



DEMOCRACIA Y DERECHOS

Año I / N°1 / Julio 2012



UNSAM



PROYECTO PROCESOS DE FORTALECIMIENTO
SOCIO CULTURALES A TRAVÉS DE ESTUDIOS
DE MAESTRÍA Y REDES UNIVERSITARIAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRATIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA



Este proyecto es financiado con
el apoyo de la Unión Europea.



**Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos
Humanos y Democratización para América Latina**

Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina



Centro Internacional de Estudios Políticos – Universidad Nacional de San Martín

Av. Santa Fe 1385 piso 6, (C1059ABH) Buenos Aires, Argentina

www.ciep.unsam.edu.ar / publicaciones@ciep.unsam.edu.ar




PROYECTO PROCESOS DE FORTALECIMIENTO
SOCIO CULTURALES A TRAVÉS DE ESTUDIOS
DE MAESTRÍA Y REDES UNIVERSITARIAS SOBRE
DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRATIZACIÓN
EN AMÉRICA LATINA



Unión Europea

Autoridades

Dr.. Carlos Ruta, Rector de la UNSAM

Dr. Héctor Mazzei, Secretario Legal y Técnico

Lic. Jorge E. Taiana, Director General del CIEP - UNSAM

Verónica Gómez, Directora de Investigación, Enseñanza y Comunicación del CIEP-UNSAM

Lic. Marina Pecar, Directora de Gestión y Planeamiento del CIEP - UNSAM

Consejo Consultivo Académico

FLACSO (México)

Universidad de Brasilia (Brasil)

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Universidad de la República (Uruguay)

Universidad Mayor de San Andrés (Bolivia)

Universidad Mayor San Francisco Xavier de Chuquisaca (Bolivia)

Universidad Nacional de General Sarmiento (Argentina)

Universidad Nacional de Lanús (Argentina)

Universidad Nacional de Mar del Plata (Argentina)

Universidad Nacional de Quilmes (Argentina)

Universidad Nacional de San Martín (Argentina)

Universidad Nacional de Villa María (Argentina)

Universidad para la Paz (Costa Rica)

Voces contra el Silencio (México)

Comité Editorial	Comité de Redacción
Víctor Abramovich	Geraldina Brid
Susana Méndez	Agustina Conte Mac Donell
María Sonderéguer	Claudia Couso
Luis Daniel Vásquez	Verónica Gómez
	Rodrigo Hobert
	Diego López
	Marina Pecar
	Sebastián Scioscioli

Editorial

Artículos

Víctor Abramovich

Derechos humanos en el marco de la integración regional del MERCOSUR

Damián Loreti

Tensiones entre libertad de expresión y protección contra la discriminación: la incidencia de las regulaciones sobre censura previa y el debate sobre el rol del Estado

Avances de investigación

Vita Randazzo

Honduras: un puente llamado democracia

Andrés Guzmán Rincón

Derechos humanos y democracia: tensiones y complementariedades en las reformas institucionales promovidas por el Banco Interamericano de Desarrollo

En la práctica

Omar Barberis

El compromiso de los actores sociales frente a la capacitación en derechos humanos en el régimen penitenciario: el caso de la provincia de Córdoba.

Reseñas

Castro, Nils *Las izquierdas latinoamericanas en tiempos de crear*. Buenos Aires, UNSAM edita, 2012, 248 páginas.

-Jorge Taiana-

Rodríguez Garavito, César *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 426 páginas.

-Leticia Vita-

EDITORIAL

Nuestro continente hoy enfrenta renovados desafíos en materia de democratización: la pugna entre diferentes proyectos económicos y políticos ha dado lugar a conflictos institucionales que en tiempos recientes han derivado en rupturas de la continuidad presidencial. Tanto en la Honduras del 2009 como en el Paraguay del 2012, la oposición política apoltronada en el Congreso fue la voz de sectores que disconformes con los proyectos políticos de esos gobiernos, decidieron interrumpir esos mandatos poco tiempo antes de que se cumplieran, de acuerdo a lo que fijaban sus respectivas constituciones. Estas experiencias alertan sobre el empleo de formas de control político en América Latina, ajenas a la vigencia de genuino Estado de Derecho y sobre la importancia de fortalecimiento democrático.

Uno de los desafíos consiste en lograr una mayor inclusión social en la implementación de modelos que contemplen la participación de todas las personas que se hallan bajo la jurisdicción del Estado, como objetivo de las políticas públicas. Estas deben orientarse a solucionar los problemas de los sectores más postergados y generar instancias superadoras para todos los integrantes de la comunidad.

A su vez, y este es un aspecto alentador, se ha avanzado en materia de superación de la discriminación en muchas de sus formas aunque resta mucho camino por andar. Se ha logrado poner en discusión supremacías y conductas excluyentes que caracterizaron históricamente a la región: muchas prácticas discriminatorias hoy son condenadas por vastos sectores de la sociedad. Si bien ciertas estigmatizaciones lamentablemente persisten, y éstas no son toleradas como sucedía antaño.

La participación popular es también un indicador que alienta. El fortalecimiento de la sociedad civil ha sido propulsor de cambios y portador de demandas que no eran fácilmente canalizables a través del sistema partidario tradicional. Ya no son solamente los sectores corporativos los que hacen sentir su influencia, sino que la experiencia de la movilización ha hecho que muchos hayan decidido ser portadores de sus reclamos.

La comunidad internacional se ha pronunciado sobre el valor de la democracia y su lazos con el estado de derecho y la vigencia de los derechos humanos. Tanto a nivel universal como regional, organizaciones intergubernamentales han establecido valiosos estándares con base en instrumentos internacionales y se han pronunciado sobre situaciones nacionales y responsabilidades estatales, a instancia de personas afectadas por violaciones a los derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil que las acompañan.

Finalmente, es de destacar el rol del sector universitario, muchas veces motor de cambios y grandes avances. La fuerza de este sector, se ve además potenciada, por la inclusión, en su seno de sectores sociales que antes no tenían acceso a ella. Hoy se suman



EDITORIAL

además las tendencias hacia la especialización de los estudios lo cual permite profundizar aspectos de la realidad social que se han tornado especialmente relevantes. Estos avances también propiciaron una mayor conexión con otros actores sociales y por ende una mayor democratización de los conocimientos.

Las redes universitarias son una expresión colectiva y colaborativa de esta tendencia. El proyecto “Procesos de Fortalecimiento Socio Culturales a través de estudios de Maestría y Redes Universitarias sobre Derechos Humanos y Democratización en América Latina” al que pertenece esta publicación, busca su lugar dentro de esta lógica en donde el respeto de los derechos humanos constituye un objetivo a alcanzar, utilizando herramientas en común.

Entre las herramientas de comprensión y divulgación instrumentadas por nuestra red, nos complace presentar esta publicación que hemos denominado **Democracia y Derechos**. Su contenido es el producto del trabajo colaborativo de los miembros de la red universitaria sobre derechos humanos y democratización, los docentes, expertos, y alumnos vinculados a su Programa de Maestría, y el staff del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín. Así, la diversidad de experiencias y enfoques de los miembros de la red universitaria se ven reflejados en los ejes temáticos de esta revista que tiene por objetivo identificar los desafíos que hoy enfrentamos.



Presentación del número

La revista Democracia y Derechos se estructura en cinco sesiones que proponen acercamientos diferentes a la temática propuesta.

En cada entrega a través de sus editoriales ofrecemos un espacio de reflexión sobre el contenido y los objetivos de la publicación en el contexto de la labor de la red y la actualidad de los derechos humanos y la democracia en la región y en el mundo.

En los artículos, contamos con el abordaje de reconocidos y prestigiosos analistas vinculados a democracia y a los derechos humanos.

En este número Víctor Abramovich nos cuenta acerca de como los derechos humanos en el MERCOSUR tienen una significancia que está dada tanto por experiencias comunes como por problemáticas específicas de cada uno de los países. Existe de todos modos una convicción de la condición indispensable de tomar este tema en cuenta dentro del proceso de integración especialmente teniendo en cuenta que el mismo es constitutivo del concepto de ciudadanía. El autor considera a las desigualdades estructurales como causas de violencia y el rol del Estado como garante de los derechos humanos, a esto se añade la dimensión colectiva como modo de entender el tema superando enfoques meramente individualistas. Memoria, Verdad y Justicia aparecen como una forma de pensar la agenda de la región a la que se le añade la prevención en temas de violencia institucional y las políticas de igualdad y no discriminación. Por último, el fortalecimiento de la institucionalidad y la apertura de los canales de participación social se muestran como un eje que permite la consolidación de los otros restantes.

A continuación, el prestigioso especialista en temas de comunicación Damián Loretti indaga en la existencia de casos en que el ejercicio de determinadas libertades entra en aparente contradicción con algunas garantías siendo la tensión existente entre libertad de expresión y la protección contra la discriminación es un ejemplo de ello. Tal discusión no puede ser plenamente expuesta sin una reformulación en la definición de libertad de información entendida no solo en el sentido de formar una opinión pública sino también considerando el derecho a recibir información. Este debate está inserto en el contexto que merece su consideración por parte de las declaraciones universales que hacen al tema y la jurisprudencia que se da conforme a ella. No siempre se llega a las mismas conclusiones pero muestran caminos posibles para superar la tensión teóricamente irresoluble entre mecanismos de censura previa y aplicación de responsabilidades ulteriores.



Valiosos aportes de los alumnos que cursan en la Maestría sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina hacen a los “avances de investigación” que finalmente se consumarán en tesis de sus maestrías.

La becaria Vita Randazzo habla en este número de la situación en Honduras en donde el golpe de estado de 2009 puso al descubierto las debilidades de un sistema con grandes dificultades a la hora de garantizar los derechos ciudadanos. Sin embargo, el historial de derechos vulnerados puede apreciarse desde muchos antes: mujeres, jóvenes y niños son los principales perjudicados y la migración masiva, la violencia social y los desfavorables números que muestran las estadísticas oficiales sus principales indicadores.

En otro trabajo, Guzmán Rincón nos adentra en la idea de interdependencia entre los conceptos de democracia y derechos humanos. Bajo la advertencia de lo polisémico de estos términos y de la diversidad de intereses que representan se da inicio al debate que posteriormente dará lugar a pensar el papel que el Banco Interamericano de Desarrollo tiene en el proceso de democratización de la región a través de su prestamos y cooperaciones técnicas no reembolsables que tienen como finalidad contribuir a la adopción de reformas institucionales. Abordar el tema requiere tanto de un análisis del sentido en cuanto a las reformas estructurales lideradas por las instituciones financieras internacionales finalizada la guerra fría como así también de la estrategia de reforma y modernización del Estado en torno al concepto de gobernabilidad democrática

En la sesión “En la práctica” mostramos experiencias concretas vinculadas con nuestro tema de interés. El Magister Omar Barberis señala aquí como la Capacitación en derechos humanos en las cárceles cordobesas fue un desafío de las autoridades del Ministerio de Justicia Provincial cuando asumieron sus funciones en el año 2008. Dicho proyecto tuvo como objetivo ayudar a la reinserción de las personas que recuperaban su libertad y capacitar al personal penitenciario.

En un principio la experiencia contó con la participación de los funcionarios encargados de las respectivas áreas (Justicia- Educación Penitenciaria- Universidad de Córdoba) a los que de a poco se fueron agregando el resto de los actores sociales involucrados en el proyecto: docentes/capacitadores, miembros de la unidad penitenciaria y reclusos. Todos y cada uno de ellos con diferentes roles y expectativas. El proyecto se desarrollo durante todo el año 2008 e implicó un acercamiento entre los diferentes actores que se manifestó en una visión comprensiva e integradora de todos ellos. La realización de acuerdos y la aplicación de marcos normativos facilitaron el desarrollo del proyecto: la experiencia piloto permitió mejorar ciertos mecanismos y entender la problemática que expresaban cada uno de los actores sociales con respecto a esta experiencia. La concreción de la capacitación posibilitó el trabajo conjunto y el diálogo abierto entre los diferentes actores



sociales dentro de una experiencia que es dinámica y por tanto está abierta a innovaciones.

Finalmente, en las reseñas, ponemos en conocimiento de quienes nos leen importantes novedades editoriales sobre democracia y derechos humanos “Las izquierdas latinoamericanas en tiempos de crear” de Nils Castro, y “Como pensar el derecho desde América Latina” de César Rodríguez Garavito, son comentados por Jorge Taiana y Leticia Vita, respectivamente.

Revista de aparición bimestral disponible en <http://www.ciep.unsam.edu.ar/>



Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina.
Año 1, Nº 1. Julio de 2012. Buenos Aires, Argentina

DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL MERCOSUR

por Víctor Abramovich*

Resumen

Los derechos humanos en el MERCOSUR tienen una significancia que está dada tanto por experiencias comunes como por problemáticas específicas de cada uno de los países. Existe de todos modos una convicción de la condición indispensable de tomar este tema en cuenta dentro del proceso de integración especialmente teniendo en cuenta que el mismo es constitutivo del concepto de ciudadanía. También al considerar las desigualdades estructurales como causas de violencia y el rol del Estado como garante de los derechos humanos, se añade la dimensión colectiva como modo de entender el tema superando enfoques meramente individualistas.

Memoria, Verdad y Justicia aparecen como una forma de pensar la agenda de la región a la que se le añade la prevención en temas de violencia institucional y las políticas de igualdad y no discriminación. Por último, el fortalecimiento de la institucionalidad y la apertura de los canales de participación social aparecen como un eje que permite la consolidación de los otros restantes.

Summary

Human Rights in the MERCOSUR have a significance that is given both by common experiences as specific problems of each country. There is nevertheless a prerequisite conviction of taking this issue into account in the integration process considering that it is inherent to the concept of citizenship. Considering structural inequalities as causes of violence and the state's role as guarantor of human rights adds as a way to understand the subject overcoming individualistic approaches and enhancing its collective dimension.

Memory, Truth and Justice appear as a way of thinking about the agenda of the region which comes with the issues of violence prevention policies, institutional equality and nondiscrimination. Finally, the institutional strengthening and opening channels of social participation appears as an axis that allows the consolidation with the alluded points.

* Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, ex Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, miembro del Comité Académico de la Maestría en Derechos Humanos y Democratización. Director de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús.



En el año 2009 los Estados que integran el MERCOSUR acordaron crear el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH), como una instancia de cooperación técnica, investigación aplicada y apoyo a la coordinación de políticas públicas en derechos humanos en la región, y un ámbito para aportar ideas sobre los derechos humanos como uno de los ejes fundantes del proceso de integración regional. El nuevo Instituto tiene su sede en la ciudad de Buenos Aires y se espera que en su momento funcione –junto a otras organizaciones– en las instalaciones la antigua Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), que se han convertido en un espacio de memoria, verdad y justicia con relación al terrorismo de Estado padecido en la Argentina entre mediados de la década del 70 y principios de la década del 80.

La definición política de los gobiernos al crear esta nueva institución en el MERCOSUR tiene un significado importante, porque marca la existencia de un pasado común entre los Estados que lo integran, una historia común de violaciones masivas y sistemáticas que debe ser enfrentada y que, al mismo tiempo, proyecta compromisos hacia el presente y el futuro. Se trata de un pasado común que al mismo tiempo nos ayuda a definir culturalmente “en contraposición con el terror de estado”, el rechazo a todas las formas de autoritarismo, de opresión, de persecución, de violencia estatal, de avasallamiento de la dignidad humana. Contribuye a la formación de una consciencia regional orientada al respeto de un piso mínimo de derechos fundamentales que deben ser siempre resguardados, y a la afirmación de reglas y principios éticos básicos para articular la convivencia social en democracia. De allí que la cuestión del respeto a los derechos humanos ha sido un tema central en las transiciones en nuestros países y hoy está íntimamente ligada con la idea de democracia que tenemos los sudamericanos.

Se trata también de un elemento central para pensar en el proceso de construcción de ciudadanía y de derechos a nivel regional, vale decir, los derechos que los Estados miembros del MERCOSUR reconocen a favor de los ciudadanos de los demás países que conforman el proceso de integración, y los derechos humanos que reconocen los países del bloque a nivel general más allá de la nacionalidad de las personas. Por eso varios documentos del MERCOSUR –en particular el Protocolo de Asunción de 2005– señalan



que el goce efectivo de los derechos humanos es una condición indispensable del proceso de integración.

La memoria de ese pasado de violencia y vulneración de derechos que compartimos es importante también para pensar en la construcción social de identidades regionales que acompañen esta idea de ciudadanía: identidades que expresan a nuestros pueblos, identidades que funcionan como base para que el MERCOSUR sea concebido no sólo como un mercado común sino también como una incipiente comunidad política. Memorias, identidades y ciudadanía son algunos elementos decisivos para pensar en la conformación gradual de una comunidad política regional y los derechos humanos son un factor, en nuestra opinión, muy relevante en esa construcción colectiva.

La segunda definición política clave de los gobiernos al crear el IPPDH consiste en que los Estados miembros del MERCOSUR concibieron a este ente no sólo como un instituto de derechos humanos sino como un instituto de políticas públicas en derechos humanos. Esto marca el énfasis en las iniciativas de los Estados, y en particular de los gobiernos, por garantizar el ejercicio de los derechos. En la experiencia histórica de nuestros países, los derechos humanos se han visto fundamentalmente atados a la resistencia a las dictaduras y los debates de transición; están pensados como límites al funcionamiento del Estado; responden a la preocupación sobre cómo limitar los abusos del poder estatal. Esta idea está vinculada a una noción tradicional liberal de los derechos como límite al ejercicio abusivo de poder de los Estados. Se trata de una visión muy clásica de los derechos humanos que –de alguna manera– fue construida bajo el paradigma liberal de los derechos, que concebía a los derechos humanos como un límite a la acción estatal, como una suerte de decálogo de prohibiciones.

Sin embargo, en la actualidad las demandas por derechos son mucho más complejas: no se demanda del Estado solamente el respeto de los derechos, sino acciones efectivas para garantizar el ejercicio de esos derechos. Especialmente, cuando esas demandas provienen de sectores que se encuentran en situación de desigualdad estructural que sufren patrones de violencia o de discriminación de índole social, étnica, racial o de



género. Esto implica una relectura de todos los derechos humanos y su consideración bajo otro enfoque más cercano a la noción de los derechos sociales.

En ese sentido, hoy reconocemos que los derechos humanos tienen una dimensión colectiva además de su dimensión individual. También reconocemos que la expectativa sobre el rol del Estado es mucho más exigente: se demanda de los Estados acciones, estrategias y políticas. Los instrumentos jurídicos internacionales y las normas constitucionales nacionales, obligan a proteger a determinados sectores sociales, restablecer equilibrios, asegurar condiciones de igualdad social que no asegura el mercado. El concepto no pierde la noción de límite a los abusos de la autoridad pública sino que incorpora una dimensión más compleja. Esa transformación está relacionada con los cambios que se dan en las distintas demandas de igualdad estructural. Esto implica un cambio también en la concepción del rol del Estado: no basta con Estados respetuosos de los derechos, sino que deben ser también garantes de esos derechos. Para garantizar derechos se requiere de instituciones públicas que definan políticas, de estrategias de intervención pública y de capacidad técnica y política de llevarlas adelante.

Si hoy pensamos la región en términos de la posibilidad de desarrollar políticas públicas adecuadas en respuesta a estas demandas, los desafíos que aparecen son enormes en términos de las brechas pendientes en los procesos de consolidación de nuestras democracias. Si bien se han registrado avances muy importantes en términos de institucionalidad pública y social, en sistemas judiciales, en sistemas electorales y vías de participación política, persisten deudas sociales aun significativas. Por eso es muy importante que las áreas gubernamentales que trabajan en derechos humanos, además de fortalecerse en sí mismas, puedan entrar en diálogo con otras áreas de gobierno que implementan políticas específicas en las que se ponen en juego los derechos.

Pensemos, por ejemplo, en las discusiones sobre políticas sociales, políticas judiciales, políticas carcelarias. En el ámbito de las políticas sociales se habla de un enfoque de derechos para referir a una forma de concebir las políticas sociales basada en la ciudadanía y los títulos de exigibilidad que se reconocen a los destinatarios de los



servicios y beneficios sociales. Las políticas judiciales tienen como un eje prioritario el del acceso a la justicia y la definición de esta idea se basa en desarrollos realizados en el ámbito de los derechos humanos. Las políticas carcelarias deben seguir como marco orientador la protección de la integridad física y evitar la tortura y el trato inhumano y degradante, de modo que es inconcebible pensar en las políticas carcelarias sin considerar los derechos humanos como un punto de partida. Es decir que los derechos humanos pueden ser pensados como un campo específico de política pública y también como un enfoque que tiene que ser incorporado en los distintos ámbitos que definen políticas gubernamentales.

Sin duda esto pone en el eje de la discusión la cuestión de las políticas públicas. De allí que el IPPDH no se conciba como una instancia de supervisión o fiscalización sino básicamente como una instancia de investigación aplicada, de cooperación técnica con los gobiernos y de coordinación de políticas regionales.

La tercera definición política importante de los gobiernos es pensar en una agenda de derechos humanos para MERCOSUR vinculada a políticas de memoria, verdad y justicia respecto de la comisión de violaciones masivas y sistemáticas, y a la vez abierta a los desafíos en materia de derechos humanos que enfrentan los sistemas democráticos en los cuatro países de la región. Es importante señalar que los países del MERCOSUR cuentan con un activo institucional relevante en términos de organismos gubernamentales especializados que piensan y desarrollan políticas en derechos humanos, tales como políticas de memoria, políticas reparatorias y planes nacionales de derechos humanos.

En la última reunión del Consejo de Representantes Gubernamentales del Instituto se aprobaron cuatro ejes prioritarios para el trabajo futuro de la institución que a la vez constituyen ejes principales del MERCOSUR, en el campo de los derechos humanos. El primer eje consiste en mejorar los esfuerzos de coordinación en las políticas de memoria, verdad y justicia. Si bien cada país avanza con sus propios ritmos, en su propio contexto, se trata de un debate central en los cuatro países.

