está avanzando en la institucionalización de otra Defensoría. En junio de 2023, ingresó un proyecto que propicia la creación de una Defensoría de Personas Mayores. El Capítulo Chileno del ILO integra la alianza de Organizaciones de la Sociedad Civil por la Defensoría de las Personas Mayores. Sobre esta cuestión ha declarado Juan Domingo Milos Hurtado: “Nos hemos habituado como sociedad a la persistencia de situaciones de vulneración de derechos de las personas mayores; sin embargo, ha llegado la hora de renovar las instituciones y dar espacio a la Defensoría. Una entidad que vele por la efectividad de los derechos, proponga medidas

legislativas y políticas públicas; que recoja el sentir de las y los vulnerados. Urge ir más allá de la mera asistencia y atender las causas de la actual desprotección”¹⁷.

A pesar de la ausencia de una Defensoría del Pueblo en el país trasandino, aplaudimos estos avances concretos de establecimiento de organismos autónomos para defender los derechos humanos.

En México, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, países en los que originariamente el ILO no había tenido mayor actuación, se establecieron organismos nacionales de defensa de los derechos humanos que cumplen con los requisitos característicos de las defensorías del pueblo. En estos casos, la institución tomó otra denominación: Presidente de Comisión de Derechos Humanos en México, Procurador de Derechos Humanos en Guatemala, El Salvador y Nicaragua y Comisionado de los Derechos Humanos en Honduras.

Desde sus orígenes, el ILO puso su atención también en el Caribe, y en Curaçao organizó sendos seminarios. En algunos países, la institución del ombudsman es de antigua raigambre. Entre las primeras, Guyana, que contó con un ombudsman desde 1966, y Trinidad y Tobago, a partir de 1976, Jamaica en 1978 y Barbados en 1980. Puerto Rico por su parte, en su particular condición de Estado Libre Asociado a Estados Unidos de América, tuvo iniciativa propia en la creación en 1977 del Ombudsman (Procurador del Ciudadano).

En torno a las defensorías del pueblo, el ILO también ha trabajado también en Cuba en un seminario en la Universidad de Pinar de los Ríos y con una conferencia magistral en la Universidad de La Habana, que derivó en la presentación de un proyecto por parte de Julio Antonio Fernández Estrada. “Es imprescindible... la elección popular del Defensor del Pueblo para que sea defensor de la soberanía y no abstracto de la tecnocracia y de la partidocracia. Después de logrado este paso, se podrá vincular con un mandato imperativo a los diferentes niveles territoriales de las defensorías con los electores populares respectivos”¹⁸. Al respecto y con relación al caso cubano, tuve la oportunidad de expresar que “A las defensorías del pueblo no las inspiran las razones del poder sino las razones del pueblo, por eso deben limitarlo, aunque el poder político invoque su inspiración revolucionaria de justicia. Esto lo entendió muy bien Lenin, cuando después de haber promovido la desaparición de la prokuratura rusa, la hizo restablecer para asegurar que con la NEP (Nueva Política Económica) se pusiera en valor el respeto de los derechos de los campesinos y de los pequeños productores contra las más extremas políticas de los soviets. El mayor obstáculo que observo (no a la existencia de las defensorías del pueblo, sino a su accionar independiente) es que, por tratarse (Cuba) de un régimen de partido único que, por lo tanto, no admite formal y debidamente la pluralidad de pensamiento y de ese modo la posibilidad de que alguien lícitamente critique al gobierno y pida y proponga reformas y que, como el tribuno de la plebe en la antigua Roma (figura especialmente considerada por Lenin en ¿Qué hacer?), con el veto, le quitara efectividad jurídica a una regla o a una norma que se presentara como contraria al derecho de las personas”¹⁹.

17 Organizaciones solicitan al gobierno crear Defensoría de las Personas Mayores, Diario Uchile, Santiago, 27 de octubre de 2022.

18 Fernández Estrada, Julio Antonio: De Roma a América Latina. El tribuno del pueblo frente a la crisis de la república, edición de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, San Luis Potosí 2014 p. 97.

19 Constenla, Carlos R.: La defensoría del pueblo: posibilidades y obstáculo para su implementación en Cuba en On Cuba News, 2 de diciembre de 2023 disponible en <https://oncubanews.com/opinion/columnas/vox-populi/la-defensoria-del-pueblo-posibilidades-y-obstaculos-para-su-implementacion-en-cuba/> consultado el 9 de diciembre de 2023. Ver también Fernández Estrada, Julio Antonio: Reforma constitucional. Necesidad de un Defensor del Pueblo para Cuba en Cuba próxima. Centro de Estudios Sobre el Estado de Derecho, 2 de marzo de 2022, disponible en <https://cubaproxima.org/reforma-constitucional-necesidad-de-un-defensor-del-pueblo-para-cuba/>

Las defensorías especializadas, a algunas de las cuales hicimos referencia al tratar la cuestión de Chile, tienen el respaldo del ILO. Creemos que, muchas veces, la especificidad de la materia hace aconsejable un tratamiento particular, particularmente por su vinculación a los procesos judiciales y la urgencia que puede plantear su solución bajo determinadas circunstancias. Más allá de ello, un antiguo sistema y singular establecido en Suecia, de donde es originario el ombudsman, indica la pertinencia de la especificidad de las funciones entre distintos ombudsmen. Los casos más evidentes son el de las defensorías especializadas en niñas, niños y adolescentes –por otra parte, como ya se dijo, obligatoria para los países que adhirieron a la Convención de los Derechos del Niño- como así también, la defensorías vinculadas al sistema penitenciario. Esto, en modo alguno, significa despojar a las defensorías del pueblo de sus potestades cuando están consagradas sin cortapisas en la Constitución; es asumir que, muchas veces, la especificidad de conocimientos y la experiencia focalizada contribuye a un mejor servicio en la defensa de los derechos humanos.

El ILO le ha dado también un resuelto apoyo a las defensorías universitarias, "...instancia independiente de la estructura académica y administrativa de las universidades e instituciones de educación superior, que no constituye una autoridad de las mismas y cuyas recomendaciones no son vinculantes y funciona como un ombudsman especializado al interior de las instituciones que han decidido establecerla dotándola de autonomía, imparcialidad, accesibilidad e independencia con funciones restaurativas y facultades conciliatorias y de intermediación que además funciona como custodia del orden jurídico universitario y garante del régimen legal del país en donde se establece para defensa de los derechos humanos, escolares y académicos de los miembros de la comunidad universitaria"²⁰. En Latinoamérica, las defensorías universitarias tienen un importante desarrollo en Brasil, México y Perú; no así en la Argentina, en la que existe solo una en la Universidad Nacional de Córdoba.

Cuatro décadas de experiencia habilitan a hacer algunas reflexiones en torno a esta figura instalada con mucho entusiasmo pero que, con el correr del tiempo, fue perdiendo su interés original. Habiendo sido el ILO parte de esa misma experiencia, nos permite hacer algunas consideraciones sobre las vivencias y el destino de las defensorías del pueblo. Es cierto que no fueron como el sabio y valiente Prometeo, el mitológico defensor de los humanos, para que tengan luz y calor, pero institucionalmente, así sea en parte, cumplieron con su misión. En realidad, todas las insatisfacciones cívicas que rodean a la política, en general, no alcanzan a las defensorías del pueblo ¿Por qué?

El orden constitucional moderno puso a las personas –aunque más precisamente para el caso, deberíamos hablar de la ciudadanía- en un rol protagonista. Si bien no deciden en lo que querrían y deberían decidir, participan. Participan con su voto, participan con su protesta, hablan, cuestionan, critican y opinan libremente y, como no lo pueden hacer dentro del esquema constitucional clásico de los tres Poderes, apela a la única función institucional que tiene la obligación de oírlo y, eventualmente amplificar su queja o disconformidad. Las defensorías del pueblo procuran (por eso, en muchos lugares, las llaman procuraciones) atender lo que, dentro del sistema jurídico público, nadie atiende. Cuando la sociedad estaba lejos del poder, porque había un acierta sensación de ajenidad al ejercicio pleno de los derechos (salvo el de votar), no había problemas, pero en estos tiempos en los que las "casas de gobierno" están "valladas", en el que cualquiera le puede gritar a cualquiera personaje político cualquier cosa con alguna impunidad, cuando nos holgamos con las décadas de democracia y llegamos a creer que, si así no fue siempre, sí lo será para siempre, se siente la necesidad de instituir formas orgánicas del reclamos. Es como que la sociedad percibiera

20 Lara Sénz, Leoncio S.: (Entrada: Defensor universitario) Diccionario de las Defensorías del Pueblo dirigido por Carlos R. Constenla, María Soledad Manín y Alejandro Nató, Jusbaire, Buenos Aires 2022 p. 137.

que, efectivamente, como dijo alguien alguna vez, las defensorías del pueblo son el tren que pasa después que pasó el último tren. Por eso, las defensorías del pueblo desbordan el prestigio de quienes la ejercen.

Un defensor del pueblo africano dijo alguna vez que, durante su gestión, no había cazado ningún elefante, pero sí había matado muchísimas moscas. Es probable que un defensor o defensora del pueblo haya desertado en la defensa o protección de un derecho muy importante y eso es reprobable. Pero, lo que pocos imaginan es la cantidad de problemas al menudeo que resuelve y, aunque estamos muy lejos de negar la validez del apotegma hegeliano de que de la cantidad nace la calidad, debemos valorar como muy positivo que alguien, en este caso, las defensorías del pueblo, ayuden a mucha gente a resolver problemas que, con ser objetivamente de escasa resonancia pública, son subjetivamente enormes y, a veces, angustiantes.

De todos modos, la institución en general no está a la altura en la que debería estar en la consideración de la política, de la prensa, de la academia y de la sociedad. No se le presta atención ni se la cuida. Poco se habla de ella y no parece estar en la agenda de nadie. Prueba de ello es la vacancia que lleva ya más de catorce años de la Defensoría de la Nación argentina. En todo el continente, las facultades de Derecho no propician estudios-debate en torno a su significación institucional y su naturaleza jurídica. En la Argentina, con excepción de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba que creó una materia optativa en la cátedra de Derecho Constitucional, no se apoyaron trabajos de ninguna naturaleza en este sentido, ni siquiera creando cátedras libres. De allí la importancia que toma el ILO en este terreno.

Algunas cuestiones vinculadas a su desenvolvimiento institucional deben ser encaradas prontamente: 1) los métodos de selección de los posibles candidatos; 2) la situación creada en los interregnos; 3) la duración de los mandatos; 4) las posibilidades de reelección; 5) las responsabilidades penales de los funcionarios encargados de dar respuesta a pedidos de informes; 6) las incompatibilidades; 7) la organización administrativa, la cantidad de personal y el presupuesto; entre otros temas.

Los cuarenta años del ILO, que coinciden con los cuarenta años de democracia en la Argentina, es una oportunidad propicia para reflexionar sobre las formas en la que deberemos fortalecer a las defensorías del pueblo desde nuestras propias vivencias y realidad, porque ninguna conquista ni ningún derecho se adquiere irrevocablemente, según nos enseña la Historia, y porque, como dijo el Maître Eckart, un monje filósofo alemán del siglo XIII, “no siempre debemos pensar en qué hacer, sino en lo que debemos ser”.

Nota complementaria:

En la República Argentina, el primer proyecto para instituir el ombudsman data de 1973 y fue presentado por el diputado Carlos Auyero (1936-1997) bajo el nombre de Comisionado del Congreso. Esta propuesta no alcanzó a tener tratamiento legislativo.

Restablecida la democracia en 1983, se presentaron otras iniciativas de similar naturaleza pero de carácter sectorial: Defensorías para la Tercera Edad, para los Discapacitados, para los Consumidores, para los Asuntos Militares, etcétera. En 1984, la Secretaría de la Función Pública elaboró un proyecto de creación de la institución del Defensor del Pueblo. En 1986, los senadores Eduardo Menem y Libardo Sánchez presentaron un proyecto de ley que auspicia la creación de la Defensoría del Pueblo como órgano del Poder Legislativo. El mismo año, el diputado Juan Manuel Casella propuso la creación de la Oficina del Comisionado para Asuntos Militares como órgano especializado para asuntos castrenses. En el año 1985, el diputado Jorge Reinaldo Vanossi presentó un proyecto de ley propiciando la creación del Defensor del Pueblo que reiteró al año siguiente. También en 1986, el diputado Carlos

Auyero reiteró, modificado, su proyecto de 1973. También en 1986, el diputado Ricardo Cornaglia propició una ley para la creación de una Defensoría de la Tercera Edad. En los años siguientes, el mismo legislador propuso la creación de la Defensoría de los Discapacitados y de los Usuarios y Consumidores. En 1986, los senadores Sánchez y Menem presentaron nuevamente el anterior proyecto con algunas modificaciones. En 1987, las diputadas Dolores Díaz de Agüero y Lucía Alberti proyectaron una Defensoría del Pueblo contra toda forma de discriminación, y el Defensor del Niño, respectivamente. En 1990, el diputado Raúl Álvarez Echagüe presentó un proyecto de Procurador del Menor y, el mismo año, Eduardo Duhalde y Hugo Flombaun, otro proyecto de Defensor del Pueblo. En 1991, Alberto Aramouni y Matilde Fernández de Quarracino propiciaron la creación de un Comisionado del Congreso. El mismo año, Jorge Gentile y Eduardo González, un proyecto para instituir el Defensor del Pueblo, que fue reproducido en 1993 por Jorge Gatti y Pablo Gargiulo. Posteriormente, hubo otros proyectos con igual sentido por parte de los diputados Raúl Álvarez Echagüe, Juan Carlos Maqueda, Rodolfo Parente y Luis Brunatti²¹. En el camino por instituir la figura del Defensor del Pueblo, alcanzada legislativamente en 1993 por la ley 24.284 y constitucionalmente en 1994, tuvo una decisiva y destacada participación Jorge Luis Maiorano, a quien cupo la responsabilidad de ser dentro de ambos marcos normativos, el primer Defensor del Pueblo de la Nación.

La Controladuría General Comunal de la Ciudad de Buenos Aires fue la primera institución ombudsman que se creó en la Argentina mediante la ordenanza 40.831, pero la primera activa fue la de la Provincia de San Juan en 1987.

21 Para estos antecedentes ver Maiorano, Jorge Luis: El ombudsman. Defensor del pueblo y de las instituciones republicanas, 2ª edición, Macchi 1999, t. II pp. 415 y sgs.

EJE TEMÁTICO 1

Ambiente.

Desarrollo Sostenible.

Cambio climático.

Protección del entorno.

Las Defensorías del Pueblo y su rol en materia de protección y promoción de los derechos ambientales

BERNARDO VOLOJ, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE CHACO.

I. Introducción

Es un lugar común señalar el papel estratégico que las Defensorías del Pueblo tienen en materia del cuidado y protección del ambiente y como garantes de los llamados derechos colectivos o difusos.

Estamos de acuerdo con Jorge Maiorano²² cuando, en los albores de los años 2000, reflexionaba y mencionaba que “La relación entre la institución del Defensor del Pueblo y la protección del ambiente es relativamente nueva”.

Desde fines de los años noventa, numerosos países en América Latina²³ fueron marcados por una transición jurídica que implicó una consolidación del marco de la acción pública ambiental. Esto significó, en el caso de las Defensorías, la incorporación de derechos de tercera generación que incluyen el derecho a un ambiente sano.

Antes de avanzar, considero prudente hacer una muy pequeña descripción de cómo ha evolucionado el sistema de protección ambiental en la República Argentina. Es importante mencionar que es sumamente comprimido y sujeto a mostrar, de forma gruesa, el esquema legal-institucional vigente.

Tal como aconteciera en Sudamérica, la carencia de normas constitucionales antes de la década de 1980 en las provincias, y de 1990 en la Nación, no fue obstáculo para el desarrollo teórico y normativo del Derecho Ambiental. Las primeras referencias ambientales de nivel constitucional aparecieron en las Cartas Provinciales sancionadas una vez finalizado el período de gobierno militar de 1976-1983. Así, las Constituciones de Mendoza y de San Juan, en la década del ochenta, establecieron el deber estatal de preservar el medio ambiente, mientras que la Constitución de Santiago del Estero del mismo año colocó la “protección del ecosistema” y del “equilibrio ecológico” a cargo de las autoridades locales. Más tarde, todas las provincias argentinas, al igual que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, incorporaron disposiciones de este tipo a sus normas fundamentales.

En Argentina, finalmente, la reforma de agosto de 1994 introdujo las siguientes normas que aportan el fundamento constitucional del Derecho Ambiental²⁴ sostenido, además, por un sistema legislativo de protección federal denominado Leyes de Presupuestos Mínimos

22 Dr. Jorge Luis Maiorano, Defensor del Pueblo de la Nación Argentina (mandato cumplido); ex presidente del Instituto Internacional del Ombudsman.

23 El impulso hacia el institucionalismo ambiental moderno en la Argentina y otros países latinoamericanos comenzó con la Cumbre de la Tierra en 1992. <https://www.un.org/es/conferences/environment/rio1992>

24 Artículo 41: Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural, cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos. Artículo 43: Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo... Podrán interponer esta acción... en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.



Bernardo Voloj en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

Ambientales²⁵. Actualmente, son trece las leyes federales sobre protección del ambiente:

- Ley 25.675, denominada Ley General del Ambiente, que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. La política ambiental argentina está sujeta al cumplimiento de los siguientes principios: congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación.
- Ley 25.612, que regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.
- Ley 25.670, que sistematiza la gestión y eliminación de los PCB (policlorobifenilos) en todo el territorio de la Nación en los términos del Artículo 41 de la Constitución Nacional.
- Ley 25.688, que establece el “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. Consagra los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Para las cuencas interjurisdiccionales, se crean los Comités de Cuencas Hídricas.
- Ley 25.831 sobre “Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental”. Garantiza el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

²⁵ Dado lo extenso del tema, se sugiere profundizar con literatura técnica específica. A modo introductorio, se sugiere la siguiente lectura: “La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”. Silvia Nonna, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Año 14 /Nº 47 2017.