Hoy este es un tema central en la Argentina donde se han dado avances históricos e importantes a nivel mundial en términos del juzgamiento de crímenes de lesa humanidad



ante tribunales nacionales, por aplicación de leyes nacionales. El número de casos juzgados y de personas condenadas también es un dato inédito a nivel mundial. Los objetivos planteados consisten en apuntalar esos procesos judiciales, acompañar la puesta en marcha de la comisión de la verdad en Brasil, y sostener el funcionamiento de una instancia de coordinación sobre información y archivos relacionados con el plan Cóndor, a la cual el IPPDH le prestará asistencia técnica.

El segundo eje son las políticas de prevención de la violencia institucional y de seguridad ciudadana porque es coherente, además de trabajar en el legado de las dictaduras y las violaciones masivas, enfrentar los temas de la violencia estatal aún hoy vigente en muchos de nuestros países. Todavía hay problemas de violencia policial, de hacinamiento, de superpoblación carcelaria, y corresponde mejorar los mecanismos de control y prevención. Más allá de los avances en relación con el tratamiento de los temas vinculados con las dictaduras del pasado en la región, hoy también enfrentamos violaciones y conflictos de derechos humanos que no se manifiestan en forma aislada, sino que reflejan muchas veces patrones estructurales de violencia y de discriminación. Estos conflictos reflejan déficits importantes de los sistemas democráticos que hemos construido en estos años. Estamos avanzando, en muchos países, en la investigación judicial de situaciones de planificación de desapariciones forzadas y torturas, pero todavía convivimos con niveles altos de violencia policial y carcelaria. No se trata de una violencia planificada por el aparato centralizado del Estado, pero tampoco se manifiesta en hechos esporádicos o aislados o que pueda resolverse con reparaciones individuales. Una violencia que está afirmada, que es estructural, que muchas veces obedece a prácticas complejas que no hemos logrado desactivar en las instancias democráticas.

El tercer eje son las políticas de igualdad y no discriminación destinadas tanto a pensar políticas que en sí mismas favorezcan mejores condiciones de igualdad como a recuperar el enfoque de derechos en las políticas y los servicios sociales del Estado. En este sentido, se busca trabajar coordinadamente con el Instituto Social del MERCOSUR y con el proceso de implementación del PEAS. Hay un nuevo modelo de políticas sociales en



los países del Cono Sur, que de alguna manera recoge la idea de los derechos y de la ciudadanía. Se trata de un debate central a nivel del MERCOSUR.

Dentro del tema de las políticas sociales, la situación de los migrantes y sus derechos constituye un punto estratégico atado a la discusión del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, vale decir, los derechos que serán reconocidos por los países del MERCOSUR a los ciudadanos de los demás países. Esto requiere pensar en un núcleo básico de derechos reconocidos para todos, más allá de la nacionalidad, para que la ciudadanía regional no funcione como un factor excluyente de derechos, sino como un agregado sobre ese piso común. Los países del MERCOSUR han impulsado en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos una opinión consultiva sobre derechos de los niños y adolescentes migrantes. Asimismo están discutiendo un plan de acciones para adecuar la legislación y las políticas migratorias nacionales a los estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

El cuarto eje es lo que denominamos infraestructura en derechos humanos, esto es, cómo fortalecer una institucionalidad pública y social para hacer políticas en derechos humanos en el MERCOSUR y cómo mejorar las capacidades técnicas y políticas y la jerarquía institucional de los organismos gubernamentales que hacen política de derechos humanos en nuestros países. También los que hacen políticas públicas en espacios judiciales y legislativos.

Una vía para apoyar ese proceso de mejora de capacidades técnicas consiste en activar redes de investigación académica y alianzas estratégicas entre universidades, centros de investigación, productores de conocimiento y áreas de gestión pública. Existe, en el espacio del MERCOSUR, un incipiente campo académico especializado en esta temática que incluye centros universitarios, maestrías, proyectos de investigación y organizaciones sociales con experiencia y capacidad de producción de información, que podrían mejorar su integración a la gestión pública, a los diagnósticos, y a la formulación e implementación de políticas. En la medida en que los temas de derechos humanos se tornan más complejos y las violaciones de derechos responden a patrones estructurales, las



estrategias públicas pensadas desde la política, requieren abordajes complejos, sostenidos en diagnósticos precisos y en respuestas afinadas técnicamente.

Otra vía para fortalecer la institucionalidad en derechos humanos en el MERCOSUR consiste en activar la participación social. La experiencia histórica de la resistencia a la dictadura y las estrategias de quiebre de la impunidad en nuestros países marcan un elemento central para la definición de esta cuestión: las políticas en derechos humanos son importantes desde la perspectiva del rol del Estado, pero trascienden el ámbito gubernamental y deben incorporar el aporte de los movimientos sociales, los movimientos de víctimas, los sindicatos y las organizaciones sociales. No es posible pensar hoy en el avance de los procesos de justicia en la región sin el aporte decisivo de las organizaciones sociales y de las redes coordinadas de activismo social. Las organizaciones sociales tienen un rol central en el plano de los derechos y el activismo pone temas en la agenda, convierte demandas en cuestiones de política pública, y muchas veces se involucra también en procesos de implementación o de evaluación de esas políticas.

Un punto a considerar también a nivel de MERCOSUR, consiste en cómo abrir los canales a la participación social en las decisiones que se toman en el ámbito de las reuniones de autoridades de derechos humanos (RAADH) y en otros espacios de decisión en materia de derechos humanos. En el MERCOSUR existe un activo institucional valioso para hacer políticas públicas de garantía de derechos: una sociedad civil organizada, movilizadora, activa, dispuesta a controlar y a impugnar, pero también a participar de la discusión política, a dialogar y acordar con los gobiernos, a participar de proyectos políticos amplios de transformación y cambio social. En particular, dado el escenario histórico de gobiernos populares y altamente representativos en los países del bloque. La participación social es clave para la legitimidad de las políticas sobre derechos humanos del MERCOSUR. También lo es para afirmar esta fase del proceso de integración del MERCOSUR, pensado como la construcción de una incipiente comunidad política regional.



Palabras clave

MERCOSUR

Derechos Humanos

Rol del Estado

Keywords

MERCOSUR

Human rights

Role of the State



TENSIONES ENTRE LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROTECCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN: LA INCIDENCIA DE LAS REGULACIONES SOBRE CENSURA PREVIA Y EL DEBATE SOBRE EL ROL DEL ESTADO

Por Damián Loreti*

Resumen

Existen casos en que el ejercicio de determinadas libertades entra en aparente contradicción con algunas garantías: la tensión existente entre libertad de expresión y la protección contra la discriminación es un ejemplo de ello. Tal discusión no puede ser plenamente expuesta sin una reformulación en la definición de libertad de información entendida no solo en el sentido de formar una opinión pública sino también considerando el derecho a recibir información.

Este debate está inserto en el contexto que merece su consideración por parte de las declaraciones universales que hacen al tema y la jurisprudencia que se da conforme a ella. No siempre se llega a las mismas conclusiones pero muestran caminos posibles para superar la tensión teóricamente irresoluble entre mecanismos de censura previa y aplicación de responsabilidades ulteriores.

Summary

There are cases in which the exercise of certain freedoms comes in apparent contradiction with some guarantees, the tension between freedom of expression and protection against discrimination is an example. Such an argument cannot be fully exposed without a reformulation of the definition of freedom of information understood not only in the gist of developing a public opinion but also considering the right to receive information.

This debate is embedded in such context it deserves a detailed examination by the universal statements and jurisprudence that make the issue relevant. We will not always reach the same conclusions but we'll certainly find possible ways to overcome the

* Es abogado por la Universidad de Buenos Aires. Doctor en Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid. Ex titular de la Cátedra Libre UNESCO-Libertad de Expresión de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social de la Universidad Nacional de La Plata; Ex Director de la Carrera de Ciencias de la Comunicación de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2002-2006); y Vicedecano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (2006-2010). Asesor de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa, de la Confederación Sindical de Trabajadores de los Medios de Comunicación Social y de la Asociación Mundial de Radios Comunitarias en temas de libertad de expresión y radiodifusión. Miembro de la Comisión Directiva del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).



theoretically irresolvable tension between censorship mechanisms and implementation of subsequent liability.

1. Introducción

Puestos a discernir cuál es la relación entre la protección del ejercicio de la libertad de expresión y la protección y garantías de no ser discriminado, nos parece necesario intentar afirmarnos en una plataforma de consensos que nos permitan avanzar. Estos consensos, como muchos, importan reconocer la solidez de sus bases. De lo contrario, sería imposible construir ninguna arquitectura argumental sobre casi ninguna cuestión jurídica. Y nos adelantamos a señalar que -al final del tratamiento del tema- quizás nos encontremos frente a un dilema. Es decir, frente a una situación tal que, obremos como obremos, una de las partes no se sentirá reconocida en sus derechos. Esto será así si logramos que nuestra hipótesis de trabajo conduzca hacia donde pretendemos, es decir, hasta el borde más lejano de los acantilados de los debates científicos y académicos.

Intentaremos, por tanto, abordar la difícil tensión del todo o nada. Para el caso, que la prevalencia de un derecho importe el no reconocimiento del de la otra parte. Lo cual se traduce en discernir si el alcance del derecho a no ser discriminado puede implicar la prohibición previa del ejercicio de la libertad de expresión para determinados casos. Bien podríamos debatir sobre la aplicación de las responsabilidades ulteriores por el uso de expresiones discriminatorias. Pero entendemos que aun siendo éste un debate sumamente rico no llega a la complejidad que plantea oponer censura previa a libertad de expresión de mensajes con determinado tipo de contenido, aunque después puedan ser objeto de sanción.



2. Algunas certezas

Las primeras –y quizá únicas- certezas que debemos mencionar para encuadrar el debate son aquellas que surgen de reconocer las diferencias entre los diversos textos vigentes en materia de derechos humanos cuando refieren a la libertad de expresión y el derecho a la información. En efecto, al menos desde la Declaración de Derechos y Deberes del Hombre y el Ciudadano tras la Revolución Francesa de 1789 -incluyendo allí la Declaración de Virginia, la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos y los movimientos constitucionalistas de fines del siglo XVIII y XIX-, se consideró que tanto la libertad de expresión como la de prensa estaban garantizadas si se prohibía la censura previa.

El problema que tenían hace trescientos años quienes querían publicar, era, por sobre todas las cosas, la censura que sobre sus expresiones se establecía. Tal era el enemigo real y palpable de la libertad de expresión, y contra él se alzaban.

El artículo 10 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano sostiene que *"nadie debe ser molestado por sus opiniones, incluso religiosas, en tanto que su manifestación no turbe el orden público establecido en la ley"*. Y el artículo 11 establece: *"La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre; todo ciudadano puede por tanto hablar, escribir, imprimir libremente, sin perjuicio de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley"*.

Pero el hecho es que, un siglo más tarde, *"el sentido clásico de la libertad de expresión será superado por los modelos surgidos tras la Segunda Guerra Mundial: el concepto de libertad de información viene a sustituir al concepto de libertad de prensa, reflejando la necesaria evolución que demandaba la aparición de nuevos medios de comunicación, aunque la transformación operada es más profunda. El nuevo contenido de la libertad se amplía: lo que trae como consecuencia que del individuo predominantemente emisor (derecho de expresión del pensamiento) se pase a considerar al individuo -en la sociedad-*



como predominantemente receptor (derecho a ser informado). La libertad de información tiene un nuevo destinatario – la colectividad – y cumple una función distinta – la formación de la opinión pública -. Y es el reconocimiento específico de esta vertiente pasiva de la libertad de información el rasgo más destacable de la nueva concepción: la libertad de información no se suscribe sólo a la libertad de difundir, sino que incluye también la libertad de recibir la información, vertiente pasiva que recogen expresamente las Declaraciones de Derechos, Convenciones Internacionales y Constituciones que han aparecido en los últimos cincuenta años”.¹

Esta línea de pensamiento encuentra en nuestra época un desarrollo superior con las previsiones de la Convención Americana de Derechos Humanos cuyo artículo 13, junto con los Principios de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de octubre de 2000, conforma una plataforma que se ha considerado la más generosa en la materia. Además, en los casos en los que al Sistema Interamericano le ha tocado intervenir, ha sido explícita y unívoca la posición en cuanto a la preservación de la regla de prohibición de la censura previa establecida en el párrafo segundo del mencionado artículo.

Por cierto, también otras cartas de derechos humanos que vinculan a nuestros países con el consenso internacional establecen obligaciones de prestación a los Estados para garantizar la universalidad de los sujetos titulares de la libertad de expresión. Pero no en todas ellas el reconocimiento tiene el mismo alcance. Y es imprescindible señalar que también existen otros tratados internacionales que reclaman de los Estados medidas tendientes a la protección frente a casos de discriminación.

La Declaración de Derechos Humanos adoptada por la Organización de Naciones Unidas ha sentado las bases de lo que para nosotros es el derecho a la información en el art. 19 con el siguiente texto adoptado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948: *“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus*

¹ Rodríguez Bahamonde, Rosa; “El Secreto del Sumario y La Libertad de información en el Proceso Penal”; España, 1999, pp. 175.



opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

En el mismo sentido, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia, en 1948 sostiene en su artículo IV: *“Toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”*. A esto se suman los principios de no discriminación que surgen de los artículos II, V y XXVIII:

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

Artículo V. Toda persona tiene derecho a la protección de la Ley contra los ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada y familiar.

Artículo XXVIII. Los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos también reivindica el derecho a no ser tratado en forma discriminatoria, entre otros, en los artículos 1, 17 y 29.

Es en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (1950) donde sí aparecen instancias de restricción a la libertad de expresión y se adoptan soluciones distintas a la prohibición explícita de la censura. El Pacto prevé restricciones en el artículo 19 y prohibiciones en el 20. Algunas de ellas vinculadas a las expresiones discriminatorias:

Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.



3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

Artículo 20

- 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
- 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

El texto de la Convención Europea, en tanto, permite la adopción de medidas de injerencia previa:

Artículo 10 de la Convención Europea: Libertad de expresión

1 Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.

2 El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos de terceros, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.

En la misma línea, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en 1989, prevé también restricciones para el ejercicio de la libertad de expresión:

Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.



2. El ejercicio de tal derecho podrá estar sujeto a ciertas restricciones, que serán únicamente las que la ley prevea y sean necesarias:

- a) Para el respeto de los derechos o la reputación de los demás; o
- b) Para la protección de la seguridad nacional o el orden público o para proteger la salud o la moral públicas.

Sobre estas premisas, los tribunales supremos de cada uno de los sistemas de derechos humanos se han pronunciado en formas opuestas en casos en los que se ha debido dirimir la pertinencia o no de medidas de censura, limitaciones o prohibiciones previas. También lo hicieron la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Europea.

2.1. La jurisprudencia europea

Un caso paradigmático en el que intervino el Tribunal Europeo fue el que se conoció como “los niños de la talidomida” o “asunto Sunday Times”². El litigio se originó con la publicación en el periódico británico “Sunday Times” de información referida a las condiciones del acuerdo propuesto por la empresa Distillers a varias familias que habían utilizado durante el embarazo medicamentos con talidomida producidos por ese laboratorio. El efecto de su utilización generó daños irreparables en los niños. El diario criticaba las condiciones del acuerdo, incluso mencionaba que la oferta indemnizatoria debía ser más elevada, al mismo tiempo que cuestionaba la excesiva duración del pleito (más de seis años) sin que se hubiera llegado a una conciliación de intereses responsabilizando por ello a la empresa. En el mismo artículo, se anunciaba una próxima publicación referida al asunto. Como consecuencia de la nota, los tribunales ingleses prohibieron la difusión del siguiente artículo. Los periodistas recurrieron entonces al máximo tribunal europeo, que consideró que la medida no fue proporcionada al fin legítimo alegado, por una mayoría estricta de 11 a 9 votos, admitiendo la demanda contra el Reino Unido por violación al artículo 10 del Convenio.

² “Sunday Times v. United Kingdom”, Sentencia de TEDH del 26 de abril de 1979.



Analizando el fallo del Tribunal Europeo Aurora Romero Coloma sostiene que *“tras afirmar las posibilidades del tribunal nacional de fundar en tales principios una decisión tendiente a resguardar la autoridad del poder judicial, el TEDH resuelve que en el caso concreto (...) las medidas adoptadas no se corresponden con una necesidad social imperiosa como para que sea preferido frente al interés público. Según el tribunal, el artículo hubiera tenido efectos distintos en los lectores si se hubiera publicado. Por tanto, incluso si hubiera podido conducir a ciertas personas a formarse una opinión sobre el problema de la negligencia, ésta no hubiera tenido consecuencias adversas para la autoridad del poder judicial, ya que una campaña a nivel nacional se estaba llevando a cabo durante todo este tiempo, como ya se había señalado”*.³

Es decir, el Tribunal Europeo reconoció que la prohibición previa de la publicación era admisible en virtud del fin legítimo alegado en el marco del artículo 10.2 de la Convención Europea, aún cuando no hubiera una necesidad social imperiosa que permitiera ratificar la medida. Más adelante contrastaremos esta posibilidad con la interpretación del artículo 13 de la Convención Americana que da nuestra Corte Interamericana de DDHH.

El segundo de los casos que mencionaremos a los efectos de esta breve recopilación de antecedentes es *“Wingrove v. Reino Unido”*⁴, en el que el Tribunal Europeo recibió –en respuesta a su propio pedido– presentaciones de Interights y Artículo 19 abundando sobre el mérito de la cuestión en debate. Ante la prohibición de su película *“Visiones de éxtasis”*, ratificada por los tribunales domésticos, Nigel Wingrove reclamó que las leyes sobre blasfemia del Reino Unido no eran ni en teoría ni en la práctica *“necesarias”* en una democracia multicultural.⁵

En el tratamiento del fondo del tema y poniendo bajo análisis la presencia en el caso de los tres requisitos de legalidad, legítima finalidad y necesidad en la sociedad democrática, el Tribunal consideró que *“el derecho de los otros, tal como indica el parágrafo 2 del*

³ Romero Coloma, Aurelia María; *“Libertad de información frente a otros derechos en conflicto: Honor,*

intimidad y presunción de inocencia”, Ed. Cuadernos Civitas, España, 2000, pp. 59, 60 y 61.

⁴ *Wingrove vs. United Kingdom*. Sentencia del 22 de octubre de 1996.

⁵ *Ibidem*.



artículo 10 de la Convención, se corresponde con el fin legítimo que dice defender la ley de blasfemia, así como es consistente con el derecho a la libertad religiosa prevista en el artículo 9”. En cuanto a si la interferencia fue necesaria en una sociedad democrática el Tribunal señaló que “entre las responsabilidades y deberes del Art. 10.2 legítimamente pueden incluirse los referidos a la obligación de evitar expresiones relativas a los objetos de veneración gratuitamente ofensivas a otros así como las profanatorias”⁶.

Lo dicho se apoya en el hecho de que, aún hoy, en varios de los Estados europeos se mantienen leyes de blasfemia, por lo que el Tribunal concluye que no hay bases comunes para concluir que un sistema que impone restricciones a la propagación de material blasfemo por su condición de tal es innecesario en una sociedad democrática e incompatible con la Convención. Luego formula una consideración de suma importancia en lo que a la verificación de situaciones cabe: las autoridades estatales están en mejor posición que los jueces internacionales para determinar la necesidad de una restricción en atención al directo y continuo contacto con las fuerzas vitales de sus países. Aparece claro entonces que el Tribunal flexibiliza la aplicación de principios –en este caso guiándose por la opinión del Estado demandado, aunque advierte que esta posición no excluye la supervisión europea posterior. ¿Implica ello la mayor pertinencia de los tribunales domésticos para establecer prohibiciones de discursos discriminatorios?

En el caso “Plon (Societe) vs. Francia”⁷ se puso en consideración la compatibilidad con el artículo 10 de la Convención de la prohibición de la distribución del libro “El gran secreto”.

El volumen relata las dolencias del presidente francés François Mitterrand y fue escrito por su médico, Claude Gubler. El libro fue objeto de una medida cautelar y otra de fondo para impedir su difusión. Ambas llegaron a la Corte Europea. El objeto de la petición se apoyaba en la ruptura de la confidencialidad que debe existir entre médico y paciente. Los tribunales franceses entendieron que la distribución del libro era manifiestamente ilegal y afectaba los derechos del presidente Mitterrand. Al concederse la medida, se ponía énfasis en que se trataba de una decisión excepcional, limitada en el tiempo, y que las

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Plon (société) v. France*. Sentencia del 18 de mayo de 2004

razones eran suficientes y relevantes dada la muerte de Mitterrand pocos días antes de la puesta en distribución del libro. Entendiendo que en este caso la interferencia era proporcionada precisamente por su limitación en el tiempo y por el deceso reciente del ex jefe de Estado, la Corte Europea resolvió que no había habido violación al artículo 10 de la Convención y que la medida podía ser vista como necesaria en una sociedad democrática.

A distinta conclusión arriba la Corte cuando revisa la resolución de fondo que en la justicia francesa mantuvo la orden de no distribución. En esta oportunidad entiende que la decisión no es acertada, en la medida en que habían pasado ya largos años desde la muerte de Mitterrand y por lo tanto el contexto era notoriamente distinto, ya que cuanto más tiempo transcurre es mayor el interés público en conocer la historia de la salud de la enfermedad del ex mandatario. Ello nos permite concluir que -en determinados contextos - para la protección de personas a título individual y para evitar la divulgación de ciertos contenidos, se ha avalado la injerencia previa.

En síntesis, la consideración de la honra de las personas o “los derechos de los demás” como fines legítimos, han justificado en Europa medidas de censura previa.

2.2. Los casos del Sistema Interamericano

Veamos ahora cómo la Corte y la Comisión Interamericana han resuelto impugnaciones que se hicieron a decisiones de autoridades públicas gubernamentales o judiciales que ordenaron prohibiciones previas a la difusión de materiales fílmicos o periodísticos.