- Ley 25.916, que regula la gestión de residuos domiciliarios.
- Ley 26.331, denominada Ley de Bosque Nativo, que establece presupuestos mínimos para la protección de estos ambientes; crea un fondo de enriquecimiento y establece el ordenamiento ambiental del territorio boscoso.
- Ley 26.562, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional.
 - Ley 26.639, conocida como Ley de Protección de Glaciares, que establece presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial.
- Ley 26.815, de Presupuestos Mínimos para el Manejo del Fuego.
- Ley 27.279, de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios.
- Ley 27.520. Adaptación y Mitigación al Cambio Climático.
- Ley 27.621. Ley para la Implementación de la Educación Ambiental en la República Argentina, también conocida como Ley Yolanda²⁶.

II. Conflictividad ambiental y la aparición de las Defensorías del Pueblo como espacios de facilitación y promoción de la agenda de la sostenibilidad

La tendencia a la multiplicación de los conflictos ambientales en América Latina y en Argentina, en particular, puede explicarse por la fusión de distintos factores: la expansión exportadora de los recursos naturales, un aumento en la conciencia ambiental, la consolidación de las libertades democráticas, la aceleración del cambio climático o la ineficacia del Estado, tanto por su acción como por su inacción, y la implementación de políticas enmarcadas en un extractivismo y potenciación del uso de recursos, en su mayoría, finitos.

Por ello, es alentador observar cómo crece, de forma continua, la cantidad de casos, atenciones e intervenciones que nuestros organismos realizan sobre la sostenibilidad ambiental; además de la confianza que nuestros espacios generan en la ciudadanía al momento de llevar cuestiones donde se implique la vulneración a derechos de naturaleza ambiental.

Aquí resulta fundamental señalar a la Defensoría del Pueblo de la Nación, que ha tenido una participación esencial en el despliegue de los conflictos en torno a la gestión y uso de los recursos naturales a través, por ejemplo, de la generación de informes extraordinarios²⁷, que han servido como insumos técnicos mediante actuaciones de oficio o de intervenciones judiciales en fallos judiciales simbólicos²⁸.

Es así que las Defensorías nacionales y subnacionales reconocen el derecho ambiental como un derecho humano colectivo y que, a partir de esta primera reformulación del problema ambiental y su juridificación, desarrollan estrategias complementarias para la gestión del conflicto ambiental. Algunas de las instancias en que nuestras instituciones participan de forma activa en la protección de los derechos socioambientales son las cuestiones referidas al acceso al agua limpia y segura, las intervenciones por mala gestión de residuos sólidos urbanos, el fomento y promoción de buenas prácticas agrícolas, la interposición de acciones

26 El nombre es un homenaje a Yolanda Ortiz, quien fue la primera Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano de Argentina y de América Latina, designada durante el gobierno de Juan Domingo Perón en el año 1973.

27 <https://www.dpn.gob.ar/resoluciones.php?idS=3>

28 Mendoza, Beatriz Silvia y otros c. Estado Nacional y otros 08/07/2008 - Corte Suprema de Justicia de la Nación.

judiciales respecto del uso inadecuado de agroquímicos o el desarrollo de megaproyectos inmobiliarios realizados en desmedro de la normativa existente, el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana, la difusión de los mecanismos de acceso a la justicia y la información pública ambiental.

También, en los últimos años, se ha desarrollado una incipiente y alentadora literatura de casos que visibilizan buenas prácticas en clave ambiental y de la sostenibilidad, generando diagnósticos actualizados, líneas de base referenciales, indicadores de seguimiento e insumos a la toma de decisiones público/privadas²⁹.

Sin embargo, entendemos que, más allá de estos avances, existen vacíos y zonas grises en el que aún las Defensorías del Pueblo no hemos podido entrar con fuerza y ser protagonistas relevantes en la definición y prevención de las políticas ambientales a nivel nacional, regional y local. Son diversas las razones³⁰, multicausales la mayoría, que no merecen mayor dedicación; lo que sí importa es cómo podemos fortalecer y preparar a nuestras Defensorías, a sus trabajadores y a las comunidades con las que no vinculamos, para que la agenda ambiental pueda, en gran medida, ser liderada por estas instituciones.

Y aparece allí el gran globo de la “cuestión climática” para que podamos desarrollar un nuevo expertise y una voz diferente en la incidencia de las políticas públicas desde un ángulo diferente al tradicional.

Al ser una temática que va de abajo hacia arriba y viceversa, nos permite ser flexibles y tener miradas en puntos que van desde la transición energética, el financiamiento, la resiliencia y la adaptación, las políticas climáticas locales o, incluso, la planificación local y el rol de las ciudades.

En el contexto del cambio climático, esta responsabilidad se vuelve aún más crítica, ya que las comunidades más vulnerables enfrentan desafíos cada vez mayores. Para cumplir con este papel, es necesario poner al alcance de las Defensorías los recursos necesarios. Estos recursos no solo son financieros, sino también la capacitación, la tecnología y la colaboración efectiva. Fortalecer nuestras instituciones nos permite no solo reaccionar ante conflictos, sino prevenirlos y proporcionar alertas tempranas en cuestiones relacionadas con el cambio climático. El cambio climático no conoce fronteras, y su impacto afecta a comunidades en todos los rincones del planeta. La cooperación internacional, el intercambio de conocimientos y la solidaridad son cruciales³¹.

No es que estos temas no sean abordados y tratados por todos los actores con injerencia en la materia; por el contrario, entendemos que nuestro papel puede ser aún más ambicioso que el actual. Por eso, invitamos a pensar en una doble dimensión, práctica pero también preventiva y dogmática de diseñar distintas herramientas de promoción y divulgación de la agenda englobada en el cambio climático para, desde ese contexto, desarrollar acciones y proyectos.

Una primera cuestión es ¿qué podemos ofrecer a un auditorio ávido, pero histérico, en materia ambiental y del cambio climático? En segundo lugar, ¿cuán creativos podemos ser para, desde la agenda climática, lograr una mayor visibilización, teniendo en cuenta nuestros

29 Se sugiere la lectura del siguiente artículo de actualidad: <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/00268239967d7b96cf8e4>

30 El hecho que, desde abril de 2009, luego de la renuncia de Eduardo Mondino, Argentina no cuente con un Defensor del Pueblo nombrado ha tenido un impacto negativo en el despliegue de actividades resolutorias realizadas por la institución y cualitativas en sede judicial. Para ejemplificar lo antedicho, el cuerpo colegiado que establece el fallo judicial Mendoza y que estaba a cargo de la Defensoría hoy carece de actividad real y efectiva.

31 Para indagar más se recomienda: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/1a7421c1-fa2b-58b9-b2ed-b8f6e07bf392/content>



Bernardo Voloj en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

entornos y ciudadanía? Tercero, ¿cuál es el rol de las Defensorías del Pueblo en la gestión de la conflictividad ambiental y qué mecanismos tienen para ello? ¿Qué efectos tiene la intervención de la Defensoría en la formulación y/o reformulación de políticas ambientales?

III. La celebración de los 40 años de ILO y la actividad organizada para el día 26 de octubre de 2023

A modo disparador, se presentó, a los distintos asistentes al encuentro por los 40 años de ILO, un borrador de este artículo que sirviera para dialogar y debatir sobre el ambiente y el papel de las Defensorías del Pueblo. Se planteó la posibilidad de trabajar en los siguientes ejes de acción que se traduzcan en la elaboración de guías temáticas que abordan:

a)-Prevención y riesgo de desastre tomando en cuenta situaciones donde el cambio climático podría generar escenarios de alteración y daños. Ej.: Cuenca del Río de la Plata, conurbano bonaerense, ciudades cercanas a serranías o montañas.

b)- Solicitud de mayor certeza y previsibilidad sobre el estado de cumplimiento de los Acuerdos de París³². A diez años de la celebración de los Acuerdos de París, podríamos pensar en cómo han impactado en nuestras ciudadanías, recopilar información y trabajar desde cuestiones prácticas los efectos que el cambio climático genera en nuestros territorios.

c)- Fortalecimiento del Acuerdo de Escazú³³. Divulgación y promoción de casos en que intervengamos teniendo como marco de acción dicho tratado internacional.

d)- Trabajar desde el espacio que propone la Ley Yolanda, en coordinación con los organismos con competencia en la materia, pero desde nuestro expertise y visión. Proponer talleres de sensibilización, jornadas regionales.

e)- Compartir y sistematizar buenas prácticas locales, pero en clave de la agenda del cambio climático.

En el mencionado encuentro, las distintas Defensorías del Pueblo de Argentina expusieron y ejemplifican intervenciones y problemas ambientales y su participación para buscar soluciones.

De forma muy resumida y general, se describen algunas situaciones por las que transita cada una de ellas recogiendo, además, palabras y conceptos clave que pueden servir para una mejor interpretación del tema y en la construcción de ejes de acción. Cada exposición consistió de cinco minutos para desarrollar alguno de los temas sugeridos aplicados a una cuestión estructural o local.

Defensoría del Pueblo de Zapala

Fortalecer la educación ambiental, no solo en niños sino en los adultos, quienes son, en definitiva, los que tienen la responsabilidad.

Emplear y potenciar el concepto de la economía circular³⁴ como manera de lograr una mejor conciencia ciudadana y fomentar buenas prácticas que ayuden o, al menos, procuren una mejor calidad de vida en las ciudades.

Defensoría del Pueblo de General Pueyrredón

Frente a planteos concretos en materia ambiental, existe la normativa; pero no se cumple, o existe superposición de instituciones.

Las autoridades creen que ya se ha hecho todo, que no hay nuevo por hacer y las iniciativas propias no son tenidas en cuenta.

32 El 12 diciembre de 2015, en la COP21 de París, las Partes de la CMNUCC alcanzaron un acuerdo histórico para combatir el cambio climático y acelerar e intensificar las acciones e inversiones necesarias para un futuro sostenible con bajas emisiones de carbono. El Acuerdo de París se basa en la Convención y, por primera vez, hace que todos los países tengan una causa común para emprender esfuerzos ambiciosos para combatir el cambio climático y adaptarse a sus efectos, con un mayor apoyo para ayudar a los países en desarrollo a hacerlo. Como tal, traza un nuevo rumbo en el esfuerzo climático mundial. Para indagar más se sugiere: <https://unfccc.int/es/most-requested/que-es-el-acuerdo-de-paris>

33 El Acuerdo de Escazú es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe. Además, es el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. Tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos a:

- El acceso a la información ambiental,
- La participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales,
- El acceso a la justicia en asuntos ambientales.

34 La economía circular es un paradigma que busca modificar la forma en que producimos y consumimos. Frente a la economía lineal de extracción, producción, consumo y desperdicio, la economía circular alienta un flujo constante, una solución virtuosa, en la que los residuos puedan ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo. De esta manera, reducimos nuestros desechos y extraemos menos bienes naturales del planeta. Para más información: <https://www.argentina.gob.ar/interior/ambiente/economia-circular>

La importancia de generar alianzas con distintas casas de estudios para potenciar y ampliar el espectro de contenidos técnicos, en este caso ambiental, por nuestras instituciones.

La intervención frente al caso de la instalación de plataformas off-shore cercanas a la costa del Municipio de General Pueyrredón³⁵.

Defensoría del Pueblo de Río Cuarto

Aprender de iniciativas de vanguardia o legislación novedosa (legislación chilena sobre el ecocidio)³⁶.

Evitar los conceptos como el de “dueñidad” y potenciar otros como bienes comunes y bienes colectivos, valorando el rol del sistema y no del mercado.

Reivindicar la militancia ambiental. Las Defensorías pueden potenciar a los ciudadanos para discutir técnicamente en cuestiones de altísima complejidad y romper el paradigma inversión o progreso vs. protección o conservación.

Discusión de la normativa existente y valorar el rol de los principios ambientales, sobre todo el principio precautorio³⁷.

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Salta

Presión de la urbanización sobre áreas protegidas o zonas periurbanas. Afectación de los cinturones agroecológicos proveedores de alimentos.

Barrios cerrados creados con la idea de vivir en el campo a quince minutos del centro de la ciudad, con la carencia de servicios públicos.

Defensoría de Niños, Niñas y Adolescentes de la República Argentina

Los niños son los primeros que se concientizan, aunque no los afecte directamente, sobre todo en cambio climático y en la modificación de sus entornos y paisajes³⁸.

El cambio climático va a afectar, con mayor intensidad, a los niños en términos históricos que al resto de la sociedad, debido a la mayor incidencia de los efectos negativos de estos cambios.

35 La aprobación de un proyecto de exploración petrolera costa afuera frente a las costas de la ciudad de Mar del Plata desencadenó un conflicto con la comunidad local que logró frenar la iniciativa con una medida judicial, y desató un debate público sobre los posibles impactos ambientales del proyecto y las implicaciones para la sustentabilidad de los océanos. Frente a una serie de medidas judiciales, en noviembre de 2023, desestimó los últimos recursos extraordinarios, por no estar dirigidos contra una sentencia sino, más bien, que pretendían efectos suspensivos de la misma a fin de mantener la tutela preventiva del ambiente. De esta manera, se autorizó la exploración sísmica y explotación petrolera frente a 300 kilómetros de la costa nacional.

36 <https://qiarg.org/2023/10/25/el-ecocidio-es-ley-en-chile/>

37 La República Argentina recepta, en el artículo cuarto de la Ley General de Ambiente (L. 25.675 sancionada el 06/11/2002), el principio precautorio, el cual reza de la siguiente manera: “Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente. ”El principio precautorio contiene tres elementos o presupuestos necesarios para su configuración: a) la ausencia de información o certeza científica; b) la evaluación del riesgo de producción de un daño (2) y c) el nivel de gravedad del daño.

38 Sobre la vinculación derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos humanos y ambiente se sugiere profundizar la observación general número 26: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/crcgc26-general-comment-no-26-2023-childrens-rights>

Defensoría del Pueblo de Tucumán

Las Defensorías debemos avanzar en un plan de trabajo regional en materia ambiental.

No podemos permitir que la política utilice criterios regresivos en los estándares de protección ambiental³⁹.

Defensoría del Pueblo de Villa Carlos Paz

Un mal manejo de los recursos naturales genera impacto ambiental negativo afectando economías basadas en el turismo.

La no realización de infraestructura básica; por ejemplo, cloacas, genera una afectación en los paisajes icónicos de la ciudad.

Defensoría del Pueblo de Santiago del Estero

Existen situaciones de contaminación ambiental que han provocado fallos judiciales relevantes que han sido promovidos por una participación ciudadana real y efectiva. La afectación no abarca una sola jurisdicción, sino multiregional⁴⁰.

Defensoría del Pueblo de Santa Fe

Vinculación con la salud y el ambiente. Existen déficits de controles y vacíos normativos que producen brotes de enfermedades desconocidas o no frecuentes⁴¹.

IV. Conclusiones

Hace mucho tiempo que la agenda de la sostenibilidad dejó de ser tema de minorías y, en la actualidad, tanto la política como los actores privados entienden que, sin acciones y programas de corte ambiental, será difícil encontrar acompañamiento por parte de la ciudadanía, y seguramente encontrarán fuerte presión social.

39 El Principio de No Regresión en materia ambiental, el cual fue novedosamente formulado por la doctrina jurídico ambiental, y que se vio reforzado con ocasión de la Conferencia Internacional Río + 20, busca evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchos casos, dichas regresiones podrían derivar en daños ambientales irreversibles.

40 DEFENSOR DEL PUEBLO PROVINCIAL. Santiago del Estero. Legitimación procesal. Demanda dirigida contra otra provincia por la recomposición del medio ambiente. Exceso en el ámbito de su actuación "Defensor del Pueblo de la Provincia de Santiago del Estero c/ Tucumán Provincia de y otro (Estado Nacional) s/ acción de amparo" CSJN - 11/03/2003.

41 Se menciona a la Legionella o fiebre del legionario. Es una bacteria que suele encontrarse en el agua dulce, en lagos y arroyos. Pero también aparece en los sistemas de agua de los edificios. Se puede propagar a través de los lavamanos, bañeras de hidromasaje, tanques de agua caliente y calentadores de agua, depósitos de limpiaparabrisas de autos, sistemas de tuberías complejos y torres de enfriamiento, estructuras que contienen agua y ventilador como parte del sistema centralizado de enfriamiento del aire en edificios. La enfermedad se contrae por la contaminación de agua que se bebe en depósitos o por microgotas de aerosoles y vapor de espejos de agua dulce, como lagos o lagunas, en baños con jacuzzi, duchas o fuentes.

La variedad de intervenciones en clave ambiental que desarrollan las Defensorías marcan un panorama alentador en seguir consolidándose como garantes del respeto a la legislación existente, pero también en la promoción y difusión de conceptos, ideas y acciones que permitan la construcción de una sociedad empoderada, mayoritaria y activa en materia ambiental.

Sin embargo, ciertas decisiones tomadas por el nuevo Poder Ejecutivo Nacional, desde diciembre de 2023, permite observar una actitud contraria a ciertos estándares ya garantizados en lo que a protección ambiental se refiere. A modo de ejemplo:

- Retroceso institucional con la eliminación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, convirtiéndose en una simple Subsecretaría.
- Recorte presupuestario y la no implementación de programas y fondos internacionales ya asignados.
- Posición ambigua y poco clara en la agenda internacional climática.
- Solicitud de modificación de leyes ambientales importantes, que afectan su estructura y naturaleza como Ley de Bosques Nativos, Ley de Glaciares y Ley de Manejo del Fuego.
- Flexibilización y desregulación de los marcos normativos ambientales, alentando la supuesta aparición de inversiones relacionadas a actividades ligadas a la minería, la pesca o la energía sin ningún tipo de control y fiscalización.

EJE TEMÁTICO 2

Inclusión social.

Derecho a la alimentación.

Acceso a servicios básicos
y a las Nuevas Tecnologías.

Programa de alimentación sana y soberana

ISMAEL EMILIANO RINS, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE RÍO CUARTO, PROVINCIA DE CÓRDOBA.

I. Resumen descriptivo

Nos proponemos la elaboración de un proyecto de política pública que permita garantizar el derecho a la alimentación adecuada, segura y soberana para todas las personas de la ciudad de Río Cuarto, promoviendo la agroecología, desarrollando colectivamente sistemas alimentarios sanos, sostenibles, inclusivos y resilientes, desde un marco de acción basado en los derechos humanos. En primer lugar, se realiza una conceptualización del derecho a la alimentación adecuada como derecho humano, posteriormente, describimos el proyecto enmarcado en las distintas fases del ciclo de políticas públicas y, finalmente, esbozamos una conclusión.

II. Proyecto de política pública

1. Descripción del problema

1.1 Contextualización normativa

El enfoque de esta problemática desde el paradigma de los derechos humanos implica un cambio de visión en la elaboración de políticas públicas, y es que no partimos de la consideración de personas cuyas necesidades deben ser asistidas, sino de la existencia de un derecho y la correspondiente exigibilidad y justiciabilidad por parte de las personas, en cuanto titulares de ese derecho, frente a la responsabilidad del Estado en cuanto sujeto obligado a respetar, proteger y garantizar el acceso a la alimentación adecuada.

En la Argentina, el derecho a la alimentación adecuada está contemplado en la Constitución Nacional, artículo 75, inciso 22, que otorga jerarquía constitucional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Conforme a lo establecido en el artículo 2/1, 2/2 y el artículo 11 del Pacto, los Estados parte tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación, comprometiéndose a adoptar medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para asegurar la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a una alimentación adecuada⁴².

Contamos además con la Ley 25724 que, en su artículo 1, crea el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación “en cumplimiento del deber indelegable del Estado de garantizar el derecho a la alimentación de toda la ciudadanía”.

No obstante, carecemos de datos oficiales actualizados que nos permitan visibilizar un correcto cuadro de situación y análisis para entender las necesidades y limitaciones de las políticas desarrolladas para promover y garantizar el derecho a la alimentación adecuada. La última encuesta sobre alimentación y hábitos de nutrición se realizó en 2004-2005, y la última encuesta del sector agrícola, en el año 2002.

42 “(...) Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. (Constitución de la Nación Argentina).



Ismael Emiliano Rins en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

En el informe publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en octubre de 2017 “Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe” se destaca que: “La subalimentación en América Latina y el Caribe aumenta en el último periodo de medición. Después de varios años de estancamiento, en el año 2016, alrededor de 42,5 millones de personas no cuentan con la cantidad suficiente de alimentos para cubrir sus necesidades calóricas diarias, esto es, un aumento de 2,4 millones de personas, lo que significa un incremento de 6% de la población subalimentada en comparación con el año anterior”.

1.2 El Derecho a la alimentación adecuada

Partimos de la definición que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 12: “El derecho humano a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer y niños, tiene de manera regular, permanente y libre acceso físico y económico a una alimentación adecuada o a los medios para obtenerla para tener una vida saludable y digna”.

Desde esta definición, el derecho a la alimentación adecuada comprende los siguientes elementos:

- Disponibilidad: que haya alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de toda la población.
- Accesibilidad: accesibilidad “física”, es decir que debe ser de fácil acceso a todos, y accesibilidad “económica” que implica tener los medios económicos necesarios para adquirir los alimentos o bien para producirlos, lo que supone tener acceso a la tierra, al agua, a insumos como semillas, saberes, etc.

- Adecuación: el alimento debe ser cuantitativamente, cualitativamente y culturalmente adecuado.
- Sostenibilidad: que la posibilidad nuestra aquí y ahora de alimentarnos no ponga en riesgo el ejercicio de ese derecho por parte de las generaciones futuras.

1.3 Diagnóstico

Si analizamos críticamente esta definición, no es difícil percibir que el Estado está muy lejos de promover y garantizar este derecho.

En cuanto a la accesibilidad física, el 60% de la superficie cultivable en nuestro país está destinada a un solo cultivo (soja), que tiene como principal destino la exportación y no la satisfacción de las necesidades alimentarias de los habitantes. La sojización, por consiguiente, implica una menor disponibilidad de alimentos (Svampa, 2014).

Así es señalado en las Observaciones Preliminares de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación de la ONU, Sra. Hilal Elver, como resultado de su visita a la República Argentina: "(...) En las últimas décadas, el perfil productivo del país se ha vuelto menos diversificado y ciertos commodities, en particular la soja y sus derivados, han reemplazado a otros. La mayor producción agrícola se encuentra en la Pampa Húmeda que es una de las seis áreas de mayor productividad agrícola del mundo. La superficie sembrada con soja aumentó y actualmente alcanza 19 millones de hectáreas, o el 56% del área cultivada en la Argentina".

No tenemos accesibilidad física, sino especialización productiva regional a gran escala con una circulación kilométrica de alimentos, lo que impacta en sus costos.

El espacio periurbano de Río Cuarto está reglamentado desde el año 2012 por el Plan Urbano de la ciudad, que establece los usos potenciales y futuros en función de zonas específicas. La zona agropecuaria I es la destinada a desarrollar actividades productivas con ciertas restricciones vinculadas a riesgos de contaminación ambiental, y la zona agropecuaria II es en donde se pueden llevar a cabo actividades productivas sin restricciones.

Podemos caracterizarlo como un entramado heterogéneo en cuanto a usos del suelo y sujeto a permanentes tensiones y conflictos socioambientales que se generan por la incompatibilidad de las actividades que se desarrollan en esa interfase rural/urbana, caracterizada por el avance de monocultivos, el excesivo uso de plaguicidas (agroquímicos), y la exposición directa de la población a las fumigaciones.

De las 17.000 ha correspondientes a las zonas agropecuarias I y II, solo el 4% está destinado a actividades vinculadas a la producción de alimentos de proximidad (producción hortícola, granja, miel); 2%, a uso residencial, comercial e industrial y 94% está ocupada con actividades agrícolas extensivas, mayoritariamente soja y maíz con destino de exportación (Vigliocco, Issal, 2017).

En lo que respecta a la accesibilidad económica, la Argentina es el país de la región que consume la mayor cantidad de productos ultraprocesados porque son los comestibles más baratos que el sistema ofrece, lo que nos pone al límite de la "inseguridad alimentaria" por el alto costo de los alimentos (Barruti, 2013).

Conforme lo señala el Panorama de Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe de 2017, la prevalencia de la desnutrición en la población argentina en el periodo 2014-2017 era del 3,6% (1.6 millones), con un incremento de 0,1 millones de desnutridos por año.

Otro importante indicador es el aumento de los comedores comunitarios, el crecimiento de la cantidad de personas que asisten a los mismos y la disminución de la calidad nutritiva de los alimentos que se ofrecen.

Según la Encuesta 2014 del Programa Nacional de Salud Escolar (PROSANE), el 2,70% de los chicos de 5 a 13 años sufre “emaciación”, que es un adelgazamiento patológico que produce pérdida involuntaria de más del 10% del peso corporal; mientras que en un 0,70% de este universo de niños y adolescentes se hicieron hallazgos de algún tipo de padecimiento neurológico.

En Córdoba, siguiendo el informe del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia hay un 34,9% de niños de entre 5 a 13 años con problemas de sobrepeso y obesidad: “Buena proporción de esa problemática se debe a que cada vez más niños toman sus principales comidas en comedores escolares y comunitarios, donde las dietas, por cuestiones de costos, abundan en hidratos de carbono” (Pontificia Universidad Católica Argentina, 2018).

En Río Cuarto, el municipio asiste a 7.200 familias –es una cifra variable y en aumento– a través de una orden mensual de compra que comprende 3 kg de carne y un bolsón de verdura por 4 kg y otros alimentos procesados de consumo básico, pero si la familia beneficiada opta por estos últimos, no pueden acceder a la carne.



Ismael Emiliano Rins en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

Si consideramos el carácter de adecuada que debe tener la alimentación, observamos que, según el informe de la Relatoría Especial de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación, la Argentina es el país de la región que consume la mayor cantidad de productos ultraprocesados per cápita por año (194,1 kg) y es primera en el consumo de gaseosas, con 131 litros per cápita, por año. Solo el 6% de la población consume la cantidad de frutas y verduras recomendada por la OMS. El sobrepeso es un problema que afecta al 40% de los/as niños/

as y adolescentes, y un 60% de los adultos, y un 7,3% de los/as niños/as menores de cinco años son obesos, siendo el índice más elevado de obesidad infantil en América Latina.

Las decisiones sobre qué producir no se toman por la sustentabilidad de la producción ni por su impacto en la salud, sino por bajar costos y aumentar ganancias de la industria alimenticia (Aguirre, 2015).

Estamos ante un sistema alimentario poco sostenible y atravesado por un modelo agroindustrial de producción y procesamiento de alimentos que se caracteriza por el monocultivo de soja y maíz transgénicos, la deforestación, la pérdida de suelos, la contaminación de agua y el uso en aumento de plaguicidas (agroquímicos) y OGM en el proceso de producción de alimentos (Carballo, 2018; Svampa, 2014).

De acuerdo a los propios controles que realiza el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), se detectaron al menos 80 agroquímicos en las frutas y verduras que se venden en todo el país. Una enorme cantidad de esos pesticidas, herbicidas y fungicidas terminan en los alimentos que consumimos (Cabaleiro, 2018).

1.4 Antecedentes nacionales

Programas y leyes que implementó el Estado Nacional en relación con esta problemática:

- 1984: Programa Alimentario Nacional (PAN)
- 1990: Programa ProHuerta, orientado a la agricultura familiar para la autoproducción de alimentos en pequeñas superficies. Es un programa de impulso productivo a través de la implementación de huertas que por medio de la entrega de insumos agropecuarios, herramientas, capacitaciones y asesoramiento busca apoyar la producción de frutas y verduras.
- 2003: Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, cuyo objetivo es posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria.
- 2009: Asignación Universal por Hijo en muchos casos, es el único ingreso fijo que permite a las familias su consumo de alimentos.
- 2015: Ley de agricultura familiar, cuyo objetivo es promover y proteger la agricultura familiar campesina, reconociendo su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria. A pesar de esto, la misma no ha sido reglamentada aún por el Ejecutivo en sintonía con la tendencia del Estado Nacional de apoyar el sistema agroindustrial y extractivo en la producción de commodities y alimentos.
- 2017: Ley de Emergencia Alimentaria Nacional. Se trata de un proyecto cuyo objetivo es mejorar la dieta de los comedores y merenderos comunitarios y garantizar la alimentación de la población más vulnerable menor de 16 años.

Que el porcentaje de niños y adolescentes en hogares en los que se experimentó “hambre” durante los últimos 12 meses –la denominada inseguridad alimentaria severa– pasó de 9,6% a 13%, un aumento de 3,4 puntos habla a las claras de la gravedad de la crisis que estamos atravesando.

En términos de inseguridad alimentaria, es decir, la dificultad económica para acceder a alimentos adecuados en cantidad y calidad, pasó de 21,7% a 29,3% en niños y adolescentes. Un aumento de 7,6 puntos porcentuales en un año. En la actualidad, hay casi 3,5 millones de chicos con este problema.

En Córdoba, la pobreza afecta a 30% de su población, un 27,5% de niños y adolescentes de entre 0 y 17 años padece alguna forma de inseguridad alimentaria. Lo que significa un 29% de déficit de nutrientes esenciales (provenientes de verduras, carne, frutas, lácteos) (Pontificia Universidad Católica Argentina, 2018).

Estos datos nacionales y provinciales dejan al descubierto la insuficiencia de los programas que se llevan adelante y que urge que el Estado aborde esta problemática como una política pública prioritaria. Si bien no contamos con un relevamiento exhaustivo local, Río Cuarto no es ajena ni distante a la difícil situación socioeconómica que afecta a todo el territorio nacional.

En la misma línea, son contundentes las recomendaciones de la Relatora Especial por el Derecho a la Alimentación (2018):

“Reitero la importancia de la agricultura familiar para lograr el objetivo de una alimentación adecuada y saludable para todos los argentinos. Debería ponerse empeño en promover la agricultura familiar como prioridad. Es la única manera de lograr un equilibrio entre la actual agricultura industrial y el desarrollo de sistemas de producción agroecológicos. El logro de dicho equilibrio sería la única manera de lograr una solución sostenible y justa para el pueblo argentino”.

2. Ingreso de la cuestión en la agenda pública

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto es un actor clave en la visibilización de esta problemática como un asunto de carácter público. En los dos últimos años ha convocado mesas interinstitucionales de trabajo, organizando jornadas con referentes nacionales respecto del impacto de los plaguicidas en la salud, sobre agroecología y soberanía alimentaria. Firmó un convenio y un protocolo de trabajo con la Red Nacional de Municipios Agroecológicos (RENAMA) y la Universidad Nacional de Río Cuarto, cuyo objetivo principal es promover acciones para el desarrollo de la agroecología. Se encuentra, además, promoviendo una red regional de municipios interesados en producciones agrícolas sustentables para sus comunidades.

De este modo, se vienen desarrollando espacios participativos en torno a los cuales los diferentes actores sociales se informan, involucran, plantean sus expectativas, evalúan ventajas y desventajas, se movilizan en la defensa de sus intereses, y construyen colectivamente soluciones consensuadas introduciendo así esta problemática en la agenda política, para que efectivamente sea tratado por los actores que toman las decisiones políticas (Maria das Graças Rua, 2016).

3. Diseño de la política pública

Comprendemos la agroecología desde su dimensión socioambiental, en cuanto posibilidad concreta para el desarrollo de sistemas alimentarios sanos, sostenibles e inclusivos, y entendemos que es fundamental para alcanzar un amplio conjunto de metas políticas, ambientales y de seguridad y soberanía alimentaria, en el marco de los objetivos relacionados con la sostenibilidad, el derecho a la salud y a la alimentación adecuada de acuerdo a las metas 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Tanto la FAO como la Relatoría Especial del Derecho a la Alimentación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) recomiendan en sus últimos documentos cambiar el modo de producción de alimentos y caminar hacia la agroecología⁴³.

43 “(...) Hoy en día el modelo agrícola dominante resulta sumamente problemático, no solo por el daño que causan los plaguicidas, sino también por los efectos de estos en el cambio climático, la pérdida de diversidad biológica y la incapacidad para asegurar una soberanía alimentaria. Estas cuestiones están estrechamente interrelacionadas y deben abordarse de manera conjunta para hacer plenamente efectivo el derecho a la alimentación. Los esfuerzos por combatir los plaguicidas peligrosos solo tendrán éxito si tienen en cuenta los factores ecológicos, económicos y sociales de las políticas agrícolas que se articulan en los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, 2017, p. 25).

Es cada vez más creciente la demanda de alimentos exentos de pesticidas y sin componentes transgénicos, y es obligación del Estado evitar un doble estándar socioeconómico de acceso a dichos alimentos y asegurar el acceso de toda la población a alimentos sanos, seguros, soberanos y diversos.

En contraposición al actual sistema agroindustrial de producción de alimentos, la soberanía alimentaria representa el derecho que nos asiste como comunidad de definir nuestras propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos asegurando el acceso a alimentos sanos y culturalmente apropiados; regulando el mercado para evitar la especulación y la concentración; desarrollando modelos productivos social y ambientalmente sostenibles, y protegiendo los bienes comunes naturales, tierra, agua y semillas (Gorban, 2015; Carballo, 2018).

El Programa para la Alimentación Sana y Soberana que proponemos viene a dar respuesta en el ámbito del desarrollo local, y en cuanto a política distributiva, a la obligación del estado municipal de utilizar el máximo de sus recursos disponibles, para asegurar la plena realización del derecho humano a la alimentación adecuada, promoviendo sistemas productivos de alimentos que tome como preocupación central al ser humano, fomentando alternativas de producción agroecológicas, de menor escala, capaces de proveernos alimentos sanos, crear empleo digno, proteger la biodiversidad y promover la soberanía alimentaria.

3.1. Objetivos del Programa para la Alimentación Sana y Soberana

3.1.1. Objetivos generales

- Enfocar el derecho a la alimentación adecuada desde la perspectiva de derechos humanos en el diseño de políticas públicas. Generar un marco legal y programático de orden local que garantice el acceso constante y seguro a alimentos sanos, de precio justo, producidos de manera ecológicamente sustentable.
- Adecuar la política pública sobre alimentación a las recomendaciones de organismos internacionales (FAO, Objetivos de Desarrollo Sostenible).

3.1.2. Objetivos específicos

- Producción, agregado de valor, comercialización y control para garantizar alimentos sanos y de cercanía.
- Pacto comunitario socioambiental. Comunidad ambiental y consumo responsable. Lograr zonas de resguardo libres de plaguicidas, que nos permitan proteger la salud de la población y de nuestros alimentos.
- Gestión y formación de conocimientos e información para sentar las bases de la transición agroecológica.

3.1.2. Territorialidad, población, temporalidad y presupuesto

El Programa garantizará un proceso participativo que genere compromisos, responsabilidades y acuerdos para el logro de un cambio agroproductivo en la interfase rural/urbana de la ciudad de Río Cuarto, siendo destinatarios directos los consumidores responsables, los productores y muy especialmente los niños, niñas y población vulnerable de dicha ciudad.

Nos proponemos como objetivo a mediano plazo iniciar la transición agroecológica en la zona agropecuaria I del periurbano de la ciudad de Río Cuarto, y que en un plazo de 2 años se encuentre completamente bajo reconversión, de este modo, ya contaríamos con algunos

productos frutihortícolas y de granja al alcance de los consumidores, posibilitando, además, que las compras públicas para proveer de alimentos a los centros de salud, comedores comunitarios, entre otros, sean alimentos sanos y provengan de la producción local de nuestro periurbano.

La zona agropecuaria II es la que mayor dificultad y conflictividad presentará en relación con el cambio de uso de suelo, por lo que implicará políticas adecuadas de mediano-largo plazo que permitan acordar y fijar metas precisas y escalonadas para el abandono progresivo y sostenido del uso de agroquímicos en la producción extensiva.