En el caso “La última tentación de Cristo”⁸, se llevó la demanda a la Corte Interamericana como resultado de la censura judicial impuesta a la exhibición cinematográfica de la película por la Corte Suprema de Chile el 17 de junio de 1997. Llegado el reclamo a la Corte Interamericana, esta concluyó que la decisión recaída en sistema judicial chileno es incompatible con la Convención Americana y viola lo dispuesto en los artículos 1 y 2 de

⁸ Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros c/ Chile). Sentencia del 5 de febrero de 2001.



ese tratado internacional. La Comisión recomendó a Chile el levantamiento de la censura, y la adopción de medidas de legislación interna para adecuar la normativa nacional a la Convención.

Al resolver la cuestión, la Corte Interamericana señaló que *“el artículo 13.4 de la Convención establece una excepción a la censura previa, ya que la permite en el caso de los espectáculos públicos pero únicamente con el fin de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia. En todos los demás casos, cualquier medida preventiva implica el menoscabo a la libertad de pensamiento y de expresión”*⁹. Desde esta perspectiva, el máximo tribunal regional consideró que la prohibición de la exhibición de la película “La Última Tentación de Cristo” constituyó una censura previa impuesta en violación al artículo 13 de la Convención.

Otro precedente a tener en cuenta es el informe de la Comisión Interamericana Nº 11/96, correspondiente al caso 11.230, de Francisco Martorell contra el Estado de Chile. El litigio se inicia con la publicación del libro “Impunidad Diplomática”, escrito por Martorell y editado por la Editorial Planeta, en el cual se relatan las circunstancias por las que el ex embajador argentino Santiago Spinoza Melo debió dejar su cargo en Santiago de Chile. Al día siguiente de la publicación Andrónico Luksic Craig, un empresario chileno que era mencionado en el libro, promovió una medida cautelar pidiendo que se prohibiese la circulación del volumen alegando que se violaba su derecho a la privacidad. La Corte de Apelaciones de Santiago dictó una “orden de no innovar” que prohibió temporalmente el ingreso, distribución y circulación de la publicación en Chile hasta que se adoptase una decisión definitiva sobre el caso. La Corte Suprema chilena confirmó la medida el 15 de junio de 1993.

Tras fracasar las iniciativas para llegar a un procedimiento de solución amistosa entre Martorell y los representantes del Estado chileno, la Comisión produjo su Informe.¹⁰ Allí se destacan consideraciones sobre la factibilidad de las interferencias y restricciones de los Estados sobre la libertad de expresión e información. Tras recordar lo dicho por la Corte

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), caso 11.230: Francisco Martorell c/ Chile. Informe de fondo No. 11/96, del 3 de mayo de 1996.



Interamericana en la Opinión Consultiva 5/85 en cuanto a que el derecho a la información tiene una faz individual y otra social y que los Estados deben garantizar tanto el derecho a difundir como a recibir, la Comisión señala que el principio estipulado en el artículo 13 es claro en el sentido de que “la censura previa es incompatible con el pleno goce de los derechos protegidos por el mismo”¹¹.

El Informe destaca que la excepción es la norma contenida en el párrafo 4, que permite la censura de los espectáculos públicos para la protección de la moralidad de los menores y que la única restricción autorizada por el artículo 13 es la imposición de responsabilidad ulterior. Posteriormente la Comisión indica que la “interdicción de la censura previa, con la excepción que prevé el párrafo 4 del artículo 13, es absoluta. Esta prohibición existe únicamente en la Convención Americana. La Convención Europea y el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos no contienen disposiciones similares. Constituye una indicación de la importancia asignada por quienes redactaron la Convención a la necesidad de expresar y recibir cualquier tipo de información, pensamientos, opiniones e ideas, el hecho de que no se prevea ninguna otra excepción a esta norma”¹².

Respecto a las vías de protección de los derechos a la intimidad y la honra, la Comisión entendió que las previsiones del artículo 11 de la Convención de ningún modo pueden sostener la procedencia de la violación del artículo 13 que prohíbe la censura previa. Más aún, la CIDH indicó que “el criterio utilizado por Chile en el caso del señor Martorell implica dejar al libre arbitrio de los órganos del Estado la facultad de limitar, mediante censura previa, el derecho a la libertad de expresión que consagra el artículo 13 de la Convención Americana”¹³. Es decir que los únicos modos de proteger la honra y la intimidad son aquellos que se establecen por medio de las responsabilidades ulteriores.

Si bien de la comparación de ambas cartas de derechos humanos surgen diferencias en la consideración y alcance de los derechos de recibir, difundir e investigar informaciones por cualquier medio, notamos que las apreciaciones del sistema europeo de derechos

¹¹ *Ibidem.*

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

humanos y las del sistema interamericano han admitido opuestas soluciones a la aplicación de medidas preventivas y de censura por razones bien diferentes.

La principal es que mientras la Convención Americana consigna claramente que no habrá censura previa ni restricciones indirectas sino responsabilidades ulteriores, la Convención Europea sí permite actitudes diferentes por parte de los Estados ante ciertas circunstancias, de modo explícito. Bajo los estándares del inciso segundo del artículo 10 de la Convención Europea vemos cómo el principio de generalidad de los mensajes se ve ceñido por la posibilidad de sujeción a “formalidades, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias en una sociedad democrática”. Vale decir, es la propia Convención la que permite esas tres soluciones (formalidades, restricciones o sanciones) en pos de la preservación de otros bienes jurídicos en la medida en que se satisfagan los principios o requisitos de legalidad, fin legítimo y necesidad en una sociedad democrática. En el caso de la Convención Americana, la presencia de estos requisitos será menester sólo para el caso de la aplicación de responsabilidades ulteriores.

3. La apología de la guerra y el discurso del odio

Siempre basándonos en la hipótesis de tensar la discusión hasta el límite máximo que esta colaboración nos permite, traeremos a colación uno de los capítulos del Informe del año 2004 de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA. Allí, el entonces Relator de Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni, se avocó a establecer cuál sería el entendimiento correcto del texto del inciso 5 del artículo 13 de la Convención Americana a partir de la diferencia constatable entre las versiones en inglés y en español:

13.5. Any propaganda for war and any advocacy of national, racial, or religious hatred that constitute incitements to lawless violence or to any other similar action against any person or group of persons on any grounds including those of race, color, religion, language, or national origin **shall be considered as offenses punishable by law.**

13.5. **Estará prohibida por la ley** toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal



similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.¹⁴

De acuerdo con el Informe 2004 de la Relatoría, lo que establece el inciso 5 del artículo 13 es un tipo especial de las responsabilidades posteriores previstas en el inciso 2 y no una posibilidad de prohibición de contenidos. Este aporte de la Relatoría resulta capital, en especial cuando en el tratamiento de las peticiones de la Comisión en el caso de "La última tentación de Cristo" la Corte Interamericana había destacado que "el artículo 13.5 de la Convención establece la obligación positiva del Estado de evitar la diseminación de información que pueda generar acciones ilegales. Este caso no se enmarca dentro de este supuesto, ya que la versión cinematográfica de Martin Scorsese ha sido definida como obra artística de contenido religioso sin pretensiones propagandísticas. Por otra parte, en el curso del proceso ante los tribunales locales y durante el trámite ante la Comisión, nunca se invocó la excepción establecida en este artículo. Además, este inciso 5 del artículo 13 debe entenderse dentro del principio establecido en el inciso 1 del mismo artículo, es decir, que "quienes hagan apología del odio religioso deben estar sujetos a responsabilidades posteriores conforme a la ley"¹⁵.

Llegados a este punto, nos preguntamos si el discurso discriminatorio, apologético de matanzas o genocidios por razones de raza o nacionalidad puede ser considerado en este debate como "acción similar". Pareciera que no, en la medida en que no se incita a la comisión de actos de violencia por su mera mención. Insistimos en que la discusión guarda relación con aquello que la misma Comisión afirmó en su alegato en el caso Martorell: si los Estados tienen la obligación positiva de evitar la diseminación de información que pueda generar acciones ilegales, cuáles serían esas informaciones.

Los sucesivos relatores de la OEA entienden que los fallos y opiniones consultivas de la Corte IDH, no admiten restricciones previas, aún cuando el texto diga "estará prohibido",

¹⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, versiones en inglés y español disponibles en <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-32.html> y <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-32.html> Fecha de última consulta: 12 de febrero de 2012. El destacado es nuestro.

¹⁵ Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros c/ Chile). Sentencia del 5 de

febrero de 2001.



que es bien distinto al texto en inglés en el cual se los considera "ofensas castigables por la ley".

Pero lo dicho toma relevancia en la medida en que nos acercamos al nudo de la posible colisión de normas: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) tiene en su artículo 20 una norma bien explícita que ordena la prohibición:

Artículo 20

1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley.
2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

Esto determina que autores como Héctor Faúndez Ledesma entiendan que efectivamente pueda existir una franja de "discursos prohibidos"¹⁶, que son los que allí se nombran y que transforman a los mensajes en susceptibles de ser eliminados del universo de discursos protegidos sujetos a responsabilidades ulteriores ¿Serían de esta naturaleza los discursos discriminatorios, aún -y sobre todo a efecto del análisis académico-, cuando no instiguen a la realización de conductas?

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, menciona entre otras cuestiones:

Artículo 1.

1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.

Artículo 6

Los Estados partes asegurarán a todas las personas que se hallen bajo su jurisdicción, protección y recursos efectivos, ante los tribunales nacionales competentes y otras instituciones del Estado, contra todo acto de discriminación racial que, contraviniendo la presente Convención, viole sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como el derecho a pedir a esos tribunales

¹⁶ Faúndez, Héctor, "Los límites a la libertad de expresión", UNAM, México, 2004.

satisfacción o reparación justa y adecuada por todo daño de que puedan ser víctimas como consecuencia de tal discriminación.

Artículo 7

Los Estados partes se comprometen a tomar medidas inmediatas y eficaces, especialmente en las esferas de la enseñanza, la educación, la cultura y la información, para combatir los prejuicios que conduzcan a la discriminación racial y para promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y los diversos grupos raciales o étnicos, así como para propagar los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y de la presente Convención.

En el mismo sentido, algunas de las conclusiones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia realizada en Durban, Sudáfrica, en el año 2001 apuntan:

12. m) La incompatibilidad entre la libertad de expresión y las campañas que fomentan el odio, la intolerancia y la violencia sobre la base del racismo, la discriminación racial y la xenofobia, particularmente en la edad digital; (...)

88. Reconocemos que los medios de comunicación deben representar la diversidad de la sociedad multicultural y desempeñar su función en la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. A este respecto destacamos la fuerza de la publicidad;

89. Tomamos nota con pesar de que algunos medios de comunicación, al promover imágenes falsas y estereotipos negativos de grupos y personas vulnerables, en particular migrantes y refugiados, han contribuido a la difusión de sentimientos racistas y xenófobos entre el público y, en algunos casos, han alentado la violencia por parte de individuos y grupos racistas;

90. Reconocemos la contribución positiva que el ejercicio del derecho a la libertad de expresión, en particular por los medios de comunicación y las nuevas tecnologías, incluida Internet, y el pleno respeto de la libertad de buscar, recibir y comunicar información pueden hacer a la lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Reiteramos la necesidad de respetar la independencia de la prensa y la autonomía de los medios de comunicación a este respecto;

A partir de estas definiciones reaparecen algunos interrogantes ¿Es posible justificar la adopción de medidas de prohibición previa? ¿La protección contra la discriminación es un



fin legítimo que admite la intervención o injerencia previa del Estado? ¿Qué rol político o jurídico le cabría al Estado frente a una denuncia de discurso grave e inminente? Si el Estado interviniera en forma previa por vía judicial para ordenar que algún mensaje no circule, ¿cómo podría responder luego a la denuncia de violación al artículo 13 de la Convención Americana, o al artículo 19 del PIDCP?

La cuestión de fondo radica en dilucidar quién es la víctima, partiendo del criterio que emana del derecho internacional de los derechos humanos y que insta a privilegiar los derechos de la víctima en caso de solapamiento o tratamiento desigual de un tema por más de un tratado de derechos humanos.¹⁷

Además, la cuestión obliga a plantear un debate pocas veces dado sobre la razón de ser de la protección de la libertad de expresión: ¿Es la garantía necesaria para el desarrollo de la individualidad y su realización personal o su razón de ser es el fortalecimiento del Estado democrático de derecho y el bien común?

Tal como afirma Vincenzo Zeno Zercovich, *“las comúnmente aceptadas teorías sobre la libertad de expresión, las cuales son invocadas aun como base para las más importantes decisiones, no resultan satisfactorias en tanto olvidan las antiguas y originales raíces de la libertad y tampoco se muestran capaces para abordar las nuevas dimensiones de la libertad de expresión”*¹⁸.

4. Palabras finales

La libertad de expresión siempre ha sido objeto de apasionados debates, incluso cuando se encuentre en riesgo por la existencia de dictaduras o cercenamientos del Estado de derecho. América latina tiene una larga historia en estas cuestiones. Los hitos más recientes van desde una agenda incumplida en materia de acceso a la información

¹⁷ Claramente no nos estamos refiriendo a aplicación de responsabilidades ulteriores, tales los casos de situaciones complejas de discursos apologeticos del odio o, de mayor dificultad aún como "Robert Faurisson v. France, U.N. Doc. CCPR/C/58/D/550/1993(1996)." o Lehideux and Isorni vs. France (55/1997/839/1045) TEDH 23 Septiembre 1998.

¹⁸ Zeno Zercovich, Vincenzo, "Freedom of Expression. A critical and comparative Analysis", Routledge-Cavendish, Canada, 2008.



pública, hasta la existencia de juicios promovidos por funcionarios contra periodistas a los cuales se condena a prisión y/o al pago de cuantiosas sumas de dinero para acallarlos. La modificación de las leyes que regulan el ejercicio del derecho a la información a través de los servicios de comunicación audiovisual es otra rémora que subsiste en muchos países de la región, salvo honrosas excepciones. Aun cuando estas históricas asignaturas pendientes comiencen a ser superadas, como ha ocurrido en Argentina con la despenalización de las calumnias e injurias para casos de interés público y la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, seguirán existiendo controversias en torno al ejercicio de este derecho. Los discursos de odio y discriminación, sin duda, ocuparán un lugar central en esos debates.

En palabras del constitucionalista norteamericano Owen Fiss, *“se nos está invitando –de hecho, se nos está obligando- a reconsiderar la naturaleza del Estado Moderno y a examinar si este debe desempeñar algún papel en la protección de nuestras libertades más fundamentales. Los debates del pasado asumían que el Estado era el enemigo natural de la libertad. Era el Estado el que estaba tratando de silenciar al individuo, y era al Estado al que había que poner límites. Hay una gran dosis de sabiduría en esta concepción, pero se trata de una verdad a medias. Ciertamente el Estado puede ser opresor, pero también puede constituir una fuente de libertad”*¹⁹.

Esta discusión acerca del rol del Estado como garante del ejercicio del derecho humano a la comunicación ha tomado vigor en Argentina a lo largo de los últimos años y se ha manifestado en iniciativas concretas como la creación del Observatorio de la Discriminación en Radio y Televisión²⁰. La puesta en funcionamiento del Observatorio se formalizó en noviembre de 2006 a través un convenio firmado por el Comité Federal de Radiodifusión (COMFER) –hoy Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA)- y el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI), a partir de la propuesta N°208 del Plan Nacional contra la

¹⁹ Fiss, Owen, “La ironía de la libertad de expresión”, Gedisa, Barcelona, 1999.

²⁰ Para más información véase <http://www.obserdiscriminacion.gov.ar/>



Discriminación, aprobado mediante el Decreto N°1086/05. En marzo del 2007, gracias a un nuevo convenio, se incorporó el Consejo Nacional de la Mujer (CNM).

El Observatorio actúa por iniciativa propia, o por reclamos o denuncias realizadas ante cualquiera de las unidades estatales intervinientes. El organismo analiza los contenidos objetados y define si el material revisado contiene o no un mensaje discriminatorio. Su intervención no tiene la finalidad de imponer sanciones –ni siquiera está facultado para hacerlo-, sino que se limita a comunicar el resultado de la evaluación a las partes involucradas en la producción y distribución del contenido objetado, para luego difundir el análisis públicamente. El marco referencial para la actividad del Observatorio contempla su sujeción a los tratados de derechos humanos incorporados en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, la ley antidiscriminatoria, el Código de Autorregulación de la Actividad Publicitaria y el Código de Ética del Foro del Periodismo Argentino (FOPEA).

Al igual que ocurre con organismos similares de todo el mundo²¹, el Observatorio se propone generar un espacio de seguimiento y estudio de los contenidos audiovisuales y una instancia de diálogo con los encargados de su realización y difusión para reflexionar sobre el carácter discriminatorio de los mensajes reproducidos a través de los medios. Al mismo tiempo busca estimular la participación social en la construcción de alternativas para el abordaje de la discriminación en medios audiovisuales.

La labor iniciada en 2006 desde el Observatorio cuenta, a partir de la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (ley 26.522), con un refuerzo institucional. La nueva normativa prevé en su artículo 19 la creación de la Defensoría del Público de los Servicios de Comunicación Audiovisual. Si bien aún no se ha hecho efectiva la designación del Defensor/a, esta figura está llamada a concentrar las consultas, reclamos y denuncias de los usuarios y traducirlas en recomendaciones para los organismos

²¹ Existen observatorios de medios de comunicación en distintos países. En su conformación participan instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y agencias estatales. A modo de ejemplo pueden mencionarse: el Observatorio Global de Medios <<http://www.mwglobal.org>>; el Observatorio de la publicidad del Instituto de la Mujer de España <<http://www.migualdad.es>>; el Observatorio Gallego de Medios <<http://observatoriodosmedios.org>>; la Red ANDI de América Latina <<http://www.redandi.org>>; el Centro de Estudios y Observación de Medios de la Universidad de La Plata <http://www.perio.unlp.edu.ar/centros/ceom/index.html>; el Observatorio de Medios de la Unión de Trabajadores de Prensa de Buenos Aires (UTPBA) <http://www.observatorio.org.ar>; y la Federal Communications Commission de Estados Unidos (organismo encargado de regular la radiodifusión y que también realiza un monitoreo de los medios penalizando expresiones “obscenas e indecentes”) <http://www.fcc.gov>.



públicos involucrados, así como para los prestadores privados. La Defensoría también se encuentra legitimada para actuar de oficio o en representación de terceros ante cualquier autoridad administrativa o judicial.

Estas iniciativas muestran un camino posible para superar la tensión teóricamente irresoluble entre mecanismos de censura previa y aplicación de responsabilidades ulteriores: espacios de trabajo conjunto entre el Estado y la sociedad civil mediante los cuales dar cuenta de –y revisar permanentemente- los criterios de protección y dar visibilidad a las problemáticas como práctica estatal de cumplimiento de la CERD. Estas iniciativas no reemplazan, más bien complementan, las atribuciones estatales destinadas a garantizar el pluralismo y la diversidad, tal como emana de nuestra Constitución Nacional, los tratados internacionales incorporados a ella y las recomendaciones de los relatores de libertad de expresión de los distintos sistemas regionales y globales de derechos humanos.

Palabras clave

Keywords

Libertad de expresión

Freedom of expression

Libertad de información

Freedom of information

Derecho a la información

Right to information



HONDURAS: UN PUENTE LLAMADO DEMOCRACIA

por Vita Randazzo*

Resumen

El golpe de estado de 2009 en Honduras puso al descubierto las debilidades de un sistema con grandes dificultades a la hora de garantizar los derechos ciudadanos. Sin embargo, el historial de derechos vulnerados puede apreciarse desde muchos antes: mujeres, jóvenes y niños son los principales perjudicados y la migración masiva, la violencia social y los desfavorables números que muestran las estadísticas oficiales sus principales indicadores.

Summary

The 2009 coup in Honduras exposed the weaknesses of a system with great difficulties in ensuring citizens' rights. However, the violation on basic rights can be traced way back before. Women, teenagers and children are the main victims; and the unfavorable numbers that official statistics depict are the main indicators on mass migration and social violence.

Hay muchas caras del Estado, y ellas no suelen mostrarse con el mismo gesto para todos, aunque así debería ser en un Estado democrático.

Guillermo O'Donnell

Tomando como punto de partida las reflexiones esbozadas por O'Donnell sobre el Estado y la Democracia, este texto se propone provocar dentro del espacio de sus páginas, cual caja de resonancia, un encuentro entre varios enunciados teóricos *vis-à-vis* los aciertos y desaciertos del Estado hondureño en relación a los enfoques y políticas dirigidas a su población juvenil durante los últimos años.

Tras colocar a la juventud en el centro del mapa, junto a cifras y análisis que den cuerpo a su realidad, se analizarán las respuestas dadas desde el Estado para responder a sus necesidades, considerando especialmente las acciones estatales ante el fenómeno de la violencia juvenil y las maras y pandillas, y la tendencia a la regresión respecto a sus



políticas de salud sexual y reproductiva, como manifestaciones punzantes del grado de exclusión y rechazo social que afecta el desarrollo de este sector poblacional.

La crisis política generada por el Golpe de Estado del 2009 será apenas una piedra de toque. El objetivo del presente trabajo es resaltar los desafíos que enfrenta el Estado Hondureño tanto en lo que se refiere a la democratización de los mecanismos institucionales que son inherentes a su forma organizativa, como así también en las políticas orientadas hacia aquellos sectores que por su vulnerabilidad deberían ser objeto de políticas específicas: la niñez, juventud y mujeres.

A manera de cierre, se hará un repaso de las respuestas estatales a problemáticas específicas y se expondrán vacíos pendientes de cara a la reconstrucción democrática del país.

*Licenciada en Periodismo con especialidad en Dirección de Cine. Trabaja con temáticas relacionadas con juventud.

Una brújula teórica

Nada como una crisis para desnudar las fragilidades estructurales de un sistema: tras el Golpe de Estado acontecido en Honduras el 28 de junio de 2009, *“se rompió algo más que un sistema legal e institucional. Se destruyó el precario equilibrio tradicional que durante decenas de años había caracterizado al escenario político nacional. Ese equilibrio, basado esencialmente en un sistema bipartidista tan antiguo como funcional, garantizaba niveles aceptables de gobernabilidad política y permitía, de alguna manera, que siguiera avanzado un proceso de transición política, desde el autoritarismo militar hacia la democracia civil, que había comenzado en los inicios de los años ochentas.”*²²

Contemplar repentinamente las anemias del régimen democrático hondureño fue también una oportunidad para comenzar a entrever la frágil estructura estatal que tras el Golpe siguió justificando el sentido de “normalidad” a fuerza de represión de la protesta social en el marco de una “transición constitucional” justificada por acusaciones de abusos de poder del presidente Manuel Zelaya.

²² Meza, Víctor. *Honduras: Democracia, Conducción Civil y Agenda de Reformas en el Sector Defensa*. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa: Lithopress. 2011. Pág. 1



Así en palabras de O’Donnell *“en el extremo de situaciones de maltrato al a la ciudadanía, el Estado muestra su fundamental ambigüedad. Por un lado, cuando funciona razonablemente bien provee el gran bien público del orden y previsibilidad de las relaciones sociales; asimismo cuando coexiste con un régimen democrático, mediante sus burocracias y su sistema legal el Estado sanciona y respalda –al menos– los derechos de la ciudadanía política. Y por el otro lado el Estado se constituye, inevitablemente, a partir de complejas organizaciones burocráticas, cuya textura es una serie de relaciones jerárquicas. Esas burocracias pueden sentirse, y ponerse a sí mismas, en una relación de superioridad incontestable con los individuos que atienden, máxime si éstos pertenecen a sectores desfavorecidos en sociedades muy desiguales”*²³ como reflejan los índices de esperanza de vida, educación e ingreso per cápita en Honduras, cuya combinación para el 2011 lo colocó en la posición 121²⁴ entre 187 países analizados para el Índice de Desarrollo Humano (IDH) mundial.²⁵

En la crisis política hondureña, *“el epicentro de esa especie de terremoto político que azotó a la institucionalidad del país se ubicó en el Congreso Nacional y, gravitando sobre él, los empresarios, los militares, las cúpulas religiosas y los medios de comunicación”*²⁶ y provocó el resurgimiento de los fantasmas de la guerra fría, la ideologización del discurso y de las actitudes. Hubo un comportamiento agresivo contra quienes se manifestaron en desacuerdo y se propició una impunidad coyuntural que incrementó la violación de las garantías individuales. Se evidenció, asimismo, un desconocimiento del derecho de la ciudadanía a manifestarse, a movilizarse y a expresarse, y surgieron insultos de corte clasista hacia las personas que marchaban diariamente como “el pueblo es la chusma, el bochinchero, el revoltoso” que luego tomó matices sexistas contra las jóvenes que se

²³ O’Donnell, Guillermo. *Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. Lima: PNUD. 2007. Pág. 40

²⁴ Informe sobre Desarrollo Humano 2011. *Sostenibilidad y Equidad: Un mejor futuro para todos*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Caretilla interior. Ver http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human_developmentreport2011.html Consultado el 1 de julio de 2012.

²⁵ A manera de comparación, para el 2011 Costa Rica se situó en la posición 69 del IDH, mientras que Haití se ubicó en la 158. Por un lado esto coloca a Honduras sólo 27 posiciones por encima del desempeño de Haití, el más bajo de Centroamérica y El Caribe; por el otro lado, esta distancia casi se duplica (52 posiciones) para alcanzar los niveles de Costa Rica, siempre a la vanguardia de la región.

²⁶ Leticia Salomón [et al]. *Honduras: Retos y Desafíos de la Reconstrucción Democrática*. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa: Lithopress. 2011. Pág. 2



identificaban como feministas a través de epítetos como “perra”, “puta”, “loca.”²⁷ Estas expresiones provenían de un sector de la sociedad civil identificado con cierto sector religioso y Pro-Golpe, que llegó a reconocerse como “camisetas blancas” por el hecho de que portaban níveas blusas evocando a la paz mientras se manifestaban acompañadas de una escolta militar para garantizar su seguridad. Este escudo castrense a sus pasos, en contraposición a los gases lacrimógenos que recibía la “chusma” diez veces más numerosa, siguiere que este grupo de ciudadanas y ciudadanos, más allá de ser una extensión “informal” del gobierno de facto, recibía un cuidado diferenciado por parte de la cúpula del Estado que quedó en pie.

Aquí para ubicar esta realidad en un contexto más amplio, conviene trazar el rumbo de vuelta a O’Donnell cuando reflexiona sobre cómo *“en América Latina hemos aprendido que un Estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtraje puede coexistir con un régimen de propuesta de reflexión, con elecciones razonablemente competitivas y con la vigencia de ciertas libertades. Pero este es un Estado que, por débil y angosto, no funciona como el impulsor de la conquista de los derechos de ciudadanía implicados y reclamados por la democracia. El dinamismo del capitalismo lo hace un constante productor y reproductor de desigualdades y, con ellas, de la abrogación de parte de esos derechos.”*²⁸

Después del golpe de estado en Honduras, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una aproximación conceptual del trinomio exclusión social, -la construcción de ciudadanía juvenil- y desarrollo humano donde entiende que *“la privación de capacidades y oportunidades que enfrentan los/las jóvenes en la vida económica, social y política del país, que les impiden acceder a la ciudadanía plena [...] implica la negación de los derechos económicos, sociales y políticos así como las responsabilidades cívicas, éticas y el sentido de pertenencia, que son inherentes a la condición ciudadana.”*²⁹

²⁷ *La continuidad del golpe de Estado y su impacto en las mujeres.* Feministas en Resistencia-Honduras FeR. 2010. Pág. 27. Ver [http://www.iustassociates.org/documentos/honduras/CDM%20La Continuidad del Golpe.pdf](http://www.iustassociates.org/documentos/honduras/CDM%20La%20Continuidad%20del%20Golpe.pdf) Consultado el 1 de julio de 2012

²⁸ O’Donnell, Guillermo. Op Cit. 2007. Págs. 54-55

²⁹ Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2008/2009. *De la exclusión social a la ciudadanía juvenil.* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Pág. 29 – Ver



La Honduras joven

Casi tres veces menor a la extensión de la Provincia de Buenos Aires, Honduras cuenta con 112 492 km² y una población estimada mayor a los ocho millones de habitantes, el 38,7 por ciento del total de la población hondureña son jóvenes de entre 12 y 30 años según en base a datos de la penúltima Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) del año 2008.³⁰ Lo que implica que para el 2010 por lo menos seis de cada diez personas hondureñas eran menores de 30 años.³¹

Según estimaciones de la CEPAL para Honduras, en el contexto latinoamericano el país es uno de los que presentan mayores desigualdades, con un coeficiente de Gini³² a nivel nacional que escasamente varió de 0,564 en 1999 a 0,548 en 2009, una década más tarde.³³ La situación además se refleja en que 59,2 por ciento de la población vive bajo la línea de pobreza y 36,2 por ciento bajo la línea de extrema pobreza; mientras que se estima que 29,3 por ciento de sus habitantes tiene un ingreso diario de un dólar o menos, especialmente en el área rural donde la indigencia se eleva al 45.9 por ciento (INE, 2008). Así, mientras el 10 por ciento más rico del país percibe el 42,2 por ciento del ingreso total, el 10 por ciento más pobre sólo tiene el 0,9 por ciento del ingreso.

Aunque en los últimos veinte años, se han producido avances notables en algunos indicadores de la niñez -como el haber disminuido moderadamente por cada mil nacidos vivos la Tasa de Mortalidad Infantil, que bajó de 39 en 1991 a 23 en 2009, así como el

http://hdr.undp.org/es/informes/nacional/americalatinacaribe/honduras/INDH_Honduras_2008-2009.pdf consultado el 1 de julio de 2012

³⁰ Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2008/2009. Op Cit. 2007. Págs 304-305

³¹ Calculo propio en base a la *Proyección de población* del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) de la División de Población de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Año IV, Núm 7. 2009. Santiago de Chile. Pág. 90 Ver: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/38297/OD7_Proyeccion_Poblacion.pdf Consultado 1 de julio de 2012.

³² El Coeficiente de Gini es un índice que sirve para medir la Distribución del Ingreso dentro de una Sociedad y así reflejar niveles de desigualdad. Puede adoptar valores entre cero y uno, correspondiendo a cero aquellos casos con una distribución completamente igualitaria o uniforme de los Ingresos; y a uno los caso de una Distribución totalmente desigual.

³³ *Panorama social de América Latina 2011*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Pág. 78. Ver: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Cap-I-Pobreza.pdf> Consultado 1 de julio de 2012.



promedio de mortalidad en los niños menores de cinco años que bajó en ese mismo período de 55 a 30 muertes³⁴ - subsiste una precaria calidad de vida para los niños, niñas y jóvenes en Honduras, agravada por el paso del huracán y tormenta tropical Mitch a finales de octubre de 1998.

Hace ya 14 años, el paso del Mitch en Honduras dejó un saldo de 5657 personas muertas, 8058 desaparecidas, 12 272 heridas y 285 000 que perdieron sus viviendas, estimándose un saldo de más de millón y medio de personas damnificadas. Los cálculos sobre pérdidas materiales señalan que el 60 por ciento de la infraestructura vial del país resultó seriamente dañada, que el 70 por ciento de los cultivos (fundamentalmente de café, bananos y piña) quedaron destruidos o seriamente afectados, representando pérdidas superiores a los US\$800 millones (sólo en el sector agrícola) además de afectar el 25 por ciento de la infraestructura educativa, dejando a más de 100 000 estudiantes del ciclo primario sin escuelas y al menos a 30 000 estudiantes secundarios que no pudieron continuar sus estudios.³⁵ Ante este cambio profundo en el paisaje nacional, los sectores afectados, directa o indirectamente, se vieron urgidos de adoptar nuevas estrategias de sobrevivencia, encabezadas por un aumento significativo en el trabajo infantil y la migración. A menos de un año del paso del Mitch, en marzo del 1999, la cantidad de nuevos niños y niñas trabajadoras entre 10 y 14 años se había cuadruplicado -sólo en esa franja etaria, varió de 10 680 a 41 957- mientras que entre 10 a 17 años se cuantificaban casi medio millón de niños, niñas y jóvenes trabajadores, es decir, cuatro de cada diez niños a nivel nacional trabajaban.³⁶

Paralelamente, el 61,4 por ciento del total de personas emigrantes que se encuentran fuera del país salió del territorio entre 1998 y 2005,³⁷ mientras que la Secretaría de

³⁴ Proyecto de documento del programa del país Honduras, presentado al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 25 de abril de 2011. Pág. 2. Ver: <http://www.unicef.org/about/execboard/files/2011-PL19-ODS-Honduras-Spanish.pdf> Consultado 1 de julio de 2012.

³⁵ *El huracán Mitch en Honduras*. Secretaría de Salud de Honduras y Organización Panamericana de la Salud. Págs. 149-150. Ver <http://www.paho.org/spanish/ped/gm-honduras.pdf> Consultado 1 de julio de 2012.

³⁶ Plan de acción nacional para la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil en Honduras. IPEC-UNICEF, (2001). Pág. 28. Ver http://white.oit.org.pe/ipec/documentos/plan_eti_honduras.pdf Consultado 1 de julio de 2012.

³⁷ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Honduras. Colección Informes de Desarrollo Humano, Tegucigalpa, M.D.C. Honduras. *Capítulo 6. Emigración y ciudadanía social: del éxodo a la potenciación de la ciudadanía social*. PNUD (2006). Pág. 150. Ver http://www.undp.un.hn/INDH2006/descargas/cap_6.pdf Consultado 1 de julio de 2012.



Relaciones Exteriores de Honduras estima que al menos un millón de personas hondureñas indocumentadas han abandonado el país teniendo como destino los Estados Unidos, de las cuales actualmente residen en ese país del norte más de 850 000, lo que equivale a 11 por ciento de la población que actualmente permanece en el territorio nacional. Se estima que la comunidad hondureña en los Estados Unidos es la quinta más grande y la de mayor crecimiento entre las poblaciones de indocumentados.³⁸

Es así como, en los primeros cinco años del nuevo milenio, el retrato de la gran mayoría de hogares hondureños, frágilmente sostenido antes de Mitch por estructuras nucleares con presencia de parientes cercanos (el 96.15%),³⁹ fue perdiendo muchos de los rostros de las personas en edad productiva, dejando a abuelas y a población menor de edad a cargo de niñas y niños pequeños que comienzan su vida con relaciones intrafamiliares trastocadas y con exigencias de acelerar sus responsabilidades en el aporte a la economía familiar. Citando un reciente informe sobre Justicia Juvenil en Honduras, “*la situación generada por el huracán Mitch aumenta los grupos de alto riesgo y contribuye a que miles de jóvenes ingresen a las pandillas. En esa lucha por la sobrevivencia, la violencia contra las personas fue un recurso utilizado por estos grupos, aunque no fue exclusivo de ellos.*”⁴⁰

Honduras violenta

Honduras, epicentro de la región centroamericana, estuvo a la cabeza de los procesos de transición democrática en la década de los ochenta, mientras en los países vecinos se agudizaban los conflictos y confortamientos internos bajo el influjo de la Guerra Fría. Sin embargo, la estrenada democracia constitucional más que un reclamo interno fue el

³⁸ Ver www.migracion-remesas.hn/.../Emigración%20Honduras.ppt Consultado 1 de julio de 2012.

³⁹ Flores Fonseca, Manuel Antonio. *Los Hogares de Honduras (Tipo, composición, completud, ciclo vital y otras características)*. Maestría en Población y Desarrollo. 1999. Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Ver <http://poblacionydesarrolloenhonduras.files.wordpress.com/2011/03/los-hogares-de-honduras1.pdf> Consultado 1 de julio de 2012.

⁴⁰ Andino, Tomás et al. *Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en Honduras. Informe para la discusión*. Equipo POLJUVE Honduras. 2009. Pág. 13. Ver: <http://es.scribd.com/doc/57104706/Informe-de-Violencia-Juvenil-Honduras> Consultado 1 de julio de 2012.



resultado de una negociación de los Estados Unidos con los militares hondureños que durante décadas habían tenido el control del país a fuerza de golpes de estado, persuadiéndoles de convocar a elecciones y pasar el control del gobierno a los civiles a cambio altas cuotas de poder y cuantiosas ayudas económicas norteamericanas.⁴¹

En el territorio hondureño, durante este período de transición democrática, los Estados Unidos construyeron bases aéreas, la principal llamada Palmerola, aún bajo control norteamericano; organizaron y financiaron a unos 15 mil “contras” para atacar a los Sandinistas en Nicaragua; entrenaron a soldados salvadoreños para combatir al frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), que hoy ostenta la presidencia de El Salvador; contuvieron la incidencia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG) que aglutinaba en esa época a los cuatro grupos guerrilleros más importantes inmersos en la guerra civil de Guatemala; y con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) y consejeros militares argentinos se conformaron escuadrones de la muerte hondureños responsables de raptos y tortura de 184 personas que desaparecieron en el país entre 1979 y 1989.⁴²

Durante este ciclo de casi tres décadas de relativa estabilidad, interrumpida sólo por el Golpe de 2009, la democracia en Honduras, lejos de devenir en crecimiento económico o mejora de condiciones sociales de bienestar para la población de la región, más bien se vio acompañada de un aumento siempre en crescendo de la pobreza, el desempleo (o subempleo), la criminalidad y la violencia, contribuyendo a la profundización de la inequidad social. De la mano a esta precariedad, la violencia generalizada es motivo de constante zozobra para la población, en parte debido a que el país se ubica entre aquellos de más alta tasa de homicidios en Latinoamérica. Las estadísticas del 2005 establecen que mientras el promedio mundial de homicidios por cada cien mil habitantes oscilaba en casi 9, en Honduras la tasa llegó a poco menos de 50, la más alta de la región latinoamericana, incluso superior a la de Colombia (44,9), El Salvador (41) y Guatemala

⁴¹ Torres Calderón, Manuel. *¿Quién conoce honduras?* En *Descifrando a Honduras: Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch*. Cambridge, Massachusetts. Hemisphere Initiatives. 2002. Pág. 7. Ver: <http://lanic.utexas.edu/project/hemisphereinitiatives/honduras.pdf>

⁴² Spence, J. (2002). Introducción. En Torres Calderón, M. (2002). “Descifrando a Honduras. Cuatro puntos de vista sobre la realidad política tras el huracán Mitch”. En Hemisphere Initiatives. Cambridge Massachusetts.



(34,7). Así mismo, sólo entre el 2007 y 2008, aumentó la comisión del delito de lesiones en un 27,2 por ciento y los suicidios en un 25.4 por ciento; mientras que la modalidad de homicidios más común fue la del sicariato -asesinatos a sueldo generalmente asociados al crimen organizado-, que representan el 36,2 por ciento de la totalidad de homicidios.⁴³ Para el 2008, la tasa de homicidios alcanzó los 57,9 y llegó a los 86,5 para diciembre del 2011, incrementando poco menos del doble en escasos seis años.⁴⁴

Sin embargo, la sensación de inseguridad no sólo la resiente la población respecto a la delincuencia común y organizada, sino también respecto a los organismos encargados de guardar su seguridad y en Honduras existe desde antes de Mitch una creciente desconfianza hacia la policía y otras instituciones de gobierno.⁴⁵ Este escepticismo se agudizó con el Golpe del 2009 cuando “*al menos 21 leyes y regulaciones institucionales sustantivas fueron usadas a favor o en contra por los protagonistas del conflicto*”⁴⁶ dado que el núcleo duro del problema fue un decreto ejecutivo que ordenaba una consulta popular para que la ciudadanía hondureña expresara su acuerdo o desacuerdo con una nueva Constitución Política, pautada para el mismo día en que ocurrió la crisis. Justo esa madrugada, un contingente militar, teniendo como testigo a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Honduras, allanó la vivienda del presidente Zelaya, lo capturó, lo trasladó a las instalaciones de la Fuerza Aérea Hondureña y lo expatrió a Costa Rica. A partir de esta ruptura de la institucionalidad democrática, la polarización en el país está a la orden del día, provocando movilizaciones de cientos de miles de personas que marcan con sus pasos el rechazo, la desconfianza y hasta el hastío ciudadano hacia las acciones estatales.

⁴³ Gaborit, Mauricio. *Los círculos de la violencia: violencia social y procesos comunitarios*. Colombia. Pontificia Universidad Javeriana. Pensamiento Psicológico, julio-diciembre, año/vol. 1, número 005. 2005. Págs. 107-116. Ver: <http://www.redalyc.org/redalyc/pdf/801/80100509.pdf> Consultado 1 de julio de 2012. Consultado 1 de julio de 2012.

⁴⁴ Observatorio Nacional de la Violencia. Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad (IUDPAS). Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). 2007, 2008 y 2011. Ver: <http://iudpas.org/publicaciones/obsnacional.html>. Consultado 1 de julio de 2012.

⁴⁵ Posas, Mario. *Delincuencia, inseguridad ciudadana y desarrollo humano en Honduras*. Colección Cuadernos de Desarrollo Humano Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. Págs. 25-26. Ver: <http://www.undp.un-hn/publicaciones/coleccion/Cuaderno-4.pdf> Consultado 1 de julio de 2012.

⁴⁶ Torres, Manuel. En *Honduras: Retos y Desafíos de la Reconstrucción Democrática*. Centro de Investigación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa, 2011. Pag. 26.



En cuanto a la percepción de la ciudadanía respecto a la realidad imperante en Honduras, una encuesta de opinión realizada en Tegucigalpa a finales de los noventa mostraba que el 41 por ciento consideraba la delincuencia como el principal problema de Honduras, mientras que sólo el 17,4 y el 12,7 por ciento señalaban respectivamente el costo de vida y el desempleo como dificultad principal.⁴⁷ Justamente es en 1997, a partir del asesinato del hijo del empresario Ricardo Maduro -quien pocos años después se convertiría en Presidente de la República-, que la opinión pública comienza a vincular a las pandillas con el crimen organizado, construyendo en el imaginario social la amenaza a la seguridad pública que ellos representan. De manera más frecuente comienzan a aparecer reportajes achacando todos los males del país a esta facción juvenil organizada. En esa época, la empresa privada y los medios de comunicación promueven una marcha que moviliza treinta y cinco mil personas, bajo la consigna de “Paz y Convivencia”.

En palabras del sociólogo hondureño Héctor Bardales, *“para finales de los noventa ya habían estructuras bastante importantes tanto de la mara Salva Trucha como del Barrio 18 organizados en la ciudad y municipios aledaños a San Pedro Sula (Choloma, Villa Nueva, La Lima, El Progreso, Puerto Cortes) e incluso hasta en la ciudad de la Ceiba y cruzando una serie de municipios que están en el camino. Empezaron a generarse respuestas desde sociedad civil, pero no fue suficiente. Algunos profesionales de las ciencias sociales y humanas empezaron a proponerse esquemas de abordaje en coordinación con distintos grupos comunitarios y religiosos.”*⁴⁸ Este proceso de análisis e incidencia desde la sociedad civil culmina en octubre de 2001 con la aprobación del decreto 141-2001 del Congreso Nacional de Honduras, mediante el cual se establecía la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas vinculadas a Maras y Pandillas, después de una amplia consulta nacional dirigida por una Comisión Técnica Interinstitucional que elaboró un estudio con propuestas de solución a la problemática de las maras y pandillas.

⁴⁷ Andino, Tomás et al, Op cit. Pág. 22.