El proceso de transición de sistemas productivos convencionales a agrosistemas sustentables requiere decisión, conocimientos, orientación estratégica a largo plazo y, fundamentalmente, apoyo y compromiso por parte del Estado para ampliar el alcance territorial y avanzar en reformas, en algunos casos, de carácter estructural (C. Carballo, 2018).

En base a esas consideraciones es clave que el estado municipal afecte el máximo de sus recursos disponibles, asignando al programa una partida presupuestaria que le permita su sostenibilidad y continuidad, con la firme convicción de transformarlo en una política de Estado que trascienda los diferentes gobiernos y sea un factor clave en la gestión sostenible de la ciudad y de su periurbano, favoreciendo la biodiversidad, la resiliencia de los sistemas productivos y la adaptación a los efectos del cambio climático, en el marco de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030.

Sería óptimo que el Programa se replique en otras localidades de la región. No obstante, se debe tener en cuenta que no hay una política pública local que pueda ser extrapolable a cualquier territorio, ya que cualquier programa se debe concretar en un ámbito espacial y territorial determinado, dirigido a una población específica en condiciones concretas a tener en cuenta a la hora de implementar una política pública.

3.3 Líneas de acción programáticas

- El programa se articula sobre las siguientes líneas de acción que nos permitirán la consecución de los objetivos propuestos.
- Conocimiento: generar herramientas para la construcción colectiva y sostenida de conocimiento y gestión de la información. Socialización de saberes. Talleres, jornadas, intercambio de experiencias en el territorio.
- Producción y valor agregado: asesoramiento a los huerteros/as para la producción agroecológica. Acompañamiento para su posterior comercialización a través de ferias barriales, locales y zonales. Lograr consumo de proximidad.
- Educación y comunicación: campañas de sensibilización y formación sobre la alimentación saludable. Huertas escolares y de barrios. Programas educativos.
- Articulaciones: alianzas estratégicas para fortalecer y posicionar el programa con actores nacionales e internacionales, públicos y privados.

4. Implementación

El Programa funcionará bajo el Área de Desarrollo Social de la Municipalidad de Río Cuarto y deberá crearse un Comité ejecutivo para la agroecología y la alimentación adecuada para coordinar su implementación. El mismo estará integrado por la Subsecretaría de Planificación Urbana Municipal, el Programa ProHuerta del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

(INTA), la Cátedra de Agroecología de la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), organizaciones sociales involucrados en la temática, Mercado de Abasto, productores, quinteros del periurbano, Observatorio Socioambiental de la Defensoría del Pueblo, Observatorio de Derechos Humanos de la UNRC.

El Comité ejecutivo para la agroecológica y la alimentación adecuada será un espacio participativo en el cual se elaborarán planes, proyectos y protocolos para concretar las líneas de acción programáticas y decidirá sobre la posibilidad de incorporar nuevos miembros, como instituciones educativas, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, etc.

Será el responsable de:

- Convocar mesas de trabajo participativas, democráticas y simétricas en la gestión del territorio para elaborar un marco regulatorio normativo que incluirá proyectos de ordenanza de:
 - Planificación de “escudo verde agroecológico” en el ejido urbano para el desarrollo sostenible de la ciudad en el marco de los ODS.
 - Zonas de resguardo y limitación en el uso de agroquímicos y plaguicidas.
 - Concesión de tierra urbana vacante para la agricultura urbana y periurbana (Huertas familiares; comunitarias; granjas).
- Convocar y coordinar mesas de diálogo local por la agroecología y la alimentación adecuada.
- Impulsar la creación de un Observatorio permanente por el derecho a la alimentación adecuada, que se reúna con periodicidad para elaborar análisis e informes con temas relacionados con la alimentación adecuada; alimentos procesados; publicidad engañosa, actuando como referente de consulta y evaluación en todo lo relacionado con el Programa de Alimentación Sana y Soberana.
- Servicio de Alimentación Adecuada: Coordinación estratégica del programa en el territorio, a través de agentes de dinamización en los barrios.
- Puesta en producción de terrenos vacantes y su tenencia segura para atender a la seguridad y soberanía alimentaria de las familias carenciadas de la ciudad, brindando herramientas, insumos, saberes, capacitaciones en el territorio.
- Elaborar relevamiento técnico socioeconómico y diagnóstico de los productores del cinturón verde de nuestra ciudad, a los fines de generar programas tendientes a acompañar técnica y económicamente a los productores en el proceso de transición hacia la agroecología.
- Implementar estrategias participativas y solidarias de producción agroecológica de menor escala para la comercialización y consumo de alimentos sanos, destinadas al autoconsumo de las familias huerteras y a la venta directa a través de ferias y mercados.
- Generar mercados locales de comercialización directa en espacios públicos y estratégicos de la ciudad. Ferias barriales, locales y zonales.
- Organizar en forma periódica encuentros, jornadas o talleres de producción agroecológica en el ámbito regional, permitiendo el intercambio de experiencias entre los productores y/o público en general.
- Articular con instituciones, programas y organismos nacionales e internacionales para el fortalecimiento del programa (FAO; PNUD).
- Establecer convenios de asistencia y colaboración con el Gobierno Nacional a través del Programa ProHuerta; Agricultura Familiar; INTA; Ministerio de Desarrollo Social Nacional y Provincial para la provisión de capacitaciones, insumos, semillas, herramientas, maquinarias, infraestructura, invernaderos, sistema de riego, mallas antigranizo, etc.

- Incentivar y colaborar en la construcción de entornos saludables en ambientes escolares, laborales, comunitarios, entre otros, mediante la concientización y la implementación de medidas regulatorias (cantinas escolares saludables; comedores comunitarios y escolares; merenderos barriales).
- Realizar campañas de sensibilización y formación acerca de la relevancia de una alimentación variada, segura y saludable en centros de salud, comedores comunitarios, colegios.
- Generar una marca social y participativa local para certificar el origen agroecológico de la producción.
- Promover y consolidar las dinámicas asociativas entre huerteros/as y productores urbanos, que les permita prestar servicios como parte de su estrategia para diversificar sus ingresos desde una perspectiva de la economía social transitando un camino de autonomía y sostenibilidad.

4.1. Dificultades a tener en cuenta en la etapa de implementación

- No se cuenta con un marco legal que permita la transición agroecológica en el periurbano, y tampoco para la comercialización de frutas y verduras por fuera del mercado de abasto.
- El cambio de uso de la tierra, la limitación de determinadas actividades que desarrollan en el sector actualmente generará conflictos y cambios en la relación de fuerzas existentes, ya que en parte afectan intereses establecidos y además generan incertidumbre.
- La producción de soja y el avance de la urbanización ha desplazado la producción de alimentos para el consumo interno. La ciudad posee una marcada dependencia de las hortalizas y frutas cultivadas en otra región del país.
- Tiempos burocráticos de la gestión pública y el tiempo de los huerteros/as que necesitan ingresos diarios y urgentes.

4.2. Estrategias para responder a las mismas

- Promover la participación y construcción de consenso en la generación de proyectos de ordenanza en las mesas de trabajo convocadas por el Comité.
- Incorporar la agroecología en la planificación del uso del suelo de la ciudad.
- Ofrecer a los productores una alternativa de producción que sea ambiental, social y económicamente sostenible. Concientizar e informar a través de la red que la Defensoría lleva adelante con RENAMA y municipios adheridos, de las ventajas económicas y beneficios para el suelo y la salud que ofrece la agroecología.
- Motivar y planificar para obtener resultados a corto plazo en la producción y comercialización de los productos (de 12 a 16 meses). Comunicar los resultados para ir construyendo legitimidad social, fortalecimiento del programa y confianza en los actores. Incluir apoyos para los pequeños productores frutihortícolas y de la agricultura familiar.
- Promover recursos financieros y líneas de crédito para todas las etapas de desarrollo del sistema con recursos públicos y privados.
- Generar incentivos para productores agroecológicos, tales como la disminución de impuestos e implementación de procedimientos para la colocación de productos alimenticios agroecológicos en ferias, comercios locales y compras públicas.

5. Seguimiento, monitoreo y evaluación

La necesidad de distinguir un alimento de origen orgánico o agroecológico, de uno convencional o de origen agroindustrial genera la necesidad de mecanismos de Certificación de Producción o de Sistemas de Garantías cuyo objetivo es garantizar a través de instancias de fiscalización y control, el carácter diferenciado en el proceso de producción y, por lo tanto, las propiedades de dichos alimentos puestos a disposición del consumidor. A los fines del Programa, consideramos adecuado para su seguimiento y monitoreo desarrollar un Sistema Participativo de Garantía (SPG) que, además, provea una marca social local de certificación. “En los SPG, es la red de actores involucrados en toda la cadena productiva y comercial quien se co-responsabiliza de garantizar la calidad del manejo agroecológico y los productos así puestos a disposición de los consumidores. Por esta razón, el Sistema sobre el que se trabaja es fruto de una construcción colectiva en la que cada actor posee un rol diferenciado, definido en función de sus capacidades y del bien común” (Carballo, 2018).

Los ciudadanos contarán también con la posibilidad de efectuar consultas y reclamos a través de la Defensoría del Pueblo, por tratarse de una entidad imparcial y clave en el enfoque de derechos, y que goza de la institucionalidad que permite el acceso a información confiable y, a mecanismos administrativos y cuasi-judiciales de reclamo y de participación.

La gestión de dichas consultas y reclamos se llevará a cabo mediante el Observatorio Socioambiental de la Defensoría del Pueblo, que es un actor clave en la promoción y observancia del derecho a la salud y a la alimentación adecuada.

A su vez, el Observatorio realizará mapeos y relevamientos técnicos socioeconómicos y diagnóstico de los productores del periurbano. La sustentabilidad del sistema debe evaluarse en base a las dimensiones social, ambiental, económica y política.

Finalmente, y como resultado de los relevamientos y mapeos que se realicen, se deberá crear un sistema de información, de registro, de producción de datos, de construcción de indicadores certeros con suficiente nivel de desagregación que permitan dar cuenta de:

- Porcentaje de presupuesto anual asignado al programa o a proyectos relacionados con la producción agrícola sustentable.
- Cantidad de hogares que reciben asistencia para la adquisición de alimentos.
- Proporción de personas que reciben asistencia técnica e insumos para generar sus huertas o granjas.
- Porcentaje de variación anual en la cantidad de agricultores familiares registrados. Cantidad de huertas y granjas familiares en funcionamiento.
- Aumento de tierras destinadas a la agricultura urbana. Transformación de terrenos baldíos abandonados en huertas productivas.
- Periodicidad y cantidad de ferias y feriantes.
- Aumento en la oferta y la demanda de alimentos sanos y soberanos.
- Mejora en los ingresos por la venta directa de sus productos.
- Participación y accesibilidad ciudadana en la compra de alimentos sanos y soberanos.
- Presupuesto destinado de las compras públicas a los productores para proveer a los comedores comunitarios y escolares.

- Cantidad de hectáreas, huertas y granjas familiares, emprendimientos productivos, dedicadas a la producción de alimentos sanos y de cercanía.

En base a los indicadores el Observatorio debe presentar un informe anual al Comité ejecutivo para la agroecología y la alimentación adecuada y, en función del mismo, se procederá al rediseño del Programa con el objetivo de brindar respuesta a nuevas demandas y procurando soluciones a las deficiencias que sigan existiendo.

III. Consideraciones finales

A modo de conclusión, nos interesa haber podido demostrar que el derecho a la alimentación adecuada cuenta con un alto grado de protección normativa y obliga al Estado al desarrollo de políticas y programas para efectivizar el acceso igualitario y la plena realización de este derecho humano.

No obstante ello, en nuestro país no solo se detectan altos índices de desnutrición, sino que además los programas que se desarrollan desde el Estado poseen una matriz asistencialista, que, al no problematizar el modelo agroindustrial de producción y procesamiento de alimentos, ni las causas de la inseguridad alimentaria, no resuelve las condiciones de desigualdad en el acceso al derecho humano a la alimentación adecuada, sino que las profundiza.

Comprender el tema de la alimentación desde el prisma de los Derechos Humanos significa comprender el hambre y la malnutrición como una violación a los derechos humanos. El derecho a la alimentación es inseparable de la justicia social, y requiere la adopción de políticas públicas, económicas, ambientales y sociales apropiadas, orientadas a la erradicación de la pobreza y a la realización de todos los derechos humanos para todos. Por todo ello, entendemos que las políticas públicas en materia de alimentación deben desarrollarse desde el enfoque de derechos como única alternativa.

El derecho a la alimentación adecuada solo puede asegurarse en un sistema donde la soberanía alimentaria esté protegida, promoviendo la agricultura periurbana con bases agroecológicas, como herramienta eficaz para la producción de alimentos sanos y soberanos, y para promover el desarrollo integral de la comunidad, transformando el periurbano en un activo ambiental, social y económicamente sustentable para la ciudad y quienes la habitamos.

En palabras de José Graziano da Silva, en el Segundo Simposio Internacional sobre Agroecología, es necesario “transformar los marcos jurídicos y reglamentarios a todos los niveles para garantizar las transiciones agroecológicas basadas en políticas alimentarias integrales, coherentes y multisectoriales, basadas en objetivos y planificación a largo plazo que respeten los derechos humanos, especialmente el derecho a la alimentación” (FAO, 2018).

IV. Bibliografía

- Aguirre, Patricia, “La situación argentina” en Patricia Aguirre, Diego Díaz Córdoba y Gabriela Polischer, Cocinar y comer en Argentina hoy, Buenos Aires, FUNDASAP, 2015.
- Argentina, Constitución de la República Argentina, 1995, Art. 75 Inc.22.
- Ley nacional 23056 Programa alimentario nacional, B.O. 1984.
- Ley nacional 25724 Plan nacional de seguridad alimentaria, B.O. 2003.
- Ley nacional 25724 Programa de nutrición y alimentación nacional, B.O. 2013.

- Ley nacional 24714 Asignación universal por hijo, B.O. 2009.
- Ley nacional 27118 Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina, B.O. 2015.
- Programa ProHuerta, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), 1990.
- Proyecto de Ley de Emergencia Alimentaria Nacional, 2017.
- Barruti, Soledad, Malcomidos. Cómo la industria alimentaria argentina nos está matando, Buenos Aires, Planeta, 2013.
- Cabaleiro, Fernando, El Plato Fumigado. Si tiene agrotóxico no es alimento. 2018. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1p3_PGAFx9TSRwHW_JvHtSvns7qgciYt3/view
- Carballo, Carlos, Soberanía Alimentaria y Desarrollo. Caminos y Horizontes en la Argentina, Buenos Aires, Mónadanomada, 2018.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 12, El Derecho a una alimentación adecuada (Art. 11), 12 de mayo de 1999, E/C.12/1999/5. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1450.pdf>
- Gorban, Miryam K. de, Hablemos de soberanía alimentaria, Buenos Aires, Mónadanomada CaLiSA, 2015.
- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), Ganar Derechos, Lineamientos para las políticas públicas basadas en derechos, 2014.
- Naciones Unidas (ONU), Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado. Observaciones Preliminares de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, República Argentina, 21 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23590&LangID=S>
- Naciones Unidas (ONU), Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Relatora Especial sobre el Derecho a la Alimentación, A/HRC/34/48, 19 de enero de 2007. Disponible en: https://derechoalimentacion.org/sites/default/files/pdf-documentos/Impacto%20plaguicidas%20en%20salud_0.pdf
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Organización Panamericana de la Salud (OPS), Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe, Chile, 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i7914s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Segundo Simposio Internacional sobre Agroecología: Ampliar la Escala de la Agroecología para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Roma, 2018. Disponible en: <http://www.fao.org/3/CA0346ES/ca0346es.pdf>
- Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Observatorio de la Deuda Social Argentina, Diferentes representaciones de la pobreza infantil en la Argentina (2010-2017), Buenos Aires, 2018. Disponible en: http://wadmin.uca.edu.ar/public/20180513/1526223714_2018_Observatorio-BDSI-DOCUMENTO-INVESTIGACION_INFANCIA_POBREZA_Boletin-1.pdf
- Rua, Maria das Graças, Modulo 5 Políticas Públicas: Noções conceituais, Universidad Federal de Santa Catalina (UNFC), Gestão Pública do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, PNAP da Universidade Aberta do Brasil, UAB. Modulo 6 Abordagens para a gestão de políticas públicas, Universidade Federal de Santa Catalina (UNFC), Gestão Pública do Programa Nacional de Formação em Administração Pública, PNAP da Universidade Aberta do Brasil, UAB.

- Svampa, Maristella; Viale, Enrique, Maldesarrollo. La Argentina del extractivismo y el despojo, Buenos Aires, Katz Editores, 2014.
- Viglioco, Mauricio; Issaly, Cristina y otros, Producción de alimentos y espacios multiusos en el periurbano de Río Cuarto, UNRC, 2017. Disponible en: https://www.unrc.edu.ar/unrc/n_comp.cdc?nota=31258

Los Nuevos desafíos para las instituciones protectoras de derechos en la era digital, a 40 años del proceso de instauración democrática en Argentina

GABRIEL SANDRO SAVINO, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTA FE A/C. DIRECTOR DE LA REGIÓN CARIBE Y AMÉRICA LATINA DEL ILO. VICEPRESIDENTE DEL CONSEJO RECTOR DE LA FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DEL OMBUDSPERSON (FIO).

Cuando actualmente ingresamos a una plataforma digital con cualquier dispositivo y nos conectamos a internet, descubrimos que no hay más jurisdicciones, se rompen todas las antiguas barreras físicas de control y seguridad, no hay fronteras, entramos al quinto dominio. Y nos encontramos vulnerables, porque es una dimensión que no comprendemos, no hay límites, se transforma, muta, se adapta y aprende constantemente. En este contexto, es muy difícil proteger derechos cuando no está clara la discusión de la Gobernanza de internet.