⁴⁸ Entrevista realizada por el documentalista Óscar Estrada al sociólogo Ernesto Bardales, Director de la organización Jóvenes Hondureños Adelante Juntos Avancemos (JHA-JA), que trabaja desde la década de los noventa en programas de apoyo a jóvenes que buscan salir de las maras. Ver <http://oscarlestrada.blogspot.com.ar/2012/03/ernesto-bardales-lo-que-hizo-la-reforma.html> Consultado el 1 de julio de 2012.



Sin embargo, el gobierno del nacionalista Ricardo Maduro trazó líneas de seguridad ciudadana de “cero tolerancia” y provocó que el Estado hondureño comenzara a oscilar por los márgenes de los compromisos adquiridos al firmar la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos, y del propio Código de la Niñez y la Adolescencia que propone la creación de un sistema especializado para impartir justicia a jóvenes entre los 12 a 18. Esta tendencia al margen del enfoque de los Derechos Humanos de la Niñez cobró especialmente forma a mediados del 2003, cuando se aprobó una reforma al artículo 332 del Código Penal (vigente desde 1984), sobre el delito de asociación ilícita cuando la presidencia del poder legislativo estaba a cargo del actual presidente Porfirio “Pepe” Díaz.

El artículo 332 original sancionaba con uno a tres años de reclusión a los fundadores, presidentes o directores de las asociaciones ilícitas (entendidas por aquellas que por su objeto y circunstancias sean contrarias a la ley, a la moral pública, y las que tengan por fin cometer algún delito), además de multar de cien a quinientos lempiras⁴⁹ a los asociados. La reforma en cambio sanciona con la pena de nueve a doce años de reclusión y multa de diez mil a doscientos mil lempiras a los jefes o cabecillas de maras, pandillas y demás grupos que se asocien con el propósito permanente de ejecutar cualquier acto constitutivo de delito. Esta situación deja en suspenso la aplicación de la Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas vinculadas a Maras y Pandillas y convierte en asociaciones ilícitas a las maras y pandillas, además de redefinir los alcances y las posibles medidas socioeducativas que se pueden imponer a los adolescentes por la comisión de esta infracción penal.⁵⁰

Lastimosamente, no fue sino hasta abril de 2004 que finalmente se puso en funcionamiento el Programa Nacional de Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social, violentando en el ínterin las garantías básicas del debido proceso como el principio de inocencia y de culpabilidad, realizando detenciones masivas de personas menores de

⁴⁹ Para el 2003, un dólar equivalía a un aproximado de 18 lempiras, por lo que los montos de la multa original oscilaban entre 5,55 y 27,77 dólares mientras que con la reforma se aumentó a un rango entre 555 y 11 111 dólares.

⁵⁰ Rodríguez, V. y Cuéllar, R. *El fenómeno de las maras en Centroamérica: un estudio penal con un enfoque de derechos humanos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 188. Ver <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2506/11.pdf>



edad, al amparo del presupuesto de pertenencia a las maras como delito de asociación ilícita, generando una violación al derecho a la libertad de esas personas. Y aún en los casos de violencia por delincuencia común, que es la conceptualización generalizada de violencia, los jóvenes están lejos de ser sus principales autores, como tiende a atribuirle el imaginario popular. Un estudio realizado por el Poder Judicial y el Ministerio Público en 2005, señalaba que las diferencias entre faltas y delitos cometidos por menores de edad eran aún menores respecto a las cometidas por personas adultas. Los hallazgos señalan que *“entre 1996 y 2004 los menores de 18 años de edad encausados por la justicia fueron 13 070, de los cuales 1223 fueron acusados de cometer homicidios (9,35 por ciento). Por su parte, de los 125 498 delitos de que son acusados adultos, 22 590 fueron por homicidios (18 por ciento)”*⁵¹

Estas cifras resultan inquietantes a la luz del análisis de la socióloga hondureña Leticia Salomón quien advierte que *“existe una percepción generalizada de que la delincuencia es una sola y de que amenaza por igual a los habitantes de un Estado, una región, una ciudad o una aldea. Sin embargo, la realidad nos demuestra que esto no es totalmente cierto y que, con las respectivas variaciones de espacio, ingresos, edades y otros, podemos encontrar una estratificación delincencial que afecta de manera diferenciada a la ciudadanía, con actores diferentes y con resultados diferentes, sin que esto altere el hecho de que existe una delincuencia generalizada que afecta por igual a toda la ciudadanía.”*⁵²

En medio de esta tensión política, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) señaló un promedio de siete jóvenes murieron diariamente en Honduras debido a la violencia durante el año 2010, mientras que estima que 5000 adolescentes y jóvenes, entre 14 y 25 años de edad, incluyendo 900 mujeres jóvenes, son integrantes de agrupaciones conocidas como maras y pandillas. Ese grupo de jóvenes cuenta con una baja escolaridad y frecuentemente ha sido víctima de violencia intrafamiliar. La Agencia

⁵¹ Andino, Tomás et al, Op cit. Pág. 17.

⁵² Salomón, Leticia. El desempeño policial y la satisfacción de la ciudadanía. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tegucigalpa, Febrero, 2004. Pág. 5. Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/honduras/documentos/desempeno.pdf> Consultado el 1 de julio de 2012.



de Naciones Unidas precisa que *“el Sistema de Justicia Penal Especial que atiende a personas jóvenes en conflicto con la ley, establece que la privación de libertad debe ser la última medida en aplicarse, pero resulta ser la modalidad más generalizada para sancionar infracciones penales”*.⁵³

A pesar de que la reforma al artículo 332 del Código Penal ha dejado de estar ya vigente, algunas de sus prácticas han dejado huella en las instituciones y operadores estatales en Honduras y se siguen utilizando desde los planes policiales de “Mano Dura” respecto de la dinámica de las detenciones masivas, adquiriendo incluso, gracias a una vieja campaña elector de Pepe Lobo, el epíteto de “Puño Duro.” Este paradigma punitivo de la inseguridad parece haber calado hondo en las iniciativas para enfrentar el fenómeno de las maras en Centroamérica, perfilándose como un retroceso de la reforma penal y del modelo de seguridad democrática que vuelve a instaurar el enfoque inquisitivo y el modelo de seguridad nacional en algunas de sus expresiones.

Este endurecimiento de las políticas públicas en Honduras también ha tenido su incidencia en las reformas a la única ley que ha sido concebida para abordar una de las formas de la violencia contra las mujeres, la Ley contra la Violencia Doméstica, que incluye mecanismos preventivos, educativos, de sanción y su intención y ámbito de aplicación está limitado a las relaciones de pareja o violencia doméstica. La Ley tiene por objeto proteger la integridad física, psicológica, patrimonial y sexual de la mujer, contra cualquier forma de violencia de parte de su cónyuge, ex cónyuge, compañero, ex compañero de hogar o cualquier relación afín a una pareja en la que medie, haya mediado o no cohabitación, incluyendo aquellas en las que se sostiene o haya sostenido una relación sentimental.

Si bien para el 2006 se lograron incorporar varias reformas a la Ley Contra la Violencia Doméstica con la intención de mejorar en varios aspectos la aplicación de esta ley, el informe Alternativo presentado al Comité de las Naciones Unidas para el seguimiento a la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus

⁵³ Proyecto de documento del programa del país Honduras presentado al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Op Cit. Pág. 4.



siglas en inglés), señala lo siguiente: “El Ministro de la Secretaría de Seguridad se ha mostrado totalmente indiferente ante las demandas que le han presentado por comisiones mixtas de organizaciones de mujeres e instancias responsables de atender la problemática de violencia contra las mujeres, llegando incluso a afirmar que no se necesita la creación de una unidad de investigación de las muertes violentas de mujeres porque ya existe una unidad de investigación de crímenes contra menores. Esto evidencia la incomprensión y la incapacidad de atender demandas con las cuales el Estado hondureño está comprometido tanto a nivel nacional como internacionalmente.”⁵⁴

Una de las grietas más recientes al cuerpo institucional que debería garantizar los derechos de las mujeres se hizo evidente aún a inicios del 2009, seis meses antes del Golpe de Estado, cuando Martha Lorena Castro, representante del Opus Dei y diputada del Congreso Nacional de Honduras, presentó una iniciativa de ley para penalizar el uso de las Pastillas Anticonceptivas de Emergencia (PAEs), secundada por otra diputada de corte conservador, Marcia Villeda, vinculada a los medios de comunicación de mayor cobertura en el país. La propuesta fue vetada por el presidente Zelaya y remitida a la Corte Suprema de Justicia pero una de las primeras medidas del gobierno de facto fue emitir una prohibición de venta de las PAEs bajo decreto presidencial y durante estos casi tres años, desde el quiebre democrático ninguna farmacia o centro de salud tiene permitido venderlas.

A pesar que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha declarado que las PAEs no son abortivas,⁵⁵ el dictamen de la Corte Suprema de Justicia de Honduras hecho público en febrero del 2012 interpretó que la propuesta de Ley de penalización del uso de las PAEs además de ser constitucional también está en línea con el artículo 126 del Código Penal vigente el cual establece que *“el aborto es la muerte de un ser humano en cualquier momento del embarazo o durante el parto”*. En palabras de Helen Ocampo del Círculo de Estudio Feminista de Honduras, *“en las doce páginas del dictamen, el embarazo se*

⁵⁴ Este informe ha sido elaborado por el Centro de Derechos de Mujeres, organización parte de CLADEM – Honduras. Coordinación a cargo de Regina Fonseca y Claudia Hermannsdorfer Presentado al 39° período de sesiones - 23 de julio al 10 de agosto de 2007 –Comité de Naciones Unidas CEDAW - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

⁵⁵ Ver <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs244/es/index.html>



asocia con la concepción, un término religioso que refleja el fundamentalismo de los sectores conservadores que apoyan esta propuesta."⁵⁶

Por los momentos las organizaciones que abogan tanto por el libre acceso a las PAEs como a una debida educación sexual en el marco políticas públicas que fomenten la autonomía y el derecho de las mujeres a decidir conscientemente sus embarazos, confrontan un callejón sin salida ya que por un lado se sigue utilizando la prohibición ejecutiva para evitar que pueda accederse al medicamento de emergencia, y por el otro aún no se agenda la aprobación de la Ley secundada por el dictamen de la Corte Suprema que permitiría elevar un recurso de amparo o proceder a denunciar el caso ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Aún más preocupante resulta constatar que desde que se implementó la prohibición de venta de las PAEs en el 2009, de la mano del Golpe de Estado en Honduras, sólo en el caso de un Hospital regional al sur del país, los embarazos en adolescentes casi se han triplicado, pasando de 364 casos en el 2010 a 889 en el 2011⁵⁷ a la vez que se estima que el 30 por ciento de los partos en el país ocurren entre jóvenes de 13 a 19 años, mientras que el promedio en el resto de Latinoamérica es de 7.3 por ciento, más de cuatro veces menor.⁵⁸ Así la tasa de fecundidad adolescente registra un amplio número de nacimientos de madres adolescentes, 137 nacimientos por cada mil mujeres, es decir que 27 de cada 100 mujeres menores de 18 años ya ha tenido un hijo nacido vivo (COIPRODEN, 2005).

Aún más, la mortalidad materna entre adolescentes de 12 a 14 años se estima en 391 por cada cien mil nacimientos, es decir, tres veces mayor al promedio nacional (COIPRODEN, 2005). Así mismo, los datos muestran que 29.4 por ciento de las mujeres entre 15 y 19 años ha tenido al menos un embarazo y 22,9 por ciento tiene al menos un hijo vivo. Asimismo, entre el grupo de mujeres de 15 a 24 años, se estima que 44,3 por ciento ha

⁵⁶ Programa semanal "A Fondo" de la Televisión Universitaria de Honduras sobre la prohibición y la propuesta de penalizar con cárcel el uso de las pastillas anticonceptivas de emergencia (PAE). 21 de junio de 2012. Ver http://www.youtube.com/watch?v=gXpP6-aLsJ8&feature=player_embedded

⁵⁷ Ver <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Regionales/Adolescentes-embarazadas-superaran-las-mil-en-2012>

⁵⁸ Ver <http://fadep.org/blog/principal/familia/embarazos-de-adolescentes-en-honduras/>



estado embarazada alguna vez, que 68 de cada cien no ha recibido educación formal y al menos la mitad de los embarazos que ocurren antes de los quince años son no deseados (CEM-H, 2004).

Frente a la avalancha de violencia estatal que trae consigo la prohibición de venta, compra o promoción de uso las PAEs, inicialmente las organizaciones de mujeres en Honduras impulsaron una campaña nacional en contra de esta propuesta de Ley Castro-Villeda que propone penas de tres a cinco años de prisión. Fue una acción de esta campaña la que captó la atención de Avaaz, una organización global de campañas online con miembros en toda Latinoamérica, quien se sumó a la iniciativa en contra de la ley que podría encarcelar a mujeres y médicos por usar o prescribir PAEs. En pocas semanas, la petición logró reunir cerca de 680.000 firmas ciudadanas de todos diversos países bajo una petición dirigida al presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández, quien además considera lanzarse como candidato para la presidencia de Honduras. En concreto, la petición demandaba a Hernández *"que no criminalicen el uso de los anticonceptivos"* y que no *"conviertan a Honduras en el único país del mundo que castiga el uso o la venta de la píldora de emergencia con penas de cárcel hasta de seis años."*⁵⁹

En medio de aclamaciones a viva voz que rezaban "nosotras parimos, nosotras decidimos" fueron entregadas las casi 700 mil firmas al diputado Toribio Aguilera ya que Hernández, presidente del Congreso, evadió la recepción. Tras recibir la petición el diputado Aguilera añadió: "las luchas tienen que ser bastante objetivas en materia científica y en materia jurídica [...] es una pena que la Corte Suprema de Justicia se haya pronunciado y que haya dictaminado sin tener los suficientes elementos de carácter científico, por tanto tenemos que ir al pueblo. La Lucha tiene que venir de afuera y debe venir del propio pueblo"⁶⁰

⁵⁹ Ver http://www.avaaz.org/es/no_prison_for_contraception/?pressreleasesp

⁶⁰ Programa semanal "A Fondo" de la Televisión Universitaria de Honduras, Op.Cit.



Un puente llamado democracia

Al cotejar la institucionalidad de Honduras con la definición que O'Donnell propone para un entorno democrático donde se cuenta con un *"Estado en el que el sistema legal sanciona y respalda los derechos y libertades del régimen democrático, y las instituciones pertinentes actúan en dirección a efectivizar e implementar esos derechos [de manera que sirva como] la unidad que delimita el electorado –los ciudadanos políticos– implicados por la existencia de aquél régimen"*⁶¹ presentimos que Honduras apenas roza la categoría de una democracia electoral, en la cual amplios sectores de la sociedad quedan oprimidos y reprimidos por el caudillismo y el clientelismo político.

Las cifras antes compartidas fueron delineando el contorno de un paisaje donde el Estado parece ausente, no sólo porque el imperio de la ley está plagado de debilidades estructurales que lo incapacitan a un ejercicio comedido del monopolio de la fuerza, que más bien deriva en represión, abuso de autoridad y filtraje del crimen organizado; sino también porque faltan hospitales, escuelas, vivienda y fuentes de empleo para gran porcentaje de la población que deja el país en busca de fuentes de vida que le permitan vivir y quizás enviar de vuelta remesas para sus familias. Estos vacíos van siendo llenados por cacicazgos locales que normalmente se vinculan al tráfico de drogas y que terminan siendo el caldo de cultivo para las maras y pandillas juveniles.

Pero, siguiendo la reflexión teórica de O'Donnell *"el sujeto de la democracia no es el votante sino el ciudadano."*⁶² Es así como el camino que conduce de la exclusión a la inclusión social de la juventud debe necesariamente cruzar el paso de construcción de su ciudadanía, y atravesar así un *"proceso mediante el cual los individuos y los grupos o colectivos sociales salen de la exclusión social y son integrados a la sociedad en que viven tanto desde el punto de vista económico y social, como político y cultural... [y dejan] ...de sufrir de los efectos negativos del desempleo, bajo nivel de instrucción, vivienda precaria, delincuencia y violencia social, mala salud, problemas familiares, limitado acceso*

⁶¹ O'Donnell, Guillermo (2007). Op Cit. Pág. 40

⁶² O'Donnell, Guillermo. (2007). Pág. 26



a servicios, la superación del aislamiento social y espacial, se les reconoce como actores sociales y participan plenamente en las organizaciones sociales y políticas de una sociedad determinada.”⁶³ Pero la democracia hondureña está aún lejos de ser inclusiva, como lo establece la Constitución Política, o participativa, como lo desea su población movilizadora antes y después del Golpe, ya que en la práctica, el ejercicio de una ciudadanía crítica, proactiva y participativa, a través de los canales formales y oficiales, es una tarea difícil para un país que aún está aprendiendo a dialogar desde la divergencia. En la última década, la situación de pobreza, inseguridad y las actuaciones de la clase política, han obligado a la población a refugiarse en el ámbito privado y a abandonar o rechazar el espacio público –lo político- para la solución de sus problemas, situación que no beneficia a un régimen realmente democrático.⁶⁴ De manera alternativa, los sectores sociales vulnerables encuentran en su auto-organización, en la protesta pública y en las medidas de presión, un método para obligar a la clase política a tomar en cuenta sus necesidades y satisfacerlas parcialmente.

Así, en los últimos diez años, ha surgido un importante movimiento social y popular reivindicativo de diversos derechos -incluidos los de la niñez y la juventud- hasta encontrarse parcialmente en la Coordinadora Nacional de Resistencia Popular (CNRP), que con 70 días consecutivos de resistencia logró superar la huelga de 69 días los trabajadores de la Tela Railroad Company en mayo de 1954, que representaba la lucha popular previa más prolongada en memoria histórica de Honduras. En palabras del intelectual Manuel Torres, “entre ambas gestas hay 55 años de diferencia y un país que no termina de encontrar su rumbo democrático.”⁶⁵ A poco más de tres años desde el Golpe, este movimiento ha devenido en diversas agrupaciones políticas alternativas, entre las cuales está el partido Libertad y Refundación (LIBRE) con Xiomara Castro, esposa del expresidente Manuel Zelaya, como candidata presidencial.

⁶³ Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2008/2009. Op Cit. Pág. 92.

⁶⁴ Posas, Mario. Op Cit. Pág. 111.

⁶⁵ Torres Calderón, Manuel. *La lucha popular más prolongada desde los 69 días de la huelga bananera 70 y más días de resistencia contra el golpe y la sumisión*. Ver: <http://www.cedoh.org/documentacion/articulos/files/Resistencia.pdf>



Si bien en el ámbito de los derechos humanos, Honduras cuenta con importantes avances formales, siendo signataria de casi todas las convenciones internacionales sobre la materia ya por mandato constitucional el Estado estaba obligado a velar por los derechos de la niñez y la juventud, así como por la seguridad y el respeto de los derechos humanos de la población en general. Adicionalmente, leyes secundarias como el Código de la Niñez y la Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud definen los estándares jurídicos mínimos que cabe esperar de la acción estatal. Sin embargo, el Estado hondureño, por acción y omisión de sus instituciones ejecutoras y auditoras, ha faltado en el cumplimiento de lo establecido en esos instrumentos.

De manera particular en lo que se refiere a la justicia juvenil, las instancias con experiencia en maras y pandillas han definidos tres etapas que definen la actitud del Estado hondureño ante este problema: la etapa de la indiferencia (1992-1995), cuando el problema comienza pero el Estado no tiene acción alguna frente al mismo; la etapa de la contención (1996–2001), cuando el Estado reacciona y desarrolla una limitada represión, que aunque desarticulada inmersa en una estrategia general, principalmente defensiva; y la etapa de la ofensiva represiva (2002-a la fecha), cuando el Estado asume una política agresiva para eliminar el problema, pero no sus causas.⁶⁶ La característica común a lo largo del tiempo es que el Estado de Honduras ha enfrentado el problema de las pandillas juveniles a través de la represión basada en preceptos legales con graves deficiencias y contradicciones, descuidando la dimensión preventiva que requería desde su inicio. De igual forma, el modelo económico y social excluyente, la ineficiencia burocrática estatal y la corrupción predominante han generado violaciones a los derechos humanos, además de dificultar el acceso de la población a los servicios básicos a causa de su inoperancia.

Ante este espectáculo, una de las características más notorias de la crisis política, ha sido la amplia participación de la juventud en las actividades de calle, tanto en pro como en contra de la decisión de separar al Presidente Zelaya de su cargo. Algunos adolescentes optaron por sumarse a quienes se opusieron al Golpe de Estado, agrupados en el Frente Nacional de Resistencia contra el Golpe de Estado; y otros a las filas de la coalición Unión

⁶⁶ Andino, Tomás et al. Op Cit. Pág. 27.



Cívica por la Democracia (UCD). No obstante, fueron únicamente los primeros quienes llevaron la peor parte en cuanto a violaciones a sus derechos humanos, ya que los segundos fueron más bien protegidos por la maquinaria policial-militar.

Es así como por un lado el escenario más conocido para la comisión de estas violaciones fue y sigue siendo la calle y la barriadas populares donde se realizaron (y aún se realizan) vastos operativos policiales y militares y las acciones de intimidación o asesinato de diversas personas militantes de la Resistencia. Además, sectores de la niñez y la juventud fueron afectados indirectamente por la ruptura del Estado de Derecho ya que en el legítimo ejercicio del derecho constitucional a la desobediencia civil, los sectores populares mejor organizados protagonizaron fuertes movilizaciones, tales como el magisterio, los empleados públicos, incluidos los del sector salud, que colateralmente comprometieron también los derechos de amplias poblaciones de escolares, colegiales o pacientes de centros de asistencia médica, por mencionar las áreas más críticas.