Gabriel Sandro Savino en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

El complejo tema de la digitalización, los derechos, la accesibilidad digital, con sus beneficios y sus consecuencias, visibilizadas algunas y naturalizadas otras, especialmente en la pospandemia, parece haber sido abordado a tiempo, pero fuera de tiempo. No solo en lo referente a la inclusión digital y el rol de las instituciones defensoras de derechos, sino porque sencillamente se han puesto en juego nuestro futuro y el de nuestras infancias, adolescencias y juventudes. Porque si ellos son “nativos digitales”, nosotros solo somos –en el mejor de los casos– “convivientes digitales”, y no terminamos de comprender sus necesidades y prioridades, porque para los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, su mundo de entorno digital no es peligroso, ya naturalizaron el contexto de relaciones digitales.

Sin embargo, es nuestra responsabilidad afrontar la complejidad de la era digital, sin olvidar que aún hoy en muchos países no se cumplen los derechos progresivos de primera, segunda y tercera generación (derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales).

Es en ese contexto que debemos ocuparnos también de los problemas que demandan los derechos de la era digital, de cuarta y quinta generación (como accesibilidad y seguridad digital, uso de información, protección de datos personales, entre otros).

Es por eso que resulta necesario preguntarnos qué sucede con la ética en la programación, las huellas digitales, los perfilamientos, los sesgos, la internet de las cosas, la internet profunda, el metaverso, la nueva sociedad de la información, la infoxicación, la Internet Generativa. Son muchas preguntas, muchas incógnitas y pocas respuestas de nuestro lado.

El ciberespacio y la Inteligencia Artificial (IA) son cosas que no todos comprendemos, y menos aún quienes somos solamente convivientes o adoptantes digitales y estamos del otro lado de la pantalla, que intentamos aggiornarnos a esta nueva realidad dinámica y cambiante, donde las nuevas formas de conflictividades se nos presentan como multidimensionales en su complejidad.

Frente a este panorama, nuestras instituciones “corren desde atrás”. Porque mientras nosotros debatimos qué vamos a hacer en el futuro, los procesos de avance son muy rápidos, profundos y dinámicos. La IA, en este preciso momento nos está procesando, está aprendiendo y modificándose continuamente, las 24 horas del día, los 365 días del año, mientras los funcionarios de los gobiernos piensan –en el mejor de los casos– qué se debe hacer con ella, cómo controlarla, cómo limitarla, “porque no podemos controlar lo que no conocemos, ni comprendemos”. Aquí se encuentra la primera barrera entre el mundo físico y el digital.

Debemos afrontar, entonces, que los tiempos de la política no son los tiempos de la Administración pública; los tiempos de la Administración pública no son los tiempos de las decisiones parlamentarias; los tiempos de los parlamentos no son los tiempos de la justicia y los tiempos de la justicia no son los tiempos de la ciudadanía. Más aún de una ciudadanía que tiene problemas crecientes y se acerca a instituciones como las nuestras en busca de respuestas, y encuentra que los tiempos de nuestras instituciones no son los tiempos de la era digital y menos aún de las respuestas que ofrecemos.

Por esa razón, debemos estar con nuestras instituciones alerta, para visibilizar las demandas de la ciudadanía, ponerlas en la agenda pública y, más todavía, cuando focalizamos en los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, que son el presente, sin dejar de mencionar las vulneraciones a las personas adultas mayores y a los sectores más postergados.

Porque en nuestros territorios experimentamos problemas en común, que son dicotomías, y surgen por desigualdades manifiestas. Tenemos, en un extremo, a ciudadanos “analfabetos” y, en el otro, un contexto de inclusión digital, pese a considerar discursivamente a todo ser humano en condiciones de igualdad. Hoy asistimos a una alienación incongruente del ser humano, vaya paradoja de contradicción social: vivimos en un aislamiento interconectado.

Entonces, ¿a qué se enfrentan actualmente nuestras instituciones? A que son demandadas en el accionar por la creciente vulneración de derechos que pesan sobre la ciudadanía (niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, sectores vulnerables).

Hoy advertimos que, en muchos casos de nuestro accionar institucional, hay vulneraciones subjetivas de derechos. En otros casos, ya no es visible un otro “físico/institucional” para interpelar (un Estado, una empresa, una persona, etc.). Hoy “el otro” es en muchas ocasiones una plataforma digital, un chatbot, el ChatGPT, un programa o un algoritmo de la internet

profunda, que se nos presenta como real, pero al cual no solamente no tenemos acceso físico, sino que tampoco tenemos posibilidad técnica, procedimental y temporal de afrontar.

Porque en el nuevo debate estamos desorganizados, cada uno haciendo lo que puede con lo que tiene, con muchas buenas intenciones, pero sin rumbo. Esto lo pongo de manifiesto en cada espacio que puedo –a nivel local, nacional e internacional–, aunque resulte reiterativo para quienes ya me han escuchado.

¿Qué debemos hacer frente a estos nuevos desafíos en las instituciones protectoras de derechos? Ensayo aquí algunas respuestas posibles.

1. Tomar la decisión de intervenir institucionalmente (defensorías, asociaciones, federaciones, institutos, cada uno por separado, pero a la vez todos juntos).

En este sentido, es primordial que tomemos contacto entre todos los representantes de instituciones y gestionemos de manera urgente, cada uno desde su lugar, una acción que va desde la comunicación y/o visitas a los responsables de las empresas tecnológicas para comenzar a abrir puertas, a través de la cooperación entre oficinas y equipos técnicos, poniéndolos a disposición en grupos de trabajo destinados a analizar rápidamente los efectos de la vulneración de derechos producto, no solamente del mal uso de las nuevas tecnologías, sino de lo que se espera en el corto plazo, con las IA Generativas o, a mediano plazo, con la Superinteligencia Artificial (ASI).

2. Hacerles saber a las grandes firmas de IA que como organizaciones protectoras de derechos tenemos un rol que cumplir y podemos trabajar conjuntamente.

Debemos hacerles saber de nuestra existencia y nuestra voluntad de trabajar propositivamente en un contexto disruptivo y de vulneración de derechos. Porque desde el sector también necesitan de nuestras instituciones, de nuestras visiones, especialmente en referencia a la progresividad de los nuevos derechos digitales.

3. Institucionalmente no debemos seguir siendo espectadores de una realidad que ya nos superó. Tenemos que reconocer nuestras propias debilidades y deficiencias.

Al menos, debemos tomar la decisión institucional de hacer docencia en nuestros entornos, alertar acerca de las implicancias negativas con la utilización de los dispositivos digitales por nuestros niños y niñas menores de 2 años, fomentar la limitación en el uso a menores de 5 años y controlar la utilización de menores de 10 años. Porque hasta el año 2027 no dispondremos de estudios científicos serios sobre la influencia de la tecnología en la salud de niñas, niños y adolescentes (retraso en el habla, dispersión, aislamiento, adicción tecnológica, alienación, y una larga lista de etcéteras), y en nuestros jóvenes y adultos (dispersión, problemas visuales, alteración en la atención, depresión, intoxicación, problemas motrices, físicos, sedentarismo, propensión a la adicción y consumos problemáticos, entre otros tantos).

Ya no solo tenemos que abordar los problemas que se nos imponen en el espacio físico, en el proceso de socialización, sino que hoy nuestras instituciones deben estar a la altura de las demandas provenientes del mundo digital y de sus implicancias simbólicas. Porque estamos transitando la cuarta y la quinta generación de derechos, y la realidad es que nos está superando.

4. Cómo vemos el futuro de las instituciones protectoras de derechos: con una visión disruptiva, pero a la vez propositiva.

Ya lo expresamos algunos años atrás, en la prepandemia. Más allá de la caracterización intelectual que le demos al “deber ser” de un Ombudsman digital o de un Ciberombudsman.

Puede pensarse un instituto especializado en el control y generación de derechos en el ciberespacio interactuando con un futuro próximo de convergencia entre lo físico, lo digital y lo biológico.

Es decir, los desafíos actuales generan nuevos retos, y con éstos nuevas necesidades. Debemos pensar seriamente en un nuevo Instituto del Ciberombudsperson que se torne la respuesta, en la generación y goce de nuevos derechos, para el control de la quinta dimensión en el proceso de convergencia, porque hacia allá vamos, y no podemos estar ajenos a esta realidad.

Sin barreras, ni limitaciones de fronteras legales, que cualquier persona, sin importar su edad, pueda acceder desde diferentes puntos del entorno físico, con diferentes limitaciones lingüísticas, culturales y normativas, a obtener respuestas más cercanas a sus demandas y necesidades.

Utilizar la dimensión digital para poder comparar las mejores opciones de alternativas. Esto ya está sucediendo en el ámbito privado, debemos agendarlo para el espacio público y social, que es el espacio común a todos. Este es el desafío.

EJE TEMÁTICO 3

Protección a los colectivos especiales y/o vulnerados (Niñez y Adolescencia, Mujeres, Adultos Mayores, Discapacidad, Comunidades Originarias, etc.)

Cuidado y atención de colectivos específicos. La defensa de los derechos de infancias y adolescencias

AMELIA LÓPEZ, DEFENSORA DE DERECHOS DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. PRESIDENTA DEL ILO.

La participación, en 2022, del Instituto Latinoamericano del Ombudsman en el marco del IX Congreso Mundial de Infancias y Adolescencias, organizado desde la Defensoría de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que me toca liderar, marcó un hito que permitió poner en la agenda colectiva de la defensa de los Derechos Humanos, las problemáticas y el protagonismo ciudadano de chicas y chicos. Vaya mi agradecimiento a todos y todas los defensores y defensoras en esta oportunidad de los 40 años de existencia del ILO por el acompañamiento efectivizado.

La Convención de los Derechos del Niño, aprobada hace más de tres décadas, trajo nuevas perspectivas, conceptos y debates al campo de los derechos humanos. Pese a ello y a los cambios jurídicos desarrollados, no han ido en paralelo los necesarios cambios culturales e institucionales, ni la imprescindible visibilización en paridad con otras problemáticas, como por ejemplo, las de género, o la de adultos mayores. La mirada sobre este colectivo poblacional sigue estando atada a perspectivas tutelares, tanto en el abordaje jurisdiccional, como en el no jurisdiccional. Sin embargo, niñas, niños y adolescentes son esencialmente vulnerables dada su condición de personas en desarrollo, a partir de lo cual, cualquier otra condición que vulnere derechos en el conjunto de la población general redobla su impacto en el presente de infancias y adolescencias e incide en el desarrollo y sostenibilidad de las sociedades. A pesar del reconocimiento discursivo, la defensa de los derechos de este tercio de la población de nuestro país, y también de América Latina, no ha adquirido la visibilidad efectiva que exige su tratamiento en el ámbito de los Derechos Humanos desde la especificidad de sus demandas y necesidades, sino que, en el mejor de los casos, en general, vienen detrás de las demandas adultas.

Repensar y concientizar con relación a la condición de sujetos de derechos desplegada a partir de la Convención resulta una demanda cultural, ya que en muchos sectores no se ha modificado la perspectiva adultocéntrica propia del paradigma del patronato, que subyace en las prácticas y que atraviesa, además, el conjunto de las instituciones, donde todavía son denominados comúnmente como “menores”, dejando entrever los sesgos de un paradigma que se resiste a pensar en niñas y niños desde su capacidad y desde su igual dignidad como personas. A decir de Doltó en “La causa de los niños”: “Para el adulto, es un escándalo que el ser humano en estado de infancia sea su igual.”⁴⁴

Abordar la realidad de niñas, niños y adolescentes desde la perspectiva convencional supone asumirlos como sujetos de derecho no solo como condición jurídica, lo cual quedó afirmado desde la vigencia de la Declaración de los Derechos Humanos, sino que supone además atender a las dimensiones sociales y políticas que conlleva esta consideración de sujetos de derechos. La perspectiva de derechos de infancias y adolescencias trae una necesaria ampliación al concepto de ciudadanía tradicionalmente elaborado. La afirmación de la ciudadanía infantil viene asentada en uno de los cuatro principios que sostienen la Convención: el derecho a “ser escuchados, a opinar y que su opinión sea tenida en cuenta en todos los asuntos que les afectan” (CDN. art. 10). La comprensión amplia y exhaustiva de

44 Doltó, Françoise. “La causa de los niños”. Edit. Paidós Ibérica. 1994.



Amelia López en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

esta última expresión trae aparejadas consecuencias claras en el campo de la participación social y en el protagonismo de chicos y chicas, disruptiendo los conceptos clásicos y restrictivos de ciudadanía, y aportando nuevas perspectivas a las democracias.

La garantía y defensa de los derechos de esta porción de la sociedad que representa el 30% de la población supone además la claridad en torno a cómo juegan en las decisiones, con relación a sus vulneraciones, los otros tres principios convencionales: el derecho al desarrollo integral, la no discriminación y la supremacía del Interés Superior. Autonomía y capacidad progresiva como atributo de infancias y adolescencias y la responsabilidad del mundo adulto demandada por la indispensable “Protección Especial”, que apareció ya en la Declaración de Derechos del Niño de 1959, juegan en delgado equilibrio a la hora de analizar, asistir y acompañar cualquier vulneración de derechos hacia infancias y adolescencias.

Tal como lo retoma y expresa la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el año 2002, al referirse a la condición jurídica y derechos humanos del Niño:

“El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”.⁴⁵

Es la atención a garantizar estos principios y a controlar que no sean vulnerados en los ámbitos públicos ni privados lo que le da al campo de la defensa de los Derechos Humanos de niñas, niños y adolescentes, categorías, procedimientos y perspectivas particulares que deben ser atendidas en lo cotidiano.

45 CIDH. Opinión Consultiva 17. N° 57. 2002.

La especificidad y complejidad de este campo de los derechos humanos es la que reclama la necesidad de instituciones específicas en la promoción, protección y defensa de sus derechos, que atienda al entramado de la Convención de Derechos del Niño y de las posteriores especificaciones ofrecidas a través de las Observaciones Generales del Comité que realiza su seguimiento.

En este sentido, la Observación General número 2 del año 2002, "Papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño", recomendó a los Estados ratificantes la creación de una "institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la CDN". En su contenido, la misma observación las pone en igual condición que otras instituciones de derechos humanos, destacando la necesidad de cumplimiento en ellas, de los Principios de París. Por tanto, las Defensorías específicas de niñas, niños y adolescentes no responden solo a marcos jurídicos nacionales, sino que dichos marcos (que representaron una obligación convencional) están sostenidos en normas y recomendaciones internacionales que apuntan a poner en valor y abandonar la invisibilidad en la que durante siglos han estado sumergidas infancias y adolescencias.

Pero más allá de lo prescripto, los países ratificantes, al adecuar sus normativas a la Convención, no siempre han reparado en la necesidad de especialidad a la que nos convoca este tratado en materia de instituciones de garantía y control. Argentina lo recogió en la Ley N° 26.061 (2005), pero su operativización comenzó primero en las provincias, iniciando por Córdoba (2007); aunque, en algunos casos posteriores, la institucionalidad se generó alrededor de las defensorías del pueblo, como es el caso de Santa Fe y Santiago del Estero, y en otras, como defensorías autónomas desde su inicio, como son Córdoba, Misiones y La Pampa. Al no existir modelos institucionales, fue necesario establecerlos en todos los aspectos, administrativos y funcionales, más allá de lo expresado en las leyes que generaron a cada institución. A nivel nacional, el proceso de concreción llevó quince años, y se constituyó en un motivo de lucha desde las defensorías provinciales.

Sin embargo, sigue siendo complejo el debate en torno a la existencia de defensorías especializadas, y se ha puesto de manifiesto en las dificultades de articulación con las defensorías del pueblo; una tarea en la que el ILO ha venido a traer, en los últimos, años un positivo aporte. No se trata de multiplicar las instituciones y, aún más, se comprenden las resistencias desde las restricciones económicas que afectan a los Estados provinciales. Sin embargo, la compleja realidad que afecta hoy a infancias y adolescencias, sumado a la histórica invisibilidad, y a las resistencias del mundo adulto a reconocer la participación ciudadana de niñas y niños, la que demanda un esfuerzo adicional tanto político como institucional a la hora de defender los derechos de este heterogéneo colectivo poblacional. De allí que desde las organizaciones que nuclean a las instituciones autónomas de Derechos Humanos, como ADPRA o el ILO, enfrentamos dos grandes desafíos: potenciar la articulación entre las defensorías del pueblo y las defensorías de niñas, niños y adolescentes existentes; pero además contribuir al desarrollo de una institucionalidad capaz de atender estas demandas, que, por otra parte marcan la agenda ciudadana contemporánea y del futuro, sea como instituciones separadas o con las formas de adjuntías específicas de acuerdo al modelo, decisión política y posibilidades económicas y funcionales de cada provincia. Sin embargo, considero que tenemos que hacernos una autocrítica a la hora de analizar cómo hemos abordado las articulaciones hasta el momento. La Defensoría de Derechos Nacional ha desarrollado encuentros con los poderes legislativos provinciales en la búsqueda de generar conciencia e incidencia en relación a la defensa y garantía de los derechos de chicos y chicas.

Como he planteado al inicio, niñas, niños y adolescentes son doblemente vulnerables y vulnerados. Vulnerables por su condición de persona en desarrollo, necesitada del mundo adulto para desarrollar su autonomía, pero también vulnerada al no ser reconocida su capacidad y dignidad, y en muchos casos y ante muchas vulneraciones ser tomados como “propiedad” de los adultos, sin poner a la luz sus voces y sentires.

Ante esto, la situación se ve agravada, porque niñas, niños y adolescentes adquieren “privaciones y desigualdades no electivas” que vulneran su trayectoria de vida y restringen sus oportunidades. No eligen la cuna ni el ámbito y las condiciones de todo orden donde nacer y crecer, y aún así no son priorizados en la agenda pública, como deberían serlo por tratarse de sujetos de “protección especial”.

La conciencia colectiva de todo lo mencionado y la multiplicidad y complejidad de las vulneraciones que reciben, deberían hacernos sentir la urgencia de los cambios que debemos afrontar desde nuestras instituciones.