Es así como la situación de violencia social que padecía Honduras antes del Golpe, adquirió notas aún más agudas que hacen resonancia en los elevados índices de homicidios, sumando a esta coyuntura las diversas formas de violencia política contra líderes sociales, políticos y personas, especialmente jóvenes, opuestas al gobierno que emergió de la ruptura del orden constitucional. Otro de los graves problemas identificados en Honduras es la impunidad según revela un informe del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) al señalar que ocho de cada diez delitos quedan impunes por falta de investigación, debido a mala praxis por parte de la policía, como primer eslabón del sistema penal en apoyo a la labor de los jueces que deben evaluar las evidencias de la investigación para dictar sentencias informadas y correctas.⁶⁷ Una de las aristas más sombrías de la historia reciente del sistema de seguridad de Honduras, ocurrió el 14 de febrero del 2012, cuando 361 personas privadas de libertad perdieron la vida en un incendio, en el penal de Comayagua, siendo este el tercer desastre carcelario del país en los últimos nueve años. Tras varias visitas in situ, la Comisión Interamericana

⁶⁷ Observatorio de Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes en Honduras. Informe Mensual Abril, 2012. Pág. 23. Ver <http://www.casa-alianza.org.hn/images/documentos/Observatorio/obserabr12.pdf>



de Derechos Humanos acusó recibo de diversas denuncias referentes sobre "graves omisiones" en el control del incendio y la atención de las víctimas, y abogó por el fortalecimiento de la normativa en materia penitenciaria que separe en los centros a las personas procesadas de las condenadas, a los hombres de las mujeres.⁶⁸

En cuanto a la respuesta represiva del Estado contra la autonomía de las mujeres, aunque la Constitución de Honduras establece en su artículo 77 que "los ministros de las diversas religiones, no podrán [...] hacer en ninguna forma propaganda política invocando motivos de religión o valiéndose como medio para tal fin, de las creencias religiosas del pueblos", según María Virginia Díaz del Centro de Estudios de la Mujer de Honduras (CEM-H), *"cuando estos sectores apoyan la penalización del uso de las Pastillas Anticonceptivas de Emergencia, hablan la familia hondureña desde una ideología romántica y desfasada de la realidad del país; es en éste espacio de seguridad familiar donde ocurren las violaciones sistemáticas de niñas y adolescentes de manos de padres, hermanos, tíos, que luego terminan en embarazos no deseados."*⁶⁹

Y es que el panorama actual retratado por medios de comunicación precisa que *"cada hora, cinco niñas entre los 10 y los 19 años quedan embarazadas, muchas como resultado de violaciones sexuales cometidas por hombres mucho mayores."* Esto adquiere un matiz aún más sombrío de cara a los datos sistematizados por el Centro de Derechos de Mujeres (CDM) que indican que en Honduras, entre 2002 y 2010, los homicidios en contra de las mujeres aumentaron en un 257 por ciento en el país.⁷⁰ Esta prohibición del acceso estos anticonceptivos de emergencia además de atentar contra el derecho humano de decidir cuántos hijos o hijas tener y cuando hacerlo, también expone a las mujeres a embarazos no deseados y a abortos clandestinos e inseguros. Estas disposiciones violan principios éticos universales, como son la autonomía, la justicia y la equidad, dado que impiden que las jóvenes tomen riendas sobre sus propias vidas. El

⁶⁸ Ver: http://eric-sj.org/contentsj/index.php?option=com_content&view=article&id=933:informe-de-la-visita-de-cidh-a-las-carceles-hondurenas&catid=1:latest-news

⁶⁹ Ver <http://www.latribuna.hn/2012/02/15/9-mil-ninas-de-10-a-14-anos-embarazadas-anualmente/>

⁷⁰ Ver http://www.derechosdelamujer.org/tl_files/documentos/violencia/violencia-contra-las-mujeres-2010%20%281%29.pdf



Estado hondureño tiene la obligación de atender las demandas de las mayorías en términos de salud, sin discriminación.

Conclusiones

El golpe institucional de Honduras en el 2009 pone en evidencia la fragilidad de un Estado y su necesidad de apelar a la represión y violación de los derechos individuales para mantener su posición frente a una ciudadanía que muestra su disidencia. Sin embargo los problemas se manifiestan en la sociedad viéndose especialmente afectados aquellos sectores que se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad con respecto al resto: los niños, jóvenes y mujeres. La falta de oportunidades, y la falta del sentido de pertenencia los subsume en una situación que se va empeorando y se reproduce. Honduras es uno de los países que mayor desigualdad presenta en Latinoamérica y con más de la mitad de su población bajo la línea de pobreza: así los desfavorables indicadores de salud, la migración masiva, la violencia generalizada, la imposibilidad de hacer frente de forma eficiente a fenómenos naturales -como el Huracán Mitch-, la desestructuración de las familias y el fenómeno de las pandillas juveniles son algunas de las caras de esta realidad. La clase política hondureña, mientras tanto, tiende a preservar las estructuras y los privilegios que dan forma a esta situación.

El 28 de mayo del 2009, apenas un mes antes que aconteciera el Golpe de Estado, Honduras vivió un terremoto de 7,1 grados de magnitud cuyo epicentro se ubicó unos 64 kilómetros al noreste de Roatán, una de las tres islas turísticas del Caribe hondureño. Murió una sola persona y se emitió una alerta de tsunami que afortunadamente no ocurrió. Este movimiento sísmico provocó daños en la infraestructura vial, particularmente la caída de un puente ubicado en el litoral norte de Honduras, una obra de ingeniería francesa inaugurada en 1963 y que había resistido fuertes huracanes. El puente se llamaba *Democracia* y por él cruzaban toneladas de mercancías diariamente en su vía desde o hacia Puerto Cortés, ruta de las importaciones y exportaciones de Honduras.



Está demás decir que su reconstrucción se hizo en pocos días y el movimiento del comercio se restableció como si nada hubiese ocurrido. Excepto que un mes después, el 28 de Junio de 2009, otra estructura también se vio sacudida y en alguna medida, también se derrumbó: quedó en evidencia la fragilidad democrática de Honduras cuando los ecos del ejecutivo confrontaron el silencio mediático de los poderes fácticos.

En Honduras todo ha quedado al desnudo y si bien hay procesos de articulación que van creando sinergias, esta nueva crisis también evidenció el desgaste de los modelos tradicionales de socialización y del proceso de individualización, además de difuminar las fronteras que separaban nítidamente lo político de lo social. Para la juventud, las instituciones políticas tradicionales han dejado de ser la referencia fundamental para la elaboración de los significados de la acción que transforme y que conforme el único puente hacia una verdadera democracia, esa que pueda conjugarse en las diversas personas y edades de la humanidad.

Palabras clave

Summary

Golpe de Estado

Honduras

Derechos Ciudadanos

Honduras

Citizens rights



**DERECHOS HUMANOS Y DEMOCRACIA: TENSIONES Y COMPLEMENTARIEDADES
EN LAS REFORMAS INSTITUCIONALES PROMOVIDAS POR EL BANCO
INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

Andrés Mauricio Guzmán Rincón*

Resumen

La idea de interdependencia entre los conceptos de democracia y derechos humanos es la que da inicio a este artículo. Bajo la advertencia de lo polisémico de estos términos y de la diversidad de intereses que representan se da inicio al debate que posteriormente dará lugar a pensar el papel que el Banco Interamericano de Desarrollo tiene en el proceso de democratización de la región a través de su préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables que tienen como finalidad contribuir a la adopción de reformas institucionales. Abordar el tema requiere tanto de un análisis del sentido en cuanto a las reformas estructurales lideradas por las instituciones financieras internacionales finalizada la guerra fría como así también de la estrategia de reforma y modernización del Estado en torno al concepto de gobernabilidad democrática

Summary

The idea of interdependence between the concepts of democracy and human rights is what sets this article. Under the warning of these polysemous terms and the diversity of interests represented a debate begins that will eventually lead to further thinking about the role of the Inter-American Development Bank in the process of democratization in the region through its loans and non-reimbursable technical cooperation that aim to contribute to the adoption of institutional reforms. Addressing this issue requires both an analysis of the terms of structural reforms led by international financial institutions ended with the Cold War as well as the strategy of reform and modernization around the concept of democratic governance.

* Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad Nacional de Colombia; becario actual de la maestría internacional en derechos humanos y democratización de la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: andresmauricioguzman@gmail.com



En la actualidad existe un consenso en torno a la idea de circularidad e interdependencia entre los regímenes democráticos y la vigencia de los derechos humanos⁷¹, en el que se considera que los primeros son condición para el ejercicio de los segundos y a su vez que éstos se encargan de fortalecer la estabilidad democrática. Sin embargo, la aparente obviedad de esta idea nos hace olvidar que esta relación siempre ha estado atravesada por tensiones y contradicciones.

Así por ejemplo, Hobsbawm, pone de manifiesto algunas dificultades para determinar de forma clara cuándo estamos frente a un régimen democrático; en la medida en que la gran mayoría de los regímenes políticos se esfuerzan hoy en día por ser denominados de esa forma y además porque a pesar de las disimilitudes entre los Estados, todos aquellos que eligen a sus gobernantes apelando a las elecciones, independientemente de su historia y cultura, oficialmente son denominados como democráticos⁷². Es decir, nos encontramos frente a un concepto ambivalente e impreciso que es empleado conforme a intereses de distinta índole y con pretensiones de hegemonía cultural y política, en el que la prevalencia de los derechos humanos no se constituye en sentido estricto, en un elemento necesario para su designación como democrático⁷³, más allá de una perspectiva meramente formal.

Esta situación, explica Hobsbawm, se debe a que la democracia se entiende sobre todo como “la democracia liberal”, es decir, aquélla que *“Alude a un Estado constitucional que ofrece la garantía del imperio de la ley, así como diversos derechos y libertades civiles y políticos, y al que gobiernan sus autoridades, entre las que deben figurar necesariamente asambleas representativas elegidas por sufragio universal y por la mayoría numérica del conjunto de ciudadanos, en elecciones celebradas a intervalos regulares en las que se*

⁷¹ Por ejemplo la Carta democrática de la OEA establece en su Art. 7: “La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos”.

⁷² Hobsbawm Erick, *Las perspectivas de la democracia en guerra y paz en el siglo XXI*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007.

⁷³ El concepto de democracia es tan equívoco que incluso se denominan como democráticos, los regímenes políticos monárquicos que perduran sobre todo en buena parte de la Unión Europea y en Japón. Al respecto Hobsbawm Erick, *Las perspectivas de la democracia, en Guerra y paz en el siglo XXI*, Ed. Crítica, Barcelona, 2007.



enfrenten distintos candidatos y organizaciones rivales”⁷⁴. Esta concepción a su vez alberga una inconsistencia: no existe un vínculo necesario o lógico entre los distintos rasgos que la componen⁷⁵, por esta razón es que se puede presentar en un “Estado democrático”, la coexistencia entre una institucionalidad basada en la constitución y en el imperio de la ley y una situación de violencia generalizada en la que a los ciudadanos se les restringen sus derechos fundamentales de forma grave.

De acuerdo con lo anterior, la idea de concebir los derechos humanos como un rasgo fundamental en la sostenibilidad de la democracia, no resulta lo suficientemente fortalecida cuando se adopta una concepción formal y estrictamente liberal de la democracia. Por esa razón se hace necesario adoptar una concepción mucho más amplia de la democracia que podríamos denominar “material”, bajo la cual se privilegia la búsqueda del goce efectivo de los derechos humanos entendidos en su integralidad.

Sin embargo es aquí donde se manifiesta la clásica aporía entre “democracia material” y capitalismo, ya que la conciliación entre el interés privado con el interés colectivo pasa por la redistribución de los beneficios y de las cargas en la sociedad por cuenta del Estado, para lo cual interviene en el mercado e impone límites al ejercicio egoísta de la actividad comercial: *“si bien es cierto que la democracia política surgió y adquirió legitimidad en sociedades capitalistas, la lógica intrínseca del capitalismo creó obstáculos para la expansión y consolidación de la democracia y a menudo, incluso, la subvirtió”*⁷⁶.

Bajo este panorama me propongo demostrar que en la estrategia de reforma y modernización del Estado promovida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

⁷⁴ Ibíd. Hobsbawm, Pp 101.

⁷⁵ Así por ejemplo, Hobsbawm sostiene que: 1. Podrían existir Estados no democráticos donde impere el Estado de Derecho como sucedió en Prusia y en Alemania imperial, 2. Porque las constituciones eficaces y operativas no tienen que ser democráticas como se desprende de los planteamientos de Tocqueville y de J.S Mill, incluso la democracia se considera una amenaza a la protección de las libertades de las minorías y de la tolerancia que se les profesa. 3. Los regímenes que obtienen el poder mediante un golpe de Estado, pueden continuar ganando el poder de las mayorías a través de sucesivos llamados al sufragio universal, como ocurrió en la época de Napoleón y como ocurrió en Chile y Corea del Sur en las décadas de 1980 y de 1970. Ver: Hobsbawm Erick, Las perspectivas de la democracia, en Guerra y paz en el siglo XXI, Ed. Crítica, Barcelona, 2007.

⁷⁶ Cavarozzi, Marcelo, Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina, en Revista de estudios sociopolíticos Nueva América Número 14, Octubre-Diciembre de 1991, Pp 23.



para América Latina a partir de los noventa, se plantea la idea incipiente de promover y hacer sostenibles los sistemas democráticos en la región a partir de la consolidación del Estado de Derecho, la vigencia de los derechos humanos y la economía de mercado; y que debido al carácter contradictorio de estos objetivos, el proceso se encuentra atravesado por las inconsistencias y tensiones mencionadas. Lo interesante es que dentro de la propuesta del BID, estas tensiones pretenden resolverse a partir de la emergencia de la “governabilidad democrática”, la cual es entendida como concepto articulador y piedra angular. En otras palabras, por lo menos en un sentido formal⁷⁷, el BID adopta una concepción de la democracia que amplía el de la democracia liberal y en esta medida se acerca hacia una concepción material en la que si bien se adoptan medidas para promover la economía de mercado, también se adoptan áreas de acción estratégicas que imponen límites y garantizan condiciones materiales mínimas a la población para el ejercicio de sus libertades. Esta aproximación inicialmente⁷⁸ sería más cercana a la de mantener una relación estrecha entre democracia y derechos humanos.

La temática aquí abordada es de gran importancia en la medida en que a pesar que el BID ha sido una de las instituciones que más dinero ha aportado para la adopción de reformas institucionales en la región mediante préstamos y cooperaciones técnicas no reembolsables, tanto el carácter de su estrategia de reforma como su impacto, han sido poco estudiados; algo similar ocurre con el estudio del rol que este organismo ha tenido en los procesos de democratización en la región.

En la primera parte se hace una breve introducción sobre el sentido de las reformas estructurales lideradas por las instituciones financieras internacionales finalizada la guerra fría; luego se reconstruyen las generalidades de la estrategia de reforma y modernización del Estado en torno al concepto de gobernabilidad democrática, y por último se dará paso a un breve apartado de conclusiones.

⁷⁷ Me refiero con esta expresión al ámbito de lo discursivo, es decir, no a los efectos ni a las consecuencias concretas de la estrategia de reforma sino a los planteamientos conceptuales plasmados en los programas de reforma y en los documentos de estrategia.

⁷⁸ Digo inicialmente, precisamente porque solo un estudio de carácter empírico podría determinar de forma específica en que medida la estrategia de reforma y modernización del Estado adelantada por el BID efectivamente contribuyó a la democratización y al fortalecimiento de los DDHH, o determinar efectivamente cual fue su orientación.



Reformas institucionales y organismos multilaterales

Dos acontecimientos transformaron la configuración política mundial en la década de los ochenta: la inminente derrota del bloque oriental comunista al término de la guerra fría y la transición democrática paulatina en América Latina, luego de que por muchos años los poderes de facto fueran patrocinados por EEUU durante la guerra fría⁷⁹. Estos hechos dieron lugar a la adopción de un consenso hegemónico adoptado por las elites transnacionales que se expandió hacia la periferia: el neoliberalismo como sistema económico materializado en el consenso de Washington y la expansión de la democracia liberal como sistema político⁸⁰.

En este escenario, las reformas institucionales se conciben como mecanismos para adelantar transformaciones en los países, en las que confluyen objetivos como la consolidación del Estado de Derecho, el impulso de las economías de mercado y el logro de la seguridad. Estas iniciativas tienen en común el hecho de que 1. Incorporan una concepción restringida del concepto de desarrollo que coincide con los postulados del neoliberalismo; y 2. Las instituciones financieras internacionales (IFIS) adoptan un rol protagónico en la promoción de estas reformas.

En consonancia con estas realidades, instituciones como el Banco Mundial (BM) y el BID, transformaron sus políticas de intervención en los países a finales de los ochenta para incluir en ellas un componente de reforma institucional, en el que el derecho se erige como un componente estratégico, bajo el cual se pretende consolidar el nuevo modelo de desarrollo, en un comienzo mediante la promoción de un nuevo marco legal acorde a este modelo y posteriormente mediante la modernización del Estado en todas sus áreas. A partir de ese momento, ambos organismos tomaron en serio el rol del sistema político en el desarrollo, por esta razón el BID promueve la gobernabilidad democrática, mediante la

⁷⁹ Carvalho Pacheco, Cristina, “Directrices del Banco Mundial para la reforma judicial en América Latina”, En Revista el otro derecho No. 25, Bogotá, 12, 2.000.

⁸⁰ Santos Boaventura, de Sousa, “Derecho y Democracia: “La reforma global de la justicia”, en El caleidoscopio de las Justicias en Colombia, Universidad nacional de Colombia, Bogotá, 2001.



cual se pretende una complementariedad y una articulación entre sistemas democráticos y economía de mercado para lograr la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

De esta forma el BID edifica una estrategia de reforma institucional en la región a comienzos de los noventa, donde le asigna al derecho la función primordial de fortalecer el Estado de Derecho y de esta forma consolidar el modelo económico basado en el mercado, en el marco de las instituciones democráticas; estrategia que va a estar vinculada a la reforma y modernización del Estado.

La estrategia de reforma y modernización del Estado del BID: entre el mercado y la gobernabilidad democrática

La posición oficial del BID siempre ha sido la de mostrarse no tanto como un promotor de reformas sino como un organismo que apoya y facilita la transformación institucional adelantada por los mismos países a partir del cambio en el concepto de desarrollo. Por esta razón el Banco presupone la existencia de un consenso político en torno al establecimiento de sistemas políticos democráticos, en unos casos por la transición que se originó tras la caída de los regímenes dictatoriales y en otros por la construcción de un modelo político más incluyente. De igual forma, sostiene que este consenso viene acompañado de la concepción del desarrollo ligado a la defensa de economías de mercado⁸¹.

A su vez, este consenso da origen a la defensa de otra idea: la evidente transformación del papel del Estado; respecto de su dimensionamiento, el carácter de sus intervenciones y su relación con el mercado y los demás actores económicos y sociales. Esta transformación a su vez lleva a la sociedad civil a un mayor protagonismo en el proceso de desarrollo por efecto de los procesos de privatización; la mayor participación del sector privado en el mercado; y la transformación de la regulación económica estatal. Así

⁸¹ Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening Civil Society (GN-1883-5), Departamento de planificación estratégica, Washington, 1996.



las cosas, la configuración de este consenso fundamenta la idea de diseñar un proceso de reforma para adaptar el Estado a estas nuevas realidades y potenciar el rol de la sociedad civil en el proceso de desarrollo⁸².

Ahora bien, la reforma y modernización del Estado a mediados de los noventa, se constituye en una estrategia para profundizar y fortalecer la economía de mercado en un contexto democrático, esto bajo la premisa de que la superación de la pobreza y la desigualdad, el logro de la integración social y política de las sociedades, así como el crecimiento económico sostenible, sólo son posibles en el marco de una institucionalidad que garantice un mínimo de libertades y establezca la predictibilidad en el mercado; funciones que a su vez son encomendadas al Estado de Derecho⁸³.

En efecto, el Banco considera que la transformación que ha sufrido la región a partir de los 90s ha sido positiva, en la medida en que se ha logrado una estabilización macroeconómica significativa en los países y se ha recuperado el crecimiento, sin embargo sostiene que si no se atacan problemas como la persistencia y agravamiento de la pobreza, el incremento de la desigualdad en el ingreso, la discriminación de la mujer en el mercado laboral y la exclusión económica y social entre el campo y la ciudad, que a su

⁸² Banco Interamericano de Desarrollo, Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, Departamento de planificación estratégica, Washington, 2000.

⁸³ El BID ha destacado una relación directa entre desarrollo y calidad de proceso de gobierno, el cual se identifica con la gobernabilidad democrática; en este proceso, la reforma del Estado en general pretende devolver al sector público su rol preponderante en el desarrollo restituyéndole una serie de funciones consideradas básicas para que las cumpla de forma eficiente, eficaz y en equidad, identificando el fenómeno de debilitamiento del Estado de Derecho y el mal funcionamiento de las instituciones públicas como las causas principales de los altos costos sociales de las políticas económicas implementadas en los noventa que estaban encaminadas hacia la apertura y la liberalización económica. En este punto, el Banco parece reconocer avances en la región a partir de las medidas de ajuste estructural, en la medida en que implicaron una “innegable mejoría en el ambiente macroeconómico”, pero por otra parte parece adoptar una postura crítica frente a los problemas sociales que se agudizaron, entre otros factores, por el proceso de debilitamiento del Estado, por eso la estrategia de reforma se basa en la consolidación de los beneficios en materia económica y por otra, en la redefinición del papel del Estado como catalizador de los problemas sociales. De acuerdo a esto, el nuevo paradigma de desarrollo requiere de un modelo de Estado que se ajuste a él, para lo cual propone reformas de alcance estructural cuya sostenibilidad dependerá del carácter preponderante que se le de a la reforma política (Institucional) como el referente a la modernización del Estado en la región. Al respecto: Carrillo Flórez, Fernando, “Los retos de la reforma de la justicia en América Latina”, en Reforma judicial en América Latina: Una tarea inconclusa, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.



vez son considerados como efectos de la inestabilidad política, se pondría en riesgo la sustentabilidad de dicha estrategia de desarrollo⁸⁴.