Algunos datos pueden ayudarnos a dimensionar las vulneraciones de infancias y adolescencias. En términos cuantitativos y monetarios, en el análisis 2022 de UNICEF Argentina⁴⁶ de los datos 20-21, poco más de la mitad (51,5%) de las niñas, niños y adolescentes en Argentina residen en hogares pobres, cuyos ingresos no alcanzan para cubrir la canasta básica total de bienes y servicios (CBT), y un 13,2% en hogares extremadamente pobres o indigentes, es decir, con ingresos inferiores a los necesarios para comprar una canasta básica de alimentos. Los datos del país no difieren sustancialmente con el resto de América Latina provistos desde CEPAL⁴⁷. La pobreza e indigencia no afecta a todos los niños, niñas y adolescentes por igual. El dato de incidencia total esconde diferencias significativas entre diversos grupos y perfiles. El análisis de las estadísticas revela que la condición de los progenitores o personas a cargo en materia laboral, su edad, educación y vivienda inciden fuertemente en el agravamiento de las condiciones de pobreza. Es decir, no sólo las niñas, niños y adolescentes tienen un nivel mayor de pobreza que las personas adultas, sino que los hogares con chicas y chicos son más intensamente pobres que los hogares donde no conviven niñas y niños. Son más intensamente pobres los hogares a cargo de mujeres, o de responsables menores de 25 años, o de personas con 6 o menos años de escolarización, u hogares de tutores desempleados, inactivos, asalariados no registrados, o independientes no profesionales, en ese orden. Esto debe interpelarnos y ser puesto a la luz toda vez que cada defensoría del pueblo realiza observaciones y reclamos a los poderes del Estado, de modo que la defensa y garantía permita la inclusión también de niñas y niños.

Si a ello adicionamos una mirada multidimensional, de pobreza y desigualdad no monetaria, queda a la vista que las privaciones de derechos, especialmente las experimentadas en la niñez y la adolescencia, trascienden la esfera de los ingresos. El análisis multidimensional de privación de derechos, en Argentina en 2022, mostró que 2 de cada 3 niñas y niños (el 66%) experimentan carencias ya sea monetarias o privaciones en el ejercicio de algunos de los derechos básicos. El lugar donde se nace, el vecindario, las condiciones de privación material y social donde transcurren las infancias y adolescencias dejan huellas profundas en las trayectorias de vida. Las niñas, niños y adolescentes en familias en situación de pobreza persistente, con trayectorias estancadas o declinantes, suelen vivir en barrios que ofrecen menos oportunidades de ocio, educativas, de conectividad, etc. Dichos barrios suelen estar aislados del centro de las ciudades, donde es difícil trasladarse, hay que cruzar rutas o canales de agua, hay poco o mal transporte, y por lo tanto suelen quedar más aislados. Es en esos

46 Unicef Argentina. Noviembre 2022. Pobreza Multidimensional de Niñas y Niños. Informe Temático. ENCUESTA NACIONAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES. Indicadores múltiples por Conglomerado. MICS 2019

47 CEPAL. Noviembre 2022. Panorama Social de América Latina y el Caribe 2022

lugares donde chicos y chicas quedan expuestos al trabajo infantil, a la utilización de niños y niñas para la mendicidad, la trata y el consumo de drogas y a una mayor exposición a la violencia intrafamiliar, e institucional.

Todos estos datos demostrables estadísticamente ocultan, además, los efectos relacionales y emocionales que vulneran a niñas, niños y adolescentes y que habitualmente no forman parte de los indicadores y variables a intervenir desde las políticas públicas, ni de los reclamos que realizamos. La estigmatización y la culpabilización en edades muy tempranas, como así también la falta de acceso al cuidado amoroso, son aspectos que no están suficientemente valorados a la hora de la toma de decisiones, y que tienen consecuencias no solo individuales, sino sociales, en las que no me detendré en este momento.

Las defensorías de derechos de niñas, niños y adolescentes estamos especialmente desafiadas por la realidad del presente de infancias y adolescencias y, fundamentalmente, por promover la participación y el protagonismo de chicos y chicas. Sus opiniones aportan otras perspectivas, y en las experiencias que compartimos entre los defensores y defensoras de niñez, ellas y ellos demandan ser escuchados y tenidos en cuenta. No pretenden, como prejuiciosamente creemos los adultos, que se haga solo como ellas y ellos desean; demandan diálogo intergeneracional. Ser escuchados y escuchar.

La principal dificultad es que desde las instituciones lo hacemos desde el adultocentrismo, dando participación con nuestros modos y estilos, y rara vez adoptamos la riqueza de sus métodos que siempre se caracterizan por reclamar una mayor paridad y apertura en la participación. Están preocupados por mejorar el diálogo intergeneracional, y chicos y chicas nos traen una agenda nueva, que si bien los adultos la vemos, no logramos comprenderla del mismo modo. En este foro hemos puesto en relevancia algunos de esos temas de agenda: el medio ambiente, la tecnología con sus beneficios y riesgos, el consumo adictivo. Quizás, escuchar sus aportes nos ayudaría a diseñar propuestas más adecuadas. Debemos desafiarlos a salir de los modos tradicionales en los que les damos participación, restringidos a los ámbitos escolares, o a consejos de niños, donde en muchas ocasiones terminan siendo una escenificación de participación, y animarnos a incluir sus voces y opiniones en la construcción de los espacios públicos y en temas que los afectan pero que los adultos creemos que ellos no comprenden, y que sin embargo sus opiniones nos muestran que su modo de comprender y abordar es simplemente diferente. Esa fue la experiencia que hemos vivido los defensores de la niñez en la construcción de la Observación General n° 26 del Comité de los Derechos del Niño, referida a cambio climático. La profundidad y sencillez de sus aportaciones han sido de gran riqueza.

Dar protagonismo ciudadano a niñas, niños y adolescentes asegurará nuestras democracias en América Latina y en nuestra Argentina y nos traerá un nuevo pulso del tiempo histórico que nos toca afrontar.

El desafío que tenemos defensoras y defensores de cualquier nivel jurisdiccional, específicos o no, es generar el protagonismo de chicas y chicos, dar participación, escuchar, y sobre todo articularnos entre nosotros, aprendiendo unos de otros y sosteniendo acciones innovadoras, que hagan efectiva la percepción por parte del conjunto de la ciudadanía que somos organismos públicos no burocráticos, y que estamos disponibles sea para resolver o para orientar, pero siempre para ayudar de forma cercana y empática con la ciudadanía de todas las edades y condiciones, sin poner a unos por sobre otros, sino respondiendo al interés colectivo, en un tiempo histórico particularmente individualista. Así honraremos a nuestro pueblo, a nuestra democracia y a nuestras instituciones.

Protección de Colectivos Especiales. Tejiendo redes y vínculos

OSCAR VÁZQUEZ, DEFENSOR DEL PUEBLO DE ZAPALA, PROVINCIA DE NEUQUÉN.

I. Introducción

La siguiente presentación tiene como objetivo compartir la experiencia del trabajo llevado a cabo por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Zapala durante los últimos 22 meses con el fin de proteger y ampliar los derechos y garantías de colectivos en estado de vulnerabilidad de la localidad. Este sistema ha sido el reflejo de la construcción mancomunada entre los diferentes sectores de la comunidad que han participado del proceso.

Este modelo de gestión no pretende suplir o superponer el rol del Estado Municipal; la propuesta es invitar a repensar las prácticas institucionales con y desde el trabajo colectivo, asociativo, colaborativo y en una verdadera red con las Organizaciones de la Sociedad Civil, donde los vecinos y vecinas sean activos partícipes en la construcción de políticas públicas.



Oscar Vázquez en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

II. Defensorías del Pueblo: El modelo de gestión Zapalino

No escapará a ninguno de los presentes la importancia y la relevancia que ocupan las Defensorías del Pueblo como instituciones que –por mandato constitucional y de los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional (Art. 75 Inc. 22) son promotoras del conocimiento y respecto de los derechos fundamentales emanados de ellos;

Con estos presupuestos, cabe mencionar que no se debe soslayar la importante evolución que hace ocho años se ha producido en nuestro país con la sanción del Código Civil y Comercial (que rige todas las actividades por más mínimas que sean) y que, en sus Art. 1, 2, 10 Cctes y Sstes, prescribe el imperioso respecto de nuestra Carta Magna y de los Tratados Internacionales incorporados (Art. 75 Inc. 22), a los que se les otorga jerarquía constitucional;

Frente a esto, es posible mencionar que todo este marco ha conformado un cambio de paradigma respecto de los institutos hasta antes de la reforma constitucional de 1994, y entonces se ha producido el reconocimiento de sectores silenciados a lo largo de la Historia Argentina y la materialización de nuevas formas de actuar, que ponen en foco los siguientes aspectos como:

- El reconocimiento expreso de los derechos de incidencia colectiva
- El reconocimiento de los Derechos de las comunidades indígenas
- Cambios respecto del tratamiento de las capacidades e incapacidades de las personas.
- Cambios en la legitimaciones procesales de menores y de los incapaces por tanto en el derecho a ser oídos.
- En la consideración de los Derechos personalísimos y especial consideración de la dignidad humana

En este sentido, es necesario recordar que el Código dedica, en su Capítulo 3 de su Título I, la incorporación de los derechos y acciones personalísimos, con particular previsión de la dignidad humana, cuyo rol central también se ve reflejado en el resto su articulado. En consecuencia, observamos que este espíritu de la norma se encuentra dentro de la Carta Orgánica de la ciudad de Zapala, que se ha elaborado sobre la base de la participación de los habitantes y de sus organizaciones representativas como eje central en el desarrollo de la ciudad, reflejándose en la concreción de distintos espacios como:

- Comisiones vecinales: como una forma de participación solidaria para satisfacer las necesidades barriales en lo cultural, educacional, asistencial, salubridad, deportivo, recreativo, social y lo referente a obras públicas.
- Consejo económico y social: como un organismo consultivo de carácter permanente, conformado por los integrantes de los demás concejos incorporados a la carta orgánica municipal.
- Consejo asesor de cultura, deportes y juventud: quien emitirá opinión acerca de promoción, coordinación, concreción y organización de las actividades culturales, deportivas y recreativas comunitarias.
- Consejo asesor de la mujer, niñez y adultos mayores: quien emitirá opinión acerca de promoción de la mujer en todos los ámbitos, apoyo psicosocial, violencia familiar, niños y ancianos en situación de vulnerabilidad, prevención de la salud, planificación familiar, salud sexual y reproductiva, salud alimentaria, promoción en la comunidad de la defensa de sus derechos, e igualdad de género.
- Consejo local de salud: integrada por representantes de todas las instituciones afines, Concejo Deliberante, Departamento Ejecutivo Municipal, y se expedirá a través de sugerencias y recomendaciones asesorando, promoviendo acciones y analizando indicadores.
- Consejo de desarrollo territorial: integrado por representantes del Departamento Ejecutivo Municipal, Concejo Deliberante, organizaciones de profesionales ingenieros y arquitectos, comisiones vecinales, organizaciones gremiales o cualquier institución que solicite formalmente la posibilidad de participar.

- Iniciativa popular: todo elector de la Municipalidad podrá proponer al Concejo Deliberante un proyecto en materia de su competencia para que sancione, modifique o derogue una ordenanza o resolución.
- Defensoría del Pueblo: que actuará con plena autonomía funcional, autarquía financiera y legitimación procesal amplia para la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses concretos y difusos de los individuos y los derechos colectivos de los habitantes de la ciudad de Zapala.

Sin embargo, hemos notado a lo largo del trabajo llevado a cabo en estos veintidós meses que, a pesar del manifiesto escrito, es posible determinar un bajo nivel de participación. En nuestra posible hipótesis, consideramos que esta se debe, principalmente, a la pérdida de confianza que la ciudadanía mantiene con las autoridades e instituciones públicas, aunado a la falta de información y organización para promover dichas prácticas.

Ante esto, es necesario preguntarnos la causa de esta situación, la cual consideramos que tiene una posible respuesta en las dinámicas generadas dentro de la historia de la ciudad, en lo que el historiador Juan Carlos Portantiero sostiene y denomina “empate hegemónico”. Entendido como aquel empate que ocurre entre la sociedad política y civil, la cual impide que las mismas se retroalimentan, dado que los mismos referentes de una y de otra responden o a la misma fuerza política, o tienen algún grado de familiaridad que impide el ejercicio de retroalimentación.

Así notamos que, en nuestro caso, las dinámicas consecuentes dentro de la ciudad se desarrollan desde alternancias cortoplacistas de los regímenes, la cual impide implementar proyectos que tomen una dirección a largo plazo, o que se les pueda brindar una posible solución dentro de la gestión pública. Así, esta dificultad se trasluce en la acumulación de demandas e insatisfacciones con el sistema político que terminan siendo abordadas por la Defensoría que, en ocasiones, vislumbran el desconocimiento de la norma, pero así también, las misiones de las instituciones que se ocupan. Esto hace que los vecinos “terminen por error, y porque nadie los escuchó activamente” en nuestra institución.

Ante esto, nos preguntamos: ¿Cuál es el rol de la Defensoría del Pueblo, como órgano extrapoder independiente y autónomo de los otros tres órganos del Estado? Fortalecer un modelo de gestión dinámico, articulado, multidisciplinario y horizontal.

La propia experiencia nos muestra que las problemáticas sociales son complejas y multicausales, por lo que es necesario, indefectiblemente, generar lazos estratégicos intersectoriales, interdisciplinarios e interinstitucionales a fin de brindar respuestas oportunas, eficaces y eficientes.

Un claro ejemplo de ello es la intervención que tuvimos que hacer ante el reclamo de empleados municipales con discapacidad motriz, quienes solicitaban que la Tránsito del Municipio, adaptada para personas con esta discapacidad, los acercara de su casa al trabajo y viceversa ya que, ante la falta de colectivo urbano, debían costear con sus propios ingresos el traslado en una unidad taxi adaptada, lo que era sumamente oneroso, debiendo erogar el 45 por ciento de los ingresos.

En una primera instancia, el municipio no aceptó, pero, mostrando la realidad y argumentando con las normas y tratados vigentes que estaban en falta, ya que el transporte público está a cargo del Estado y no contemplaba unidades adaptadas, se llegó a la solución mediante Ordenanza que solicitaba la inclusión del pago de un ítem especial en su recibo de sueldo y que estableciera una actualización según el coste referencial de combustible.

A partir del señalamiento efectuado por la Defensoría del Pueblo, se colocó en la agenda pública el problema donde, además, se elaboró la norma necesaria que garantizara el derecho.

Por todo lo expuesto, y resaltando el papel primordial que juegan las defensorías en la vida cotidiana y en comunidad de las personas, quiero dejar clara mi posición como actor fundamental de un pequeño pueblo de la patagonia, que tenemos la obligación y legitimidad de exigir, desplegando todos los recursos y estrategias para construir una sociedad más justa, equitativa e igualitaria en pos de seguir garantizando derechos.

Por esto, sosteniendo que el ILO es una organización internacional que tiene por finalidad la promoción, el estudio y la investigación de la institución Ombudsman-Defensoría del Pueblo, como así también, la consolidación de los procesos democráticos y la promoción de los Derechos Humanos, apostamos a pensar que los defensores del pueblo no podemos ser meros espectadores de la realidad a partir de un rol administrativo. Necesitamos territorializar nuestra labor, lo cual implica promover su construcción de manera concertada y articulada entre los diferentes niveles de Gobierno y sus diferentes actores, atendiendo como principal obligación:

- Propiciar y generar lineamientos claros y precisos respecto a la meta institucional donde, a partir de los convenios, asociaciones y acuerdos, se fortalezcan las intervenciones.
- Concreción de espacios y acciones concretas para construir una participación donde la ciudadanía sea la verdadera protagonista tanto en la determinación de las demandas como en su ejecución y posterior monitoreo.

Recordando que este plan de difusión institucional es complementario al plan de trabajo y diseño metodológico de la estrategia de participación ciudadana, sostenemos, de manera abierta y vehemente, que se requieren ambos planes para implementar una estrategia de participación ciudadana.

Por tanto, es necesario no olvidar que el Instituto Latinoamericano de Ombudsman impulsa la creación de redes y vínculos con diferentes instituciones defensoras de los derechos humanos y, a la vez, organiza distintas actividades tendentes a difundir y desarrollar la educación en Derechos Humanos, y es mi compromiso trabajar incansablemente por ser parte de este objetivo central.

Orgulloso de compartir este histórico momento, celebro el rumbo que nos plantea y me comprometo a respaldar, en todo sentido, las líneas de trabajo que nos proponen a las Defensorías del Pueblo. Feliz cuadragésimo aniversario, querido Instituto Latinoamericano del Ombudsman - Defensorías del Pueblo.

EJE TEMÁTICO 4

Las Defensorías como órganos de garantía. Mecanismos y herramientas (los servicios alternativos de gestión y resolución de conflictos, la importancia de las recomendaciones, la legitimación procesal, la iniciativa legislativa, etc.)

La expansión de la Defensoría del Pueblo local: El avance en la protección de derechos y resolución de conflictos

FACUNDO MATÍAS MANCEBO, DEFENSOR DEL PUEBLO DE LANÚS, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

Como representantes de las Defensorías del Pueblo provinciales y municipales, es de suma relevancia comprender que el objetivo principal del organismo público que comandamos es la protección y promoción de los Derechos Humanos y el control de la Administración pública. Cabe destacar que el rol como órganos de garantía se basa en la capacidad para defender los derechos de los ciudadanos y ciudadanas frente a posibles abusos o negligencias por parte del Estado y otras entidades.

En el caso de la Defensoría del Pueblo de Lanús, la Ordenanza 13053 promulgada en el año 2020 por el Honorable Concejo Deliberante del Partido de Lanús amplía significativamente las funciones de la institución. Esta normativa representa un esfuerzo integral por fortalecer la defensa de los Derechos Humanos y otras garantías constitucionales, adaptándose a las necesidades emergentes de la sociedad lanusense.



Facundo Matías Mancebo en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

El artículo 2° define el alcance de dicho organismo, destacando su rol en la defensa de los derechos tutelados por la Constitución Nacional y provincial, así como por leyes y ordenanzas locales. Asimismo, no solo se limitará a determinados actos, hechos u omisiones de la Administración pública municipal y organismos descentralizados, sino que también supervisará el comportamiento de concesionarios y permisionarios de obras y servicios públicos. Esta vigilancia se extiende a empresas estatales y concesionadas de carácter

provincial y nacional que operan en el distrito, así como a prestadores de servicios públicos, tanto públicos como privados.