En efecto, el Banco es consciente de las tensiones que coexisten en el modelo de desarrollo basado en el mercado a partir de los programas de ajuste estructural y la firma del consenso de Washington. En ese sentido considera necesario seguir avanzando en las metas de estabilidad macroeconómica, pero contrarrestando los problemas sociales derivados de ese proceso, principalmente a partir del debilitamiento del Estado; es en este punto en el que recurre a la incorporación de la gobernabilidad democrática.

Ahora bien, la gobernabilidad es entendida por el Banco como fundamento de la estabilidad política, que a su vez resulta de la conjunción entre integración social interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación ciudadana. La gobernabilidad también se asocia a la confianza y previsibilidad económica, jurídica y política mediante la vigencia de un marco legal para el desarrollo que proteja la propiedad, propicie un ambiente adecuado para el desarrollo del sector privado, permita la eficiente asignación de los recursos públicos, y fomente la responsabilidad, honestidad y transparencia del sector público y del gobierno⁸⁵. Así las cosas, la relación entre gobernabilidad y desarrollo se convierte en un componente fundamental para el marco de la coexistencia entre sistemas políticos democráticos y economía de mercado, en el que se promueve una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil.

A partir de 1996, el Banco ha empleado los términos “modernización del Estado” y “reforma del Estado” como conceptos sinónimos para lograr la “gobernabilidad”⁸⁶. Sin

⁸⁴ Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, Departamento de planificación estratégica, Washington, 2000 y Hammergren, Linn, “Quince años de reforma judicial en América Latina: Donde estamos y por qué no hemos progresado más”, en Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa, Corporación Excelencia en la Justicia, Bogotá, 1999.

⁸⁵ Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil, Departamento de planificación estratégica, Washington, 2000.

⁸⁶ Lo anterior se puede constatar en: Banco Interamericano de Desarrollo, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening Civil Society*, Departamento de planificación estratégica, Washington, 1996.



embargo, en el 2003⁸⁷ a la gobernabilidad se le agrega el calificativo de “democrática”, con lo cual se adopta un fundamento político más claro para la estrategia, en la medida en que “la gobernabilidad democrática” abarca componentes que van más allá de la definición general que la entiende como el proceso mediante el cual se ejerce la autoridad en una comunidad política.

De allí que a los elementos tradicionales de ésta⁸⁸ se le agregan ciertos requisitos especiales sobre cómo se ejerce la autoridad y en qué condiciones socioeconómicas, tales como la vigencia del principio de representación bajo el concepto de soberanía popular, el establecimiento de instituciones que garanticen las elecciones libres, límites y división de poderes, exigencia de responsabilidad de las autoridades en relación a la ciudadanía, respeto por los derechos y libertades ciudadanas, límites a la arbitrariedad mediante el sometimiento a la ley, eficacia y eficiencia en la asignación de recursos para resolver las necesidades sociales con transparencia y la prevalencia de la solidaridad y subsidiariedad que logre la eficiencia y la cohesión social⁸⁹.

En este contexto, el Estado de Derecho es la columna vertebral de la gobernabilidad democrática, así en su ejercicio se requiera de una amplia participación de la sociedad civil, a su vez ésta sólo puede fortalecerse si existen oportunidades económicas para todos los ciudadanos y se garantizan sus libertades básicas. En un sentido más amplio, la gobernabilidad hace referencia a las capacidades de una sociedad para enfrentar nuevos retos y generar soluciones a partir de un fuerte consenso social. Si se tiene en cuenta que una estrategia de desarrollo se fundamenta en la gobernabilidad, se entiende que ésta debe fortalecer y construir dichas capacidades institucionales estatales en conjunto con la

⁸⁷ Lo anterior se puede constatar en: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2.003.

⁸⁸ Tales como I) La forma de elección, control y reemplazo de las autoridades, II) El establecimiento de las normas que rigen la interacción entre ciudadanos, Estado, Sociedad civil y sector privado, respecto de responsabilidades funciones y competencias, y III) La capacidad de las autoridades para identificar necesidades, captar recursos, definir políticas y llevarlas a cabo. Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2003.

⁸⁹ Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2003.



sociedad civil, de modo que se complementen y retroalimenten mutuamente. Como lo sostiene el mismo Banco *“el desarrollo sustentable y equitativo requiere de un Estado democrático, moderno y eficiente que promueva el crecimiento económico, proporcionando un marco regulatorio apropiado para el funcionamiento de los mercados, que garantice un ambiente de estabilidad macroeconómica, que sea capaz de adoptar políticas económicas y sociales apropiadas para la reducción de la pobreza y la conservación del ambiente, y que implemente esas políticas de una manera eficiente, transparente y responsable”*⁹⁰. El consenso de fondo sobre el cual el Banco orienta sus acciones es el del rol fundamental de las instituciones públicas en la obtención del crecimiento económico sustentable, así como el de la necesidad de adoptar sistemas democráticos, entendidos en un sentido material, bajo el cual se brinden oportunidades para los más pobres.

Precisamente a partir de este consenso y de la construcción de unas directrices de acción, el Banco ha identificado un número significativo de obstáculos para la consecución del desarrollo, los cuales pretende contrarrestar a partir de la articulación de una agenda de reforma integral que abarca prácticamente todas las ramas del poder público. Los principales obstáculos encontrados hacen referencia a las debilidades del Estado de Derecho y específicamente de los sistemas judiciales⁹¹, así como a las deficiencias de la descentralización administrativa, el carácter obsoleto de la regulación de las políticas económicas y la falta de modernización de la burocracia.

Se destaca el hecho de que el Banco haya transformado los campos de acción de la estrategia, que en un primer momento correspondían a la intervención de algunos

⁹⁰ Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2003, Pp 22.

⁹¹“El diagnóstico de situación de la justicia en la región da cuenta de la subsistencia de problemas relacionados con la independencia del poder judicial; la obsolescencia de las leyes y los procedimientos; la congestión judicial; la escasez de recursos; la ausencia de sistemas modernos de organización, información y administración; las barreras de acceso al servicio y las limitaciones de cobertura del sistema; la limitación y deterioro de la infraestructura física, y la precariedad en la tutela de los derechos fundamentales. El resultado es una justicia poco confiable y desigual, que deniega o dificulta el acceso a amplios segmentos de la población, sin capacidad para proporcionar seguridad jurídica a los derechos y obligaciones o ejercer una función sancionatoria efectiva para frenar el incremento de las diversas formas de delincuencia y amenazas a la seguridad ciudadana. La comparación de las percepciones de independencia e integridad de los jueces, así como los indicadores de confiabilidad en el sistema judicial, vuelve a ilustrar la situación relativamente desfavorable de la región en relación con los países desarrollados”. Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2.003, Pp 5.



aspectos en los órganos de las tres ramas del poder público y a algunas actividades para fortalecer la sociedad civil⁹², en tanto que en un segundo momento⁹³, la selección de estos campos se llevó a cabo mediante la identificación de ciertas áreas básicas con objetivos temáticos. Esta transformación obedece a la idea del Banco de lograr una intervención más eficiente en la que los diferentes organismos del Estado y de la sociedad civil puedan colaborar en la solución de problemáticas complejas que son transversales a estos organismos. Así las cosas, a partir de 2003 estas son las áreas y acciones de reforma integral de la estrategia, sobre las cuales los países y el Banco tienen la facultad de diseñar los programas de acuerdo a las especificidades y a las necesidades más apremiantes:

Estrategia de reforma y modernización del Estado del BID en América Latina⁹⁴

Áreas de reforma	Acciones
Sistema democrático	Reforzar la capacidad institucional del legislativo. Modernizar el sistema electoral y de partidos. Asegurar la neutralidad y objetividad de la administración pública. Fortalecer los órganos de fiscalización, control y supervisión. Apoyar los procesos de descentralización del poder político y de democratización de los gobiernos subnacionales. Fortalecer la participación de los ciudadanos en el diseño e implementación de políticas públicas. Fomentar la cultura democrática de los ciudadanos.

⁹² Tal y como está planteado en el documento de estrategia de 1.996. Al respecto: Banco Interamericano de Desarrollo, *Frame of Reference for Bank Action in Programs for Modernization of the State and Strengthening Civil Society* (GN-1883-5), Departamento de planificación estratégica, Washington, 1.996.

⁹³ Me refiero al documento de estrategia de 2.003: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2.003.

⁹⁴ La información contenida en este cuadro se basa principalmente en: Banco Interamericano de Desarrollo, *Modernization of the State: Strategy document*, Departamento de desarrollo sostenible, Washington, 2003.



<p>Estado de Derecho y la reforma a la justicia</p>	<p>Apoyar la independencia judicial.</p> <p>Ampliar el acceso a la justicia.</p> <p>Fortalecer la capacidad del sistema para luchar contra la corrupción.</p> <p>Desarrollar sistemas modernos de gestión y administración de órganos y procesos judiciales.</p> <p>Promover métodos alternativos de resolución de conflictos.</p> <p>Actualizar la normatividad sustantiva y procesal.</p> <p>Proteger la seguridad ciudadana y asegurar el control legal del uso de la fuerza.</p>
<p>Estado, Mercado y Sociedad</p>	<p>Fortalecimiento de la profesionalización de las instituciones de gestión económica.</p> <p>Perfeccionar las instituciones de regulación económica.</p> <p>Apoyar instituciones de diseño y promoción de políticas activas e inclusivas de desarrollo.</p> <p>Apoyar el establecimiento de instrumentos de concertación socioeconómica.</p> <p>Mejorar la gobernabilidad ambiental.</p>
<p>Gestión pública</p>	<p>Desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad.</p> <p>Fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia de la gestión del gasto.</p> <p>Mejorar la capacidad de formulación y coordinación de estrategias y políticas públicas.</p> <p>Modernizar las formas de gestión de los servicios públicos.</p> <p>Aprovechar el potencial de la sociedad de conocimiento y de las</p>



	nuevas tecnologías
--	--------------------

Conclusiones

La estrategia de reforma y modernización del Estado del BID se constituye en una estrategia para profundizar y fortalecer la economía de mercado en un contexto democrático, bajo la premisa de que aspectos como la superación de la pobreza y la desigualdad, el logro de la integración social y política de las sociedades, así como el crecimiento económico sostenible, solo son posibles en el marco de una institucionalidad que garantice un mínimo de libertades y establezca la predictibilidad en el mercado. Funciones que a su vez son encomendadas al Estado de Derecho.

En consonancia con el aspecto anterior, se sostuvo que uno de los componentes característicos de la reforma y modernización del Estado, radica en la búsqueda del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la economía de mercado, bajo el supuesto de que es posible y deseable un complemento entre ambos que permita una mayor participación del sector privado y de la sociedad civil en la consecución del desarrollo, la generación de un ambiente propicio para el crecimiento económico y la lucha contra los efectos sociales y ambientales negativos de la liberalización económica.

Por otra parte, se logró constatar que el Banco es consciente de las tensiones que coexisten en el modelo de desarrollo basado en el mercado, a partir de los programas de ajuste y los lineamientos del consenso de Washington, en el sentido de que por una parte se considera que la región logró avances respecto de una mayor estabilidad macroeconómica; pero por otra, se agudizaron problemas como la desigualdad, la pobreza y los costos ambientales, aspectos que a su vez han incidido de forma negativa en la integración social y política, que obstaculizan el proceso de desarrollo al no contar



con la legitimidad ciudadana suficiente para llevar a cabo las transformaciones que este proceso implica.

Al evidenciar estas tensiones, el Banco incorpora la gobernabilidad democrática como el dispositivo político encargado de consolidar el modelo de desarrollo, pero aliviando algunas de las tensiones que impedían su sostenibilidad, estableciendo una relación armónica y de complementariedad entre mercado y democracia. La gobernabilidad democrática se manifiesta sobre todo en la transformación del Estado de Derecho para que el ejercicio del poder se efectúe en el marco de la vigencia del principio de representación bajo el concepto de soberanía popular; el establecimiento de instituciones que garanticen las elecciones libres; la existencia de límites y división de poderes; la exigencia de responsabilidad de las autoridades en relación a la ciudadanía; respeto por los derechos y libertades ciudadanas; límites a la arbitrariedad mediante el sometimiento a la ley; eficacia y eficiencia en la asignación de recursos para resolver las necesidades sociales con transparencia y la prevalencia de la solidaridad y subsidiariedad que logre la eficiencia y la cohesión social.

De esta forma la gobernabilidad democrática expuesta por el BID en su estrategia adopta en principio una concepción de la democracia más amplia que el de la democracia liberal y en esta medida se acerca hacia una concepción material, ya que concibe que la economía de mercado debe tener límites que se fundamenten en el establecimiento de condiciones encaminadas a la igualdad material, concepción que establecería una cercanía entre la vigencia de los derechos humanos como garante de la democracia y en general de la institucionalidad dispuesta para la obtención del desarrollo económico y social. Sin embargo, debe evaluarse de forma específica si ese concepto de gobernabilidad democrática ha tenido manifestaciones concretas en los programas de reforma o si estos se han orientado principalmente a fortalecer las condiciones de mercado, dependiendo de esto se logrará determinar en qué medida la construcción conceptual de la relación estrecha entre derechos humanos y democracia, resulta solo un



planteamiento vacío o si por el contrario este tiene potencialidades para el robustecimiento de las democracias.

Aceptar que los procesos de reforma son complejos y que parten de una serie de tensiones inherentes a la configuración de las democracias, se constituye en un primer paso para avanzar en el esclarecimiento de estas cuestiones, por esta razón a continuación se proponen algunas líneas de análisis que marquen un derrotero de investigación posterior:

- La identificación del rol de los organismos internacionales en los procesos de reforma institucional, abarcando distintas áreas como economía, justicia, salud, seguridad. En relación con la promoción del Estado de derecho y los derechos humanos, además, se deberán abordar los debates académicos y políticos internacionales en torno a los sistemas judiciales, su organización y dificultades, así como los mecanismos dispuestos para lograr un mayor acceso a la justicia; dicho análisis debe dar cuenta de las especificidades del BID en estos procesos.
- La caracterización del BID como organismo internacional promotor de reformas, así como de las dinámicas internas que permiten comprender sus decisiones y su interacción con actores sociales externos como gobiernos, empresas y organizaciones no gubernamentales.
- El análisis y sistematización de las principales ideas y proyectos de reforma en relación con el poder judicial, la democracia y los derechos humanos. En este punto es importante establecer si la “governabilidad democrática” resulta ser un concepto articulador de la estrategia de reforma, así como un criterio orientador de la estrategia, o si su consagración resulta ser intrascendente, o tener simplemente un efecto retórico.
- Por último, resulta imprescindible comprender la forma en que la estrategia de reforma se ha articulado con las distintas realidades locales de cada país; a través de estudios de caso que arrojen claridad sobre la forma en que se llevan a cabo



los procesos de negociación y de cooperación entre el BID y los actores locales interesados en la reforma. A partir de allí se logrará adoptar hipótesis sobre el efecto de la implementación de la estrategia en cada país y construir las bases conceptuales para efectuar comparaciones que arrojen evidencia respecto del impacto de las reformas institucionales en el mejoramiento de la democracia y los DDHH de la región.

Palabras Clave

Democracia

Derechos Humanos

BID

Keywords

Democracy

Human Rights

BID



**EL COMPROMISO DE LOS ACTORES SOCIALES FRENTE A LA CAPACITACIÓN
EN DERECHOS HUMANOS EN EL REGIMEN PENITENCIARIO: EL CASO DE LA
PROVINCIA DEL CORDOBA**

por Omar E. Barberis⁹⁵

Resumen

La Capacitación en derechos humanos en las cárceles cordobesas fue un desafío de las autoridades del Ministerio de Justicia Provincial cuando asumieron sus funciones en el año 2008. Dicho proyecto tuvo como objetivo ayudar a la reinserción de las personas que recuperaban su libertad y capacitar al personal penitenciario.

En un principio la experiencia contó con la participación de los funcionarios encargados de las respectivas áreas (Justicia- Educación Penitenciaria- Universidad de Córdoba) a los que de a poco se fueron agregando el resto de los actores sociales involucrados en el proyecto: docentes/capacitadores, miembros de la unidad penitenciaria y reclusos. Todos y cada uno de ellos con diferentes roles y expectativas.

El proyecto se desarrollo durante todo el año 2008 e implicó un acercamiento entre los diferentes actores que se manifestó en una visión comprensiva e integradora de todos ellos. La realización de acuerdos y la aplicación de marcos normativos facilitaron el desarrollo del proyecto: la experiencia piloto permitió mejorar ciertos mecanismos y entender la problemática que expresaban cada uno de los actores sociales con respecto a esta experiencia. La concreción de la capacitación posibilitó el trabajo conjunto y el diálogo abierto entre los diferentes actores sociales dentro de una experiencia que es dinámica y por tanto está abierta a innovaciones.

Summary

Human rights' training in Cordoba's criminal precincts was a challenge to the authorities of the Provincial Ministry of Justice when they began to work in 2008. This project aimed to assist the reintegration of people who regained their freedom as well as to train prison staff.

At first, the experience was attended by officials of the respective areas (Prison Justice-Education-University of Cordoba) to which were added by little the rest of the actors involved in the project: teachers / trainers, unit members and prison inmates. Each and every one of them with different roles and expectations.

⁹⁵ Lic. En Ciencia Política (UCC). Magister en Administración Pública. Prof. E Investigador (Universidad Nacional de Córdoba- Universidad Nacional de Villa María. Director del Instituto de Extensión de la Universidad Nacional de Villa María. Ex Asesor del Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba.



The project was developed in 2008 and involved a rapprochement between the different actors that displayed itself in a comprehensive and inclusive scenario for them all. The agreements and implementation of regulatory frameworks made possible the development of the project, the pilot program allowed certain mechanisms to improve and understand the problems expressed by every single one of the stakeholders regarding this experience. The specificity of training facilitated working together and open dialogue between the different stakeholders within an experience that is both dynamic and open to innovations.

La Capacitación en derechos humanos en las cárceles cordobesas fue un desafío de las autoridades del Ministerio de Justicia Provincial cuando asumieron sus funciones en el año 2008. Dicho proyecto tuvo como objetivo ayudar a la reinserción de las personas que recuperaban su libertad y capacitar al personal penitenciario.

En un principio la experiencia contó con la participación de los funcionarios encargados de las respectivas áreas (Justicia- Educación Penitenciaria- Universidad de Córdoba) a los que de a poco se fueron agregando el resto de los actores sociales involucrados en el proyecto: docentes/capacitadores, miembros de la unidad penitenciaria y reclusos. Todos y cada uno de ellos con diferentes roles y expectativas.

El proyecto se desarrollo durante todo el año 2008 e implicó un acercamiento entre los diferentes actores que se manifestó en una visión comprensiva e integradora de todos ellos. La realización de acuerdos y la aplicación de marcos normativos facilitaron el desarrollo del proyecto: la experiencia piloto permitió mejorar ciertos mecanismos y entender la problemática que expresaban cada uno de los actores sociales con respecto a esta experiencia. La concreción de la capacitación posibilitó el trabajo conjunto y el diálogo abierto entre los diferentes actores sociales dentro de una experiencia que es dinámica y por tanto está abierta a innovaciones.

Al poco tiempo de asumir a comienzos del 2008 el Ministro de Justicia de la Provincia de Córdoba, Dr. Luis Angulo, exploró la posibilidad de incorporar la capacitación en derechos humanos en el ámbito del Servicio Penitenciario provincial. En las conversaciones mantenidas se puso de manifiesto que el proyecto implica una acción contemplada en el ordenamiento legal, con la cual se reivindica la función de recuperación e inserción de las



personas privadas de la libertad en la sociedad. Al mismo tiempo daba un mensaje claro al personal penitenciario en cuanto a la importancia que se le confería como uno de los actores centrales en el abordaje de la problemática y después de lo cual se les proponía una capacitación en servicio con personal de reconocida solvencia profesional.

En las conversaciones mantenidas surgió la necesidad de tratar el tema desde una perspectiva interinstitucional con la participación de miembros de la UNC (Universidad Nacional de Córdoba) y del área de Educación de Adultos del Ministerio de Educación de la Provincia. Los coordinadores de la experiencia convocaron a personas con el perfil profesional y personal necesarios para la generación, desarrollo y evaluación de la iniciativa. El equipo quedó integrado por el Mgter. Omar Barberis como Coordinador de la Comisión, el Ministerio de Justicia de la Provincia, representantes del PUC (Programa Universidad en la Cárcel-UNC) encabezados por la Lic. Ana Correa, Miembros del Servicio Penitenciario (en una primera etapa miembros de Capacitación y Educación del Servicio-Lic. Cristina Albella, Miriam Linch- Stella Salas, Miriam Mancho), Directora e Inspectora de la Dirección de Educación Especial (Duro Mabel – Mary Parrello).

Coordinando la experiencia: los debates

La comisión comenzó a funcionar el día 18 de febrero de 2008 con un debate sobre sus objetivos y tratando de percibir la receptibilidad del conjunto de los actores. Surgieron algunas controversias de antigua data, referidas al tratamiento inadecuado (según el personal docente del Servicio Penitenciario) de temas ríspidos como el de la libertad y la angustia que las formas generaban en los internos: no estaba en cuestión el tema en sí, sino su forma de abordarlo. Lo importante fue que los actores se reconocieron como pares educadores y se acordó generar un marco normativo que contuviera el proyecto. Este convenio involucró al Ministerio de Justicia, al Ministerio de Educación y a la Universidad Nacional de Córdoba.