Una de las innovaciones de la ordenanza es la inclusión de la protección del ambiente dentro de las competencias de la Defensoría, permitiéndole recibir quejas y denuncias relacionadas con ello y expedirse al respecto. Esta expansión responde a la creciente preocupación ciudadana por los temas ambientales, y busca garantizar un entorno saludable para los habitantes de Lanús.

I. Mecanismos y herramientas de las Defensorías. Servicios alternativos de gestión y resolución de conflictos

Los Defensores del Pueblo, como encargados frente a los organismos públicos en cuestión, debemos aprovechar una herramienta fundamental para brindarle a la sociedad soluciones expeditas y no tener que lidiar con contiendas judiciales que, muchas veces, no son de fácil acceso para los sectores más vulnerables. Por lo tanto, los métodos alternativos de gestión y resolución de conflictos pueden abordar las quejas y disputas de la sociedad.

La mediación desempeña un papel fundamental en la resolución de conflictos, promoviendo el diálogo, la conciliación y la búsqueda de soluciones consensuadas. En el contexto de la Defensoría del Pueblo de Lanús, su rol cobra una relevancia aún mayor al ser la única a nivel local que brinda este servicio a vecinos y vecinas.

La importancia de la mediación radica en su capacidad para evitar la judicialización innecesaria de disputas y para fomentar la participación de las partes involucradas en la búsqueda de una solución justa y equitativa. En un ámbito como Lanús, donde la sociedad enfrenta una variedad de desafíos y conflictos cotidianos, contar con un servicio de mediación localizado en la Defensoría del Pueblo se convierte en un recurso invaluable para la ciudadanía.

Con el objetivo de optimizar la resolución de conflictos y evitar su judicialización, se modificó, por ordenanza promulgada en el año 2022, el organigrama de la Defensoría del Pueblo de Lanús, a través del cual se estableció la creación de la Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos. Esta área tiene la misión de desarrollar tareas asignadas por el Defensor del Pueblo, abordando conflictos de manera rápida y gratuita, y promoviendo soluciones pacíficas para la sociedad.

Además, refleja un compromiso con la justicia restaurativa y la resolución de conflictos de manera constructiva. En lugar de recurrir exclusivamente a procesos judiciales adversariales, se ofrece a la ciudadanía la oportunidad de resolver sus diferencias de manera amigable, con el apoyo de profesionales capacitados e imparciales.

Entre sus funciones, busca instalar la mediación como un método alternativo al juicio, acorde con una cultura de paz. Además, se compromete a desarrollar una dinámica responsable y comprometida con los intereses y derechos de los usuarios y consumidores del municipio. El apoyo específico para el seguimiento y evaluación de los conflictos y la propuesta de herramientas que mejoren el diálogo entre las partes son otras de sus funciones esenciales.

II. Legitimación procesal

En muchos países latinoamericanos, las Defensorías están facultadas para intervenir en procesos judiciales con el propósito de proteger los derechos de ciudadanos y ciudadanas. Dicha legitimación procesal permite a las Defensorías la capacidad de presentar recursos legales

en defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esto incluye la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad, amparos y otras acciones legales contra leyes, políticas o actuaciones administrativas que vulneren los Derechos Humanos. Esta facultad es esencial para asegurar que las acciones del Estado y otras entidades se alineen con los principios constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos.

Las Defensorías del Pueblo, en el ámbito local, nos enfrentamos a una seria limitación: la falta de legitimación procesal. Es decir, la falta de capacidad legal para actuar en un proceso judicial. Dicha potestad es fundamental para poder llevar a la justicia casos en los que se han afectado derechos humanos, a falta de esta herramienta, los organismos locales se ven imposibilitados para presentar demandas, impugnar decisiones administrativas o solicitar medidas cautelares en favor de las personas cuyos derechos se han vulnerado.

En mi opinión, una de las razones por las cuales no cuentan con legitimidad procesal se debe a la resistencia política. Las autoridades municipales ven a las Defensorías del Pueblo como entes críticos y, por ende, no están dispuestas a otorgarles poderes adicionales que les permitan llevar disputas a la justicia. Tal resistencia provoca un ambiente donde las Defensorías se encuentran en una posición débil, incapaces de contrarrestar efectivamente abusos de poder o negligencias de las autoridades estatales.

En ausencia de un marco legal claro, algunos jueces pueden considerar que las Defensorías no tienen la capacidad para actuar judicialmente, lo que refuerza aún más su impotencia. Esta situación tiene serias consecuencias para la protección de los Derechos Humanos a nivel local. Por tal motivo, las Defensorías del Pueblo municipales se ven reducidas a un rol meramente consultivo o de mediación, sin la capacidad de intervenir de manera efectiva en situaciones donde la vía judicial podría ser la única solución para garantizar la protección de derechos. Esto afecta especialmente a los sectores más vulnerables de la población, que dependen de estas instituciones para acceder a la justicia.

En lo que respecta al ombudsman de Lanús, el artículo 29° de la mencionada ordenanza le confiere la potestad de presentarse ante tribunales competentes para interponer amparos y cualquier otra medida necesaria para garantizar los derechos de los habitantes de Lanús. Este poder judicial refuerza la capacidad de la Defensoría para actuar de manera efectiva y oportuna en la protección de los derechos ciudadanos, ofreciendo un recurso legal directo contra actos ilegítimos o abusivos de autoridades y empresas.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta en el ámbito federal la jurisprudencia de la Corte Suprema sobre la legitimación de los Defensores del Pueblo locales en dos casos significativos. En 2003, el Defensor del Pueblo de Santiago del Estero interpuso una demanda de amparo contra Tucumán y el Estado Nacional por daños ambientales causados por residuos industriales. La Corte sostuvo que, aunque el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal según el artículo 136 de la Constitución de Santiago del Estero, su actuación está limitada a la protección de derechos dentro de su propia provincia⁴⁸. El segundo caso involucró al Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, quien presentó un amparo contra la Secretaría de Comunicaciones de la Nación basado en el artículo 137 de la Constitución local y la ley 3. La Corte determinó que las atribuciones del Defensor derivan de la legislación local y no pueden extenderse a cuestionar actos del gobierno nacional. La Corte concluyó que el Defensor del Pueblo de Buenos Aires no tenía legitimación para impugnar la resolución nacional sobre la tarifación del servicio telefónico⁴⁹.

La jurisprudencia de la Corte Suprema establece límites claros sobre la legitimación procesal

48 Resolución del 11 de marzo de 2003, Fallos 326:663.

49 Resolución del 31 de octubre de 2006, Fallos 329:4542.

de los Defensores del Pueblo locales, reafirmando que sus atribuciones están circunscritas por las constituciones y leyes locales, y no tienen competencia para intervenir en cuestiones de orden nacional sin la debida habilitación.

Para superar estos obstáculos, es fundamental que se promuevan reformas legales que otorguen a las Defensorías del Pueblo municipales la legitimación procesal necesaria. Esto implica la modificación de leyes y reglamentos locales para incluir de manera explícita la capacidad de actuar en procesos judiciales. Asimismo, es importante fomentar un cambio en la cultura política y jurídica que reconozca y valore el rol de las Defensorías del Pueblo como garantes de los derechos humanos.

En conclusión, la falta de legitimación procesal de las Defensorías del Pueblo municipales constituye una grave limitación a su capacidad para defender los derechos de los ciudadanos. Es imprescindible trabajar en la creación de un marco legal adecuado y en el fortalecimiento institucional de estas defensorías para que puedan cumplir eficazmente con su misión de protección y promoción de los derechos humanos.

III. Palabras finales

Cabe resaltar la importancia de ofrecer a los vecinos y vecinas que se acercan a las Defensorías con distintos problemas métodos de resolución de conflictos como la mediación, que emerge como una técnica esencial y poderosa destacando su capacidad para fomentar el diálogo, la comprensión mutua y la búsqueda de soluciones colaborativas. A través de la mediación, las partes involucradas en un conflicto tienen la oportunidad de expresar sus preocupaciones, intereses y necesidades de manera constructiva, con el apoyo de un tercero imparcial y capacitado.

La mediación no solo permite alcanzar acuerdos duraderos y satisfactorios, sino que también promueve la preservación de las relaciones interpersonales y comunitarias, evitando el desgaste emocional y financiero asociado con los litigios legales. Además, al empoderar a las partes para encontrar soluciones consensuadas, la mediación promueve la autonomía y la responsabilidad, sentando las bases para una convivencia pacífica y armoniosa.

Ahora bien, en muchos casos, es necesario que quienes conducen la política en nuestro territorio y las autoridades gubernamentales reconozcan el valor de las Defensorías del Pueblo locales y brinden el apoyo necesario para fortalecer su legitimidad y capacidad operativa. Solo así podremos avanzar hacia sociedades más justas, inclusivas y democráticas, donde los derechos de todos los ciudadanos sean respetados y protegidos de manera efectiva. La falta de voluntad política para respaldar a estas instituciones no solo socava la confianza en el sistema democrático, sino que también perpetúa la injusticia y la desigualdad en nuestras comunidades.

En el caso de la ciudad de Lanús, la Ordenanza 13053 marca un avance significativo en la estructura y funcionalidad de la Defensoría del Pueblo de Lanús. La ampliación de sus competencias y la creación de la Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos representan un esfuerzo por fortalecer la protección de los derechos de los ciudadanos y promover la resolución pacífica de los conflictos. Estas medidas no solo mejoran la capacidad de la Defensoría para atender las necesidades de los lanusenses, sino que también contribuyen a una Administración pública más justa y eficiente. En definitiva, se refuerza el compromiso con los Derechos Humanos y la justicia social, ofreciendo nuevas herramientas para la defensa y promoción de los derechos de todos sus habitantes.

Herramientas de actuación de las Defensorías del Pueblo: apuntes sobre las recomendaciones, la iniciativa legislativa y la legitimación procesal

NORBERTO C. DARCY, MIEMBRO DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL ILO. DIRECTOR GENERAL DE DERECHOS CIUDADANOS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE CABA.

El Instituto Latinoamericano del Ombudsman–Defensorías del Pueblo (ILO) está cumpliendo sus primeros 40 años de fructífera vida institucional. En sus primeros pasos, ha sido la institución regional pionera en promover la figura del ombudsman en todos los países de América Latina y el Caribe, y a lo largo de su trayectoria ha hecho, y sigue haciendo, aportes significativos al estudio, fortalecimiento y desarrollo de las Defensorías del Pueblo, así como también ha desplegado diversas acciones tendientes a promover el respeto irrestricto de los derechos humanos. De modo tal que este encuentro tiene razones más que suficientes para celebrar, pero también para repensar y resignificar la importancia de las Defensorías del Pueblo en escenarios actuales tan complejos como inquietantes. Más aún, cuando este aniversario del ILO coincide con los 40 años de la recuperación de la democracia en la República Argentina. Porque la existencia misma de las Defensorías del Pueblo sólo puede concebirse en democracia y bajo el imperio del Estado de Derecho.

En ese contexto, nos parecía importante hacer algunos aportes y reflexiones respecto de algunas de las herramientas con las que cuentan las Defensorías del Pueblo para llevar adelante su misión institucional.

Las actuales Defensorías del Pueblo –sobre todo las que responden al llamado modelo latinoamericano– se caracterizan, casi sin excepción, por configurarse como instituciones estatales de garantía⁵⁰, es decir, instituciones públicas independientes que desde el Estado están al servicio de los habitantes, con la misión de defender, proteger y promover los derechos humanos y demás derechos fundamentales reconocidos en las constituciones y las leyes, frente a las arbitrariedades, disfuncionalidades y abusos de la Administración o de prestadores de servicios públicos o de interés general.

Si bien la mayoría de los autores consideran que las Defensorías del Pueblo encuentran su matriz de origen en el lejano ombudsman escandinavo, no es menos cierto que aquellas que responden al modelo latinoamericano experimentaron mutaciones, y se fueron readaptando a las distintas realidades –sociales y culturales– del subcontinente, hasta adquirir perfiles propios y distintivos. En ese sentido, los países latinoamericanos, que en su enorme mayoría incorporaron a las Defensorías del Pueblo en sus respectivas constituciones –bajo esa denominación u otras similares–, han seguido el modelo del Defensor del Pueblo español –pariente directo del Proveedor de Justicia de la Constitución portuguesa–, pues ha sido en estos países europeos donde se le otorgó, de manera más acentuada, la misión de defensa de los derechos fundamentales, agregándose la potestad de accionar ante la justicia en defensa de esos derechos.

En ese recorrido, nuestras defensorías latinoamericanas se apartaron del carácter de “comisionado parlamentario” –propio del ombudsman clásico– para reconvertirse en órganos extra poderes, que tienen autonomía e independencia –es decir que no dependen funcionalmente

50 Darcy, Norberto C. “La Defensoría del Pueblo de la Ciudad: orígenes y evolución de una institución de garantía” en la obra Solidaridad pública y protección de los derechos humanos. Un diálogo entre Argentina e Italia, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Año 11 Número 27, noviembre de 2021, Buenos Aires https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/2021_mpd_rev_libro_ctapavf.pdf



Alejandro Nató y Norberto C. Darcy en la jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO.
Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

de ninguno de los poderes públicos constituidos– y que, más allá de mantener sus clásicas funciones de contralor de la Administración, proyectan su accionar principalmente hacia la tutela integral de los derechos humanos frente a situaciones de vulnerabilidad, desprotección y/o discriminación, tanto individual como colectiva. Y en ese cometido, el ámbito de sus incumbencias se ha ensanchado notablemente, pudiendo incluso intervenir en casos donde la vulneración de derechos proviene de particulares o agentes privados⁵¹. Ocurre que las realidades de nuestros países exigen que las Defensorías del Pueblo se vean compelidas a tomar –alguna forma de– intervención en diversos asuntos, aun más allá de las fronteras competenciales que le fijan las normas.

Por otra parte, la doctrina especializada suele definir las Defensorías del Pueblo como una magistratura de opinión o de influencia, lo que supone entonces que su actuación se asemeja a la de un magistrado –que

51 Darcy, Norberto C. “Las Defensorías del Pueblo y el mandato implícito de proteger los derechos humanos, también, frente a las agresiones de los agentes privados” en *La protección de los derechos humanos por las Defensorías del Pueblo*, ESCOBAR ROCA, Guillermo (Ed.), Dykinson S.L., Madrid, 2013, p.1083.

vela por los derechos de las personas– aunque sus pronunciamientos no son vinculantes (pues carecen de la coerción típica de las sentencias) y, en consecuencia, su tarea se desenvuelve en el campo de la persuasión y el convencimiento (“los ombudsmen no vencen, sino convencen”). La influencia de sus opiniones, por tanto, reposa en la autoridad moral de quien ejerce esa magistratura y en el prestigio social que debe mantener y sostener la institución. Por estas razones, se las robustece con amplias facultades investigativas y diversas técnicas de actuación, tales como: recomendaciones, informes, comunicaciones, exhortaciones, métodos alternativos de resolución de conflictos, mesas de diálogo, construcción de debates, alertas públicas, difusión de derechos, participación en audiencias públicas, iniciativa legislativa y, en la mayoría de los casos, se les confiere legitimación procesal activa, es decir, la posibilidad de acudir a los estrados judiciales –como vehículo de acceso a la justicia– cuando sus gestiones se hayan agotado o cuando la situación requiere de una intervención judicial para proteger o reparar un derecho amenazado o conculcado.

El maestro Carlos Constenla –que aquí nos honra con su presencia– nos ha enseñado, de manera sintética pero elocuente:

El Defensor del Pueblo puede hacer lo que nadie jurídicamente puede hacer. Controla a la administración, investiga, recomienda, amonesta y propicia reformas legales. Puede así desempeñar una magistratura de opinión y está jurídicamente habilitado para mediar en conflictos entre la sociedad y el gobierno; (...) es un órgano extrapoder de control de la administración, pero al mismo tiempo es un órgano de protección de derechos que por la autoridad de su prestigio o por la imposición a través de sus herramientas procesales, protege la vigencia e invulnerabilidad de los derechos fundamentales de los habitantes del Estado. Para ello puede impedir, con intervención de la Justicia, la aplicación de una norma o disposición que ataque los derechos de una persona o un colectivo de personas. Y para ejercer esas funciones goza de plena independencia, aún del organismo que lo designa. En esto se resume su naturaleza jurídica. No es un comisionado del parlamento para controlar a la administración; no es un órgano del Poder Judicial para verificar la constitucionalidad de las leyes, es un magistrado que, como decía Rousseau refiriéndose a los tribunos de la plebe, no puede hacer nada pero puede impedirlo todo⁵².

De toda esa batería de herramientas mencionadas, nos interesa puntualizar al menos tres, a saber: las recomendaciones, la iniciativa legislativa y la legitimación procesal.

1) La recomendación es, probablemente, el instrumento más prototípico de las Defensorías del Pueblo, mediante el cual ejercen su faceta de magistratura de opinión. En efecto, es la voz escrita del defensor o defensora del pueblo que advierte, señala, sugiere, propone medidas correctivas, y/o insta al funcionario, organismo, o, en su caso, a los titulares de entidades privadas –prestadoras de servicios públicos o de servicios de interés general o social– a hacer o dejar de hacer algo que afecta un derecho ciudadano.

Habitualmente, la recomendación es el resultado de una investigación iniciada, de oficio o por denuncia de un particular o de un grupo de personas (incluso anónima) sobre un caso individual o de alcance general o colectivo, por el cual el defensor o defensora decide pronunciarse. No obstante, a veces, frente a situaciones intempestivas, urgentes o graves, el defensor o defensora del pueblo puede expedirse, sin necesidad de una investigación exhaustiva previa y sobre la base de hechos públicos y notorios, con finalidad preventiva, de advertencia o de alerta pública.

52 Constenla, Carlos R., Defensor del Pueblo: La más innovadora institución democrática del constitucionalismo iberoamericano contemporáneo, (Axe XI, Symposium 42): Simposio Jurídico: Un Nuevo Modelo de Constitución para América Latina (Symposium 42). Independencias - Dependencias - Interdependencias, VI Congreso CEISAL 2010, Jun 2010, Toulouse, Francia. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498809>

A través de una recomendación, se describe el problema detectado o la situación conflictiva que llegó a conocimiento de la Defensoría, se explican las gestiones intentadas para buscar su solución, se identifican los derechos amenazados o vulnerados y las personas afectadas y, como corolario de ello, se disponen la o las medidas que se consideran pertinentes para subsanar o enderezar la cuestión, fijando un plazo para su cumplimiento (que puede variar, de acuerdo a la gravedad o urgencia del caso). A mi entender, este tipo de instrumento se emparenta, o encuentra similitudes conceptuales y estructurales, con las recomendaciones que emite la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más que con las sentencias judiciales o los actos administrativos propiamente dichos.

Los destinatarios de las recomendaciones son, en primer lugar, los funcionarios u organismos de la Administración involucrados en el asunto o, en su caso, los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sin que ello sea óbice para que, en algunos casos, se puedan formular advertencias, exhortaciones o recomendaciones también a entidades privadas que brindan servicios de interés general (por ejemplo, entidades bancarias, empresas de servicios TIC o de medicina prepaga, entre otras) en cuyo caso, resulta siempre conveniente comunicar lo resuelto al ente de control o autoridad de aplicación respectiva, ya sea para instar a su intervención o para su toma de conocimiento.

Empero, paralelamente, no debe soslayarse que la o las personas que acudieron a la defensoría del pueblo a presentar su queja o consulta, así como todos aquellos que pudieran quedar alcanzados por una recomendación, también son destinatarios –si se quiere indirectos– del pronunciamiento del defensor o defensora del pueblo, pues en definitiva son los habitantes y ciudadanos (el pueblo) los sujetos a los está destinada la actividad protectoria de esta singular institución.

En este sentido, nos parece importante que las Defensorías del Pueblo incorporen –aunque muchas ya lo aplican– la utilización de técnicas de lenguaje claro no solo en sus pronunciamientos, sino también en sus informes públicos y en sus distintas vías de comunicación. Un estilo de redacción simple, ordenado, preciso, con expresiones claras y párrafos breves, que eviten tecnicismos superfluos y que resulten comprensibles, facilitan la comunicación y la transmisión del mensaje que se quiere dar y, a su vez, permiten construir puentes más cercanos con la ciudadanía y con la opinión pública. En otras palabras, el defensor o defensora del pueblo no debe hablar para “la cátedra”, sino para la gente y sus problemas. De esta manera, las Defensorías del Pueblo también cumplen con otra faceta de su misión: la promoción, divulgación y educación en derechos.

Por último, si bien los pronunciamientos o recomendaciones del defensor o defensora del pueblo –como ya dijimos– carecen de poder vinculante, ello no significa que no tengan efecto jurídico alguno, por cuanto quien recibe una recomendación está obligado a considerarla, es decir, debe manifestar –dentro del plazo fijado– si la acepta o la rechaza dando sus razones y fundamentos. En suma, una recomendación obliga al recomendado a responder. Por cierto, todos sabemos que esta es una de las tareas más arduas con las que deben lidiar las defensorías cotidianamente, pues, en general, a los funcionarios no les cae en gracia que se los controle, ni mucho menos que se los advierta o se los amoneste. Por eso, las Defensorías del Pueblo deben agudizar sus estrategias de gestión y desarrollar técnicas efectivas de persuasión: con paciencia pero con constancia, con prudencia pero con firmeza, sin adjetivaciones descomedidas, pero con consideraciones claras y contundentes, a los fines de lograr que el funcionariado, en general, comprenda la importancia de atender sus recomendaciones o, cuanto menos, asimile como parte de su función pública el deber de prestar colaboración preferente con la defensoría del pueblo brindando la información que se le requiera.

2) La iniciativa legislativa es otra de las herramientas de actuación –un tanto más novedosa– que implica conferir al defensor o defensora del pueblo la posibilidad de presentar proyectos

de ley ante el órgano legislativo respectivo (Congreso, Legislatura o Concejo Deliberante), ya sea para impulsar una nueva ley (u ordenanza) o para modificar una ya existente.

Se trata de una herramienta de gran utilidad, que le permite a las defensorías ensanchar sus funciones, en estos casos ya no como controlador o custodio de los derechos ciudadanos, sino como cuasi-legislador. La mirada especializada de una defensoría del pueblo y su experiencia cotidiana de contacto con la población contribuye decididamente a mejorar, actualizar o adecuar la legislación vigente. Es que, en ocasiones, resulta más conveniente proponer un proyecto de ley e instar a su sanción a los fines de asegurar el cumplimiento de un derecho o de procurar una solución general a un problema recurrente que la Administración desoye o no resuelve. Otras veces, la presentación de un proyecto de ley sirve para instalar un debate en la agenda pública, visibilizar un problema o revisar una política pública.

En algunos casos, como el de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la iniciativa legislativa está expresamente contemplada en la constitución local y reglada en su ley orgánica como una atribución amplia, que la autoriza no solo a presentar proyectos de ley sino también a participar, con voz pero sin voto, del trámite parlamentario, ya sea que se trate de un proyecto de autoría propia o bien cuando se debata cualquier otro asunto referido a su misión constitucional sobre el que quiera dejar sentada su opinión. En otros casos, la iniciativa legislativa aparece como una facultad remanente, más diluida o acotada, prevista para los casos en que el defensor o defensora del pueblo “como consecuencia de sus actuaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir al Poder Legislativo o a la Administración Pública, la modificación de la misma”, así por ejemplo, está establecido en el artículo 27 de la ley orgánica del Defensor del Pueblo de la Nación, y, con idéntica redacción, en el artículo 54 de la ley orgánica del Defensor del Pueblo de la Provincia de Santa Fe.

De todos modos, en mi opinión, la iniciativa legislativa –aun cuando no estuviera expresamente contemplada en una norma– es una facultad que se deduce implícitamente de la naturaleza propia de una defensoría del pueblo. Primero, porque si mediante una ley se desarrollan, detallan e implementan derechos de las personas, con alcance general, no parece razonable que se pueda negar o rechazar de plano la presentación de una propuesta legislativa elaborada por la institución a la que se le ha encargado la defensa y protección de tales derechos. Segundo, porque si propiciamos un modelo de democracia participativa –y no solamente representativa– los legisladores, como representantes de la voluntad popular, deben ser receptivos de las demandas sociales y de los mecanismos que promueven la participación; recordemos que las Defensorías del Pueblo son, en sí mismas, instituciones que facilitan la participación ciudadana, al receptor sus quejas y canalizarlas mediante vías institucionales o métodos pacíficos de resolución de conflictos. Tercero, porque si bien las Defensorías del Pueblo –como dijimos– son autónomas e independientes, mantienen un vínculo de conexión con las legislaturas, pues en general son éstas las que designan a sus titulares y adjuntos (y, en su caso, pueden removerlos) y es ante ellas que las defensorías deben presentar sus informes anuales.

3) Por último, hemos dejado algunas reflexiones en torno a la legitimación procesal de las Defensorías del Pueblo. Se trata, por cierto, de un instrumento extraordinario, de suma importancia, que les permite acudir a los estrados judiciales en defensa de los derechos que están llamadas a proteger, convirtiéndose en un vehículo de acceso a la jurisdicción. El recordado Bidart Campos señaló que el defensor del pueblo, por su legitimación procesal, está en condiciones de facilitar el acceso a la justicia de muchas personas que por diversidad de causas (falta de recursos, desinterés, ignorancia, apatía, etc.) nunca promoverían un proceso judicial⁵³.

53 Bidart Campos, Germán, Manual de la Constitución reformada, T.III, Buenos Aires, Ediar, 1997, p. 326.

La legitimación procesal –entendida como la posibilidad de ejercer en juicio la tutela de un derecho– es, tal vez, la herramienta más atrayente, pero, paradójicamente, la que más resistencias y restricciones ha experimentado en la práctica. Los defensores y defensoras acá presentes, seguramente, pueden dar testimonio de los numerosos casos en los que se les ha negado el carácter de legitimado, bajo interpretaciones meramente procesales o con excesivo rigorismo formal, que obstaculizan el acceso a la justicia y, de esta manera, se elude la discusión sobre la cuestión de fondo que se intenta plantear.

La larga vacancia del Defensor del Pueblo de la Nación, que ya lleva casi quince años de ausencia institucional por su falta de designación, sin duda ha contribuido a deslegitimar a la institución y a reducir las posibilidades de acceso a la justicia del conjunto de las Defensorías del Pueblo. La Corte Suprema de Justicia (CSJN), en varias oportunidades, se pronunció “reivindicando” la figura del Defensor del Pueblo de la Nación como una “institución creada por la Constitución Nacional como órgano específicamente legitimado en la tutela de los derechos de incidencia colectiva en los términos de sus artículos 86 y 43 CN” cuya vacancia “repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de usuarios”; a colación de lo cual, dispuso “exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado”⁵⁴. Sin embargo, ha sido la misma CSJN que, en otras ocasiones, rechazó la legitimación procesal de las Defensorías del Pueblo provinciales para plantear acciones judiciales en defensa de usuarios de servicios públicos (aumentos tarifarios, audiencias públicas, reglamentaciones, etc.). Todo lo cual, paradójicamente, no hace más que agudizar el problema, dado que pone a las personas usuarias en una situación de mayor indefensión, no solo por la ausencia del defensor del pueblo nacional (responsabilidad del Congreso) sino porque además la justicia le niega a las Defensorías del Pueblo provinciales la posibilidad de representarlos en sus derechos.

Ahora bien, sin perjuicio de lo señalado, nos parece importante dejar sentado algunos comentarios y nociones conceptuales que, entiendo, contribuyen al análisis de esta cuestión.

a) En primer lugar, la legitimación procesal de las Defensorías del Pueblo debe interpretarse de la manera más amplia posible. Ello así, por cuanto no puede soslayarse que las Defensorías del Pueblo son, como dijimos, instituciones públicas destinadas a la defensa de derechos humanos y fundamentales. Por consiguiente, sus normas deben ser interpretadas y aplicadas teniendo como guía hermenéutica los principios rectores que emanan del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, máxime en nuestro país donde los tratados e instrumentos internacionales de Derechos Humanos gozan de jerarquía constitucional (conf. Art. 75 Inc. 22). Entre ellos, se destaca el principio pro homine que en materia de derechos humanos impone la interpretación que, en cada caso, resulte más favorable y más amplia (y por lo tanto, menos limitativa) para la persona humana y sus derechos; y, por otro lado, el principio pro actione que, como correlato de garantía para la plena vigencia y aplicabilidad de esos derechos, exige facilitar –y por ende, no obstaculizar– el acceso a la justicia con miras a concretar el derecho a la tutela judicial efectiva.

b) En segundo lugar, si una norma constitucional o, en su caso, una ley orgánica (u ordenanza) le confiere a la defensoría del pueblo legitimación procesal a secas, es decir, sin ningún otro aditamento respecto de su alcance, no cabe entonces una interpretación restrictiva que acote el uso de dicha herramienta, pues el intérprete no debe distinguir allí donde la ley no distingue. Ello implica que las Defensorías del Pueblo están habilitadas no solo a interponer la acción de amparo (como garantía por excelencia de los derechos fundamentales) sino que pueden seleccionar la vía procesal que, según las circunstancias del caso, considere más apta para la tutela efectiva de los derechos afectados. Así, por ejemplo, podrá promover la acción declarativa de certeza, la acción directa de inconstitucionalidad –en los ordenamientos provinciales que la admiten–, el habeas corpus o habeas data, procesos

54 Fallo CEPIS, entre otros.

de prevención o reparación de daños colectivos, el procedimiento más abreviado para la defensa de consumidores y usuarios, o bien presentarse a un juicio como tercero interesado o coadyuvante o, en carácter de “amigo del tribunal” (*amicus curiae*), que es una figura interesante ya utilizada por algunas Defensorías del Pueblo. Por cierto, conviene recordar además que distintas leyes específicas –nacionales y locales– reconocieron expresamente la legitimación procesal activa en materias tales como, defensa de los consumidores y usuarios⁵⁵, protección del ambiente (en la acción de recomposición del daño)⁵⁶ y protección de datos personales⁵⁷, entre otras.

c) En tercer lugar, la legitimación procesal de las Defensorías del Pueblo ha sido concebida como un mecanismo excepcional para tutelar los derechos de incidencia colectiva, por lo cual, en principio, no puede ser utilizada para accionar en defensa de derechos subjetivos puramente individuales.

Se trata –según la doctrina– de una legitimación anómala o extraordinaria, diferente de la general. En ese sentido, el defensor o defensora del pueblo actúa no como un abogado “de parte” –en estricto sentido– sino como una suerte de “abogado de la comunidad”, al que se lo habilita a acudir a la justicia, invocando la representación de un colectivo de personas cuyos derechos se vean afectados, conculcados o amenazados, aun cuando el defensor o defensora del pueblo no es el titular de la relación jurídica sustancial controvertida en el pleito.

Sin embargo, no son pocas las veces en que los tribunales rechazan la presentación de una defensoría del pueblo, por considerar que la cuestión planteada no constituye un “caso colectivo” –o no es posible determinar la existencia de una “clase” afectada– y por ende, se concluye –apresuradamente– que no están en juego derechos difusos o de incidencia colectiva, sino derechos puramente individuales. En buena medida, estas dificultades aparecen porque la Argentina no cuenta aún con un régimen legal procesal sobre procesos colectivos, que regule con precisión y amplitud, de manera armónica y sistematizada, los alcances y particularidades de este tipo de procesos.

Por otra parte, en mi opinión, no resulta tan claro que las Defensorías del Pueblo nunca, y en ningún caso, puedan accionar en defensa de derechos individuales. En todo caso, ello no dependerá tanto de una conceptualización teórica o doctrinaria acerca de la institución, sino más bien de lo que surja o pueda deducirse, razonablemente, del mandato que la norma constitucional o legal le otorgue a una defensoría del pueblo. Sin ir más lejos, el artículo 137 de la Constitución porteña, al crear la Defensoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dispone que su misión es “la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la ad-

55 Ley 24240 (y mod.) de Defensa del Consumidor. Artículo 52.- Acciones Judiciales. Sin perjuicio de lo dispuesto en esta ley, el consumidor y usuario podrán iniciar acciones judiciales cuando sus intereses resulten afectados o amenazados. La acción corresponderá al consumidor o usuario por su propio derecho, a las asociaciones de consumidores o usuarios autorizadas en los términos del artículo 56 de esta ley, a la autoridad de aplicación nacional o local, al Defensor del Pueblo y al Ministerio Público Fiscal. Dicho Ministerio, cuando no intervenga en el proceso como parte, actuará obligatoriamente como fiscal de la ley (...).

56 Ley 25675, Política Ambiental Nacional. Artículo 30.- Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, conforme lo prevé el artículo 43 de la Constitución Nacional, y el Estado nacional, provincial o municipal; asimismo, quedará legitimado para la acción de recomposición o de indemnización pertinente, la persona directamente damnificada por el hecho dañoso acaecido en su jurisdicción.

57 Ley 25326, Protección de Datos Personales. Artículo 34.- (Legitimación activa): La acción de protección de los datos personales o de hábeas data podrá ser ejercida por el afectado, sus tutores o curadores y los sucesores de las personas físicas, sean en línea directa o colateral hasta el segundo grado, por sí o por intermedio de apoderado. Cuando la acción sea ejercida por personas de existencia ideal, deberá ser interpuesta por sus representantes legales, o apoderados que éstas designen al efecto.

En el proceso podrá intervenir en forma coadyuvante el Defensor del Pueblo.

ministración o de prestadores de servicios públicos (...). Un camino oblicuo, que algunas defensorías han ensayado –y que me parece importante profundizar–, es la celebración de convenios de cooperación con universidades –públicas o privadas– para organizar servicios de patrocinio jurídico gratuito destinado a personas de bajos recursos o en situaciones de vulnerabilidad.

d) En cuarto lugar, y sin perjuicio de lo antedicho, la utilización de la vía judicial debe realizarse de manera criteriosa y, sobre todo, estratégica, pues no siempre y en todos los casos resulta útil o conveniente judicializar un caso. Una judicialización excesiva o recurrente puede desdibujar el perfil de una defensoría del pueblo, dado que es una institución que cuenta con otras herramientas y, asimismo, despliega otras acciones relevantes con las que, muchas veces, puede obtener resultados efectivos e incluso más rápidos que los procesos judiciales.

La noción de litigio estratégico, definida “como una herramienta judicial que involucra la selección y presentación de un caso ante los tribunales con el objetivo de alcanzar cambios en las políticas públicas que deriven en una mejora de la sociedad”⁵⁸, puede ser entonces una guía base a tener en cuenta para que las Defensorías del Pueblo establezcan criterios selectivos y estratégicos de acciones judiciales de acuerdo a la coyuntura y a la realidad social sobre las que le toque operar. Dentro de esa noción, resulta relevante establecer o fortalecer vínculos de cooperación y articulación con otros órganos públicos (ej.: ministerios públicos, universidades, defensorías especializadas, o asociaciones de la sociedad civil comprometidos con la defensa de Derechos Humanos), tanto para generar ámbitos de estudio y/o evaluación de casos, como para idear fórmulas de actuación judicial conjuntas o complementarias.



Jornada de trabajo por los cuarenta años del ILO. Foto: prensa Defensoría del Pueblo de CABA.

58 Böhmer, Martín y Salem, Tatiana, “Litigio estratégico: una herramienta para que el Poder Judicial tenga voz en políticas públicas clave”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N° 89 I, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2010.



INICIÁ TU RECLAMO

 11 7128 8301



Defensoría del Pueblo
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

AV. BELGRANO 673
80

0-800-999-3722

 @DEFENSORIACABA

 11 7128 8301