El 29 de febrero se efectuó una reunión en la cual luego de un significativo debate, se plantearon los principales acuerdos y las bases del Convenio. Se contextualizó la temática de los derechos humanos en función de la compleja y paradójica problemática carcelaria,



de lo que surgió un debate en cuanto al lugar en el cual se dictaría el curso y cómo se conformarían los grupos. La cuestión era si se efectuaba fuera o dentro del penal. El dictado fuera, implicaba una logística complicada que podía poner en riesgo la experiencia, en la medida que varios actores manifestaban su preocupación por la conveniencia de trabajar la temática de los derechos humanos. Relacionado directamente con esta cuestión estaba si los grupos debían ser formados con participantes de los distintos sectores, o si sólo debían estar conformados por los pertenecientes a un mismo sector. La idea de conformar grupos integrados con internos junto al personal de seguridad (guardia cárcel), personal técnico- profesional y docentes, crispaba los nervios de los representantes del Servicio Penitenciario. Temían por enfrentamientos que derivaran en circunstancias inmanejables. Estaba muy presente el levantamiento producido a comienzo del año 2008 en la Unidad Penitenciaria de Barrio San Martín. A su vez, esto implicaría que todos debían cursar dentro del penal, algo que tratábamos de disminuir lo más posible pues implicaría negociaciones prolongadas y que afectaba la celeridad que el Ministro pretendía dar al proyecto.

Luego de un prolongado debate, se acordó formar grupos homogéneos en función del rol que cumplan e implicando a todo el personal penitenciario. Sólo los internos recibieron la capacitación dentro del penal. El resto de los participantes lo hicieron en ámbitos universitarios. La idea era generar un espacio que los motivara a sincerar sus puntos de vista y enfoques personales, brindándoles un marco con cierta “asepsia” en el cual primara un debate serio, liberado en lo posible de prejuicios y criterios vigentes desde los tiempos de la dictadura militar.

Se comenzó con un diagnóstico a partir de encuestas anónimas, diseñadas en conjunto por la Dirección de Educación de Adultos y la UNC, ajustadas por la comisión y aplicadas por educación del Servicio Penitenciario y que luego fueron procesadas por la UNC. Desde un comienzo se acordó generar una experiencia piloto que implicara entre 60 a 80 personas, generando grupos de 15 a 20 integrantes según su rol (internos, técnico-profesional, guardia cárcel y docentes). Como la participación se decidió que debía ser voluntaria, se efectuaron talleres previos a la inscripción con el objetivo de sensibilizar



sobre la temática y motivar a la participación. Se acordó que la Comisión se reuniera cada quince días para evaluar la marcha del proceso y la redacción del Convenio cuyas líneas generales quedaron acordadas en dicha reunión.

Lineamientos acordados

El primer paso fue la realización de una serie de encuentros entre cuadros intermedios del Ministerio de Justicia y de la UNC en los cuáles se trabajaron cuestiones referidas a la firma del convenio y temas que -como la articulación entre organizaciones con diferentes improntas políticas y de conducción y que pueden ser fuente de conflictos- hacen al éxito del emprendimiento.

La primer discusión fue sobre la utilización del logo de la gestión de gobierno provincial. La UNC pidió que se excluya el logo de la gestión y que sólo queden, en el Convenio, los escudos oficiales. Esto fue aceptado por el Ministro ya que entendió que lo importante era instalar un procedimiento de abordaje de los DDHH, al margen de las contingencias políticas coyunturales. Finalmente se acuerdan los términos del Convenio, y se firma en la Sala de Situación del Ministerio de Justicia un instrumento en el cual se parte de la base de:

- a). Considerar a los derechos humanos como una conquista de la sociedad y sostener su vigencia *“debe ser un compromiso de todos”*;
- b). Que es necesario profundizar procesos que coadyuven a asumir la necesidad del pleno respeto de los derechos humanos por parte de todas las personas que interactúan en el ámbito del Servicio Penitenciario Provincial;
- c) Que con tal finalidad es siempre necesario y pertinente toda acción que tienda a promover, capacitar, divulgar, proteger y defender los derechos humanos de todas las personas;
- d) Que ello permite generar expectativas tendientes a hacer previsible los comportamientos de todas las personas vinculadas al Servicio Penitenciario, desarrollando conciencia sobre los estándares de desempeño esperados en relación a los



derechos humanos, en tanto generan conciencia del impacto que sus acciones pueden tener.

e) Que ello facilita procesos que consolidan una cultura de respeto hacia el semejante, como personas de idéntica dignidad que se relacionan desde perspectivas diferentes, ayudando a mejorar la interrelación entre internos/internas y personal del Servicio Penitenciario y brindando posibilidades para que los actores sociales involucrados tengan una calidad de vida óptima.

f) Que en tales condiciones, se generan condiciones objetivas que garantizan en situaciones de conflicto y emergencias, respuestas que no sólo están basadas en actos de contención o represión, sino también en estrategias de vinculación y comunicación.

El objetivo del acuerdo fue la ejecución de acciones de cooperación entre los Ministerios de Justicia, de Educación y la Universidad Nacional de Córdoba que ayudaran a la promoción, sensibilización, divulgación, capacitación, asistencia técnica e investigación sobre derechos humanos en el ámbito del Servicio Penitenciario Provincial

El Ministerio de Justicia autorizó la participación dentro de este proyecto del Secretario de Gestión y Organización Penitenciaria; mientras que el Ministerio de Educación de la Provincia habilitó al Director General de la Dirección de Regímenes Especiales y a la Inspectora General de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, mientras que la Universidad Nacional de Córdoba delegó dicha responsabilidad en la Secretaria de Extensión Universitaria. De tal modo quedó establecido un equipo para:

- Planificar, elaborar y desarrollar programas y módulos específicos de trabajo y capacitación para el universo de personas destinatarias del presente convenio;
- Planificar, promover y ejecutar coordinadamente las acciones y mecanismos operativos que fueren necesarios;
- Colaborar en la selección y elaboración del material didáctico y de difusión que fuere menester;



- Acordar los aportes de las partes signatarias para la ejecución de cada una de las acciones;
- Evaluar y supervisar los programas específicos de trabajo que se vayan desarrollando;
- Asesorar a las autoridades de las respectivas áreas sobre la necesidad de realizar cambios o acciones necesarias tendientes a un mejor logro de los objetivos propuestos en el presente, así como plantear agregados o modificaciones al presente convenio.”

Los actores sociales y las diferentes perspectivas

En un principio existió cierto malestar en el Servicio Penitenciario sobre la capacitación brindada por el personal de la universidad. Una cuestión polémica fue -por ejemplo- como abordar temas como el de la libertad en personas que tenían que estar 20 años o más en la cárcel. La gente del servicio penitenciario temía que esto generara una mala disposición por parte de los internos para encarar la vida en el penal. El personal del Servicio Penitenciario sentía que los internos eran tratados como víctimas *“cuando en realidad estaban por causas que la justicia había comprobado”*.

El personal que estaba en contacto directo con los presos (guardia cárceles), sentía que no se los respetaba y que ni los internos, ni los profesores que dictaban clases desde la universidad, consideraban su rol. Esto les resultaba “comprensible” por parte de los internos, pero no entendían que los profesores tuvieran la misma actitud, estaba la sensación que los profesores universitarios consideraban a los internos como “presos políticos” tal como si fuesen los presos de la dictadura. Los guardia cárceles se consideraban a si mismos como parte de un sistema de rehabilitación social y no de castigo, algo que pretendían que fuera entendido por los demás. Ellos compartían con el resto de la comisión la mirada acerca del peso de las razones sociológicas que explican los comportamientos delictivos pero también argumentaban que no podían dejar de cumplir su función legal. A partir de estas diferencias es que se necesitó crear un ámbito en el cual los participantes aceptaran el valor de los aportes que cada uno podía hacer



para generar mecanismos de control y reinserción social: los profesores debían aceptar el valor de la experiencia del personal del servicio penitenciario, y estos aceptar el valor del enfoque teórico que los profesores les podían brindar para que de este modo los actores involucrados realmente creyesen en la rehabilitación y posibilidad de reinserción social de los internos.

La experiencia piloto

En la reunión del 28 de marzo de 2008 se acordaron varios puntos: i) la realización de un Foro abierto a la comunidad y referido al tema de “Derechos Humanos y Seguridad” destinado a dar a conocer el proyecto y que contó con la presencia de un experto internacional. El costo sería asumido por el Ministerio de Justicia; ii) elaborar un diagnóstico de la situación, a partir de un muestreo por sector participante y en el cuál se solicitarían datos personales y familiares, requiriendo información sobre vivencias en el penal y conceptos de derechos humanos; iii) el dictado de un taller en todas las unidades carcelarias que se implementaría en dos etapas (cada una de cuatro encuentros de tres horas de duración cada uno).

Quedaban por definir tres cuestiones: 1) La unidad carcelaria en la cual se efectuaría la primera experiencia; 2) Los criterios para la conformación de los grupos; y 3) Los ejes temáticos del curso.

Podemos mencionar además dos problemas que se presentaron en ese momento: el primero fue un motín como resultado del cuál se cambia al Jefe del Servicio Penitenciario: una persona con poco carácter e insignificante impacto en el personal, por un “duro”. Lo segundo es que si bien luego de cada reunión se trataban de compartir las novedades, la evolución de la experiencia y acordar criterios con el Director de Gestión y el Jefe del Servicio, los participantes eran personas con experiencia en el área de docencia y



capacitación pero no guardia cárceles. No estaba “sentado en la mesa” ningún referente del sector más significativo.

Además, entre los temas pendientes de resolver estaba el de decidir cuál sería la unidad carcelaria en la cuál comenzaría la experiencia: los representantes de la UNC querían comenzar en el penal de San Martín, unidad en la cual se habían producido el motín al cual se hizo referencia, y otro muy grave en el año 2005 y por el cual se estaba desarrollando un juicio con gran repercusión mediática. En tanto que los representantes del Servicio Penitenciario preferían una unidad nueva, Bouwer, por la facilidad de control, por la existencia de aulas adecuadas, por la menor cantidad de internos. La de San Martín estaba sobre poblada con 1900 internos, con un ambiente “muy pesado” y una estructura bastante deteriorada. El Ministerio de Justicia lo consideró imprudente. Se consideraba que en esta primera experiencia no se podía fallar: no había margen político para el error. Los costos serían altos y la experiencia se abortaría. Las consultas que se habían efectuado presentaban un panorama muy claro: tenía que ser en Capital por el impacto, la facilidad de monitoreo y relevancia que les otorgaba su ubicación. Las unidades del interior quedaban descartadas además por las dificultades para prestar el servicio por parte de la universidad. El argumento de esta última institución en cuanto a comenzar por la unidad más necesitada de tratamiento -en la cual se habían dado situaciones de relación directa con la temática de los DDHH, la Unidad de Barrio San Martín-, dadas las condiciones objetivas, era por lo menos temeraria, sino imprudente. En esta primera experiencia no se podía fallar. El clima era turbulento. Se decidió efectuarlo en Bouwer.

En cuanto a los criterios para la conformación de los grupos, se dieron varias alternativas. Entre ellas las más relevantes fueron: a) La participación voluntaria de los interesados – Selección por parte de la autoridad; b) Cada grupo tendría integrantes de cada uno de los sectores de manera proporcional – Cada grupo estaría integrado solamente por miembros del sector; c) El dictado fuera de la unidad penitenciaria – El dictado dentro de la unidad penitenciaria.



En el punto a) hubo coincidencia en cuanto a la necesidad de respetar la voluntad de los participantes. Un proceso de capacitación debía contar con la voluntad expresa del destinatario. Es muy difícil que alguien se forme, eduque, capacite sino tiene voluntad de hacerlo. La situación dentro de la unidad carcelaria es muy particular, y los representantes del servicio penitenciario lo expresaban con conocimiento: Muchos verían en esto la oportunidad de romper con una rutina agobiante. Otros una manera de exponer sus propios problemas o presentar sus quejas. Conviene aclarar que en el momento que se desarrollaba este debate, también se estaba llevando adelante el juicio a los miembros de la junta militar y surgió el interrogante en cuanto a permitir que algunos de los condenados (Luciano Benjamín Menéndez fue asignado a Bouwer) participaran.

Surgió además la inquietud acerca de cómo generar la participación de los miembros del servicio sin resentir su funcionamiento habitual compatibilizando horarios y funciones. El debate quedó inconcluso y en la práctica se dio una combinación de voluntad manifiesta y selección por parte de los superiores. En el caso de los internos, fueron elegidos por comportamiento, teniendo en cuenta la voluntad de participación. En cuanto al personal docente, también fue de participación voluntaria y utilizando un criterio de conveniencia administrativa.

Los ejes temáticos de los contenidos a impartir fueron realizados por la universidad y el Programa Universidad en Cárceles y con acuerdo de la Comisión. Se estipuló que se deberían abordar los temas de socialización, institucionalidad y proceso de transformación. También debería haber un abordaje conceptual de derecho, temor, miedo, encierro. En términos meramente pedagógicos se buscó brindar una enseñanza práctica que incluyese ejemplos. Se buscó también generar confianza entre los actores, y deseos de aprender y enseñar.

El tema de derechos humanos era sentido por el Ministro y sus asesores con convicción, pero existía la duda acerca de si otros actores lo tomaban como una acción para mostrar en el ámbito externo. No estaban convencidos del valor de esta acción. El Servicio Penitenciario no manifestaba opinión. En una estructura vertical y rígida como la de



seguridad, la costumbre es cumplir órdenes, no debatirlas. En cambio sí se manifestaron claros y contundentes en cuanto a ir despacio y con prudencia.

Expectativas y resultados

Nadie quería que la experiencia fracasara. El Ministro había tenido la iniciativa. Era su proyecto. Tenía sus propias aspiraciones políticas. El Secretario de Gestión y Organización, quería cumplir con el Ministro y demostrar que, a pesar de no estar convencido de la utilidad del taller, podía manejar la situación sin conflictos. El Jefe del Servicio -nuevo en la función pero con basta experiencia-, quería tener todo bajo control. Conocía lo sucedido con su antecesor y aspiraba a consolidarse en la función: su prestigio estaba en juego. El PUC-UNC lo sentía como algo muy importante y apoyaba el proyecto por convicción y desde una perspectiva muy teórica. Los representantes del Ministerio de Educación, y el personal de capacitación del Servicio creían en el proyecto. Los guardia cárcel, ¿qué pensaban?

Colateralmente aparecen varios proyectos relacionados con los derechos humanos. Uno de ellos referido a la conformación de un grupo de elite para atender los problemas derivados de situaciones de crisis (motines) y que en el Ministerio se lo entendía como una necesidad pues ante situaciones de esa naturaleza, era la Policía a través de su cuerpo de elite (el ETER) quién se hacía cargo de la unidad penitenciaria. Esto quitaba autoridad a los miembros del Servicio Penitenciario, quienes eran vistos por los internos como necesitados de tutela policial: al regresar a la normalidad las situaciones de rutina se volvían más difíciles de manejar para el personal de servicio, poniendo en riesgo el ejercicio de la autoridad dentro del penal. Es importante señalar que los códigos del cuerpo policial difieren de los códigos del servicio penitenciario. La relación que se entabla entre el policía y el infractor es circunstancial y se remite a un hecho específico. En cambio, el personal del servicio penitenciario “convive” con el interno dentro del penal: ambos, con sus particularidades, están en una situación de encierro; se conocen y se reconocen.



Es importante señalar que este proyecto se llevó adelante dentro de un contexto que incluyó lineamientos políticos encabezados por el Ministro de Justicia para fortalecer el Servicio Penitenciario. En primer lugar se reorganizó al ya mencionado cuerpo especial de la policía (ETER) que hasta ese momento actuaba apelando a negociaciones cortas y acción directa rápida. Se decidió que en adelante las formas de enfrentar los conflictos y situaciones de crisis debían empezar a agotar todas las instancias de negociación posibles. Se recurrió a un mediador enrolado en esta corriente, con vasto conocimiento en la materia y reconocimiento en el ámbito internacional para que brindara asesoramiento. Correlativamente se “recuperó” el Patronato del Liberado, otorgándole más recursos económicos y humanos con el fin de aumentar las posibilidades de reinserción a los que cumplieran su condena. También se multiplicaron los cursos de capacitación laboral, y se promovió que los internos finalizaran sus estudios primarios y secundarios; como así también para los miembros del Servicio Penitenciario. En otro plano, y con el objetivo de facilitar la reinserción social, se decidió mostrar públicamente y vender la producción de los internos, cuyos beneficios fueron ingresados a sus cuentas personales. Complementariamente, se firmó un Protocolo con la Universidad Nacional de Villa María-Instituto de Extensión, para encarar un proyecto que permitiera desarrollar y visualizar la cultura, denominado “Arte y Música en la cárcel”

En las reuniones del 2 y 10 de mayo de 2008, se intentó acordar: i) los modelos de encuestas y entrevistas a utilizar como instrumentos para la elaboración del diagnóstico cuyo piloto se aplicó en Río IV, para luego de ajustarlo realizarlo en Bouwer y ii) la conformación de grupos separados por sector (internos, docentes, profesionales-técnicos y guardia cárcel). Sin embargo, este fue un tema en el que no se llegó a un acuerdo ya que la posibilidad de enfrentamientos entre internos y guardia cárceles y la dificultad de concretar el curso fuera del ámbito del penal fueron situaciones que se hicieron presentes en el debate. Se decidió esperar y ver la evolución del taller.

Ya en la reunión del 11 de agosto, se habían realizado las encuestas y entrevistas para la elaboración del diagnóstico como resultado de lo cuál se decidió que los grupos serán mixtos en cuanto al sexo; los encuentros durarían cuatro horas, concretándose cada



quince días. Esto implicaba un dictado de dos meses, con 16 horas. totales para cada grupo.

Finalmente la experiencia educativa dio comienzo con una conferencia dictada por el Dr. Miguel Benasayag cuyo título fue “Sociedad disciplinaria y pensamiento de la libertad” y que estuvo dirigida a todo el personal de los ministerios de Justicia y Educación, de la Universidad Nacional de Córdoba y el público en general, excluyéndose a los internos.

Ya en la reunión del 25 de agosto de 2008 se pudieron observar las primeras reacciones: favorables tanto en el caso de los técnicos-profesionales del Servicio Penitenciario como de los reclusos. “*A los internos les gusta pues nosotros no somos queridos*” señalaban los agentes penitenciarios que no se encontraban conformes por hallar “*muy teóricos*” los contenidos impartidos. En tal sentido fue también la crítica de los docentes del Ministerio de Educación que no se mostraron muy conformes. Pidieron que se transmitan experiencias y criticaron los desarrollos teóricos de los ayudantes alumnos. Se observaron así las dificultades para formar equipos.

Habiendo visto la evolución del taller, en la reunión del 14 de noviembre de 2008, se tomó la decisión de entregar los resultados de las evaluaciones a grupos conformados con los integrantes de los distintos sectores. Se logró un buen clima de trabajo en los talleres y la experiencia resultó altamente satisfactoria. La interacción entre los internos, los agentes penitenciarios, los técnicos-profesionales y los docentes fue muy respetuosa, sin situaciones críticas. La Comisión efectuó una evaluación general el día 5 de diciembre, fruto de la cual se concluyó en señalar que si bien los resultados habían sido bastante buenos, se debían introducir modificaciones de pretender continuar con los talleres.

Entre las dificultades a tener en cuenta para mejoras en prácticas posteriores se pueden señalar: i). la falta de experiencia práctica en cuestiones carcelarias por parte de los profesores de la UNC; ii). el aislamiento del equipo de trabajo con respecto a otros actores del ámbito carcelario; iii). Ausencia de un proceso de sensibilización en el personal del Servicio Penitenciario que no tenía clara la finalidad de la capacitación. Probablemente haya sucedido lo mismo con el resto del personal: la dificultad de contar con las aulas a



tiempo para el trabajo con los internos y la demora en que incurrían los guardias en el procedimiento para la salida de los internos (que incluso llegan cuando el curso ha terminado), explicarían esta situación que justificaban en un mal comportamiento de los internos o demasiado trabajo aunque es más bien atribuible a su desconfianza con respecto a los talleres. Incluso, el personal de capacitación había denunciado que los sobres con las respuestas a la evaluación escrita realizadas por los participantes fueron abiertas antes de ser entregadas a los responsables de la corrección y tabulación. Esto, que para poder ser tomado como una situación rutinaria de seguridad debería haber sido informado a la comisión para acordar los procedimientos adecuados. Informado el Ministro, este acordó extender la experiencia, mediando los ajustes correspondientes.

Algunas consideraciones finales

Antes de efectuar la Reformulación del Proyecto, durante el receso de fin de año, se concretan renovaciones en la cobertura de cargos del personal de conducción intermedio. Fruto de ello los técnicos-profesionales son desplazados por agentes del servicio penitenciario. Esto implicó que los interlocutores de la Comisión cambiaran. El personal de UNC y del Ministerio de Educación vieron en esto un endurecimiento en el funcionamiento del Servicio Penitenciario, y más trabas para poder continuar con la implementación del Proyecto sobre Derechos Humanos. El personal de seguridad directamente vinculado al manejo de la realidad carcelaria debía estar involucrado para favorecer el desarrollo del Proyecto en tanto que eran los concedores de los mecanismos internos de funcionamiento del penal y de los códigos carcelarios. Su participación y compromiso debían facilitar el desarrollo, por lo menos, de los talleres. Se realizó una reunión de la Comisión – a raíz de este tema- a la que asistieron tres representantes habituales de la UNC, dos del Servicio Penitenciario (Director General de Técnica Penitenciaria y Criminológica y el Director General de Seguridad). No hubo representantes del Ministerio de Educación. El objetivo fue recrear las condiciones adecuadas para el relanzamiento de los talleres.



Diferentes reuniones sirvieron para que cada uno de los actores participantes manifestaran sus opiniones. Tanto el personal del Servicio Penitenciario como los representantes de la UNC se manifestaron conformes con la capacitación. Estos últimos señalaron además los inconvenientes que los profesores habían tenido para el desarrollo de los talleres: dificultades para el traslado de los internos desde sus lugares de reclusión a las aulas; trabas administrativas, problemas para tener reuniones operativas y otras cuestiones de menor relevancia. El Director General de Técnica Penitenciaria y Criminológica planteó una disociación entre el enfoque de la Universidad y el Director del Servicio Penitenciario que debería modificarse buscando puntos de acuerdo. Ambos funcionarios del Servicio Penitenciario señalaron una ruptura en la formación práctica entre el personal con más antigüedad y los más jóvenes en el servicio. Esto ha sido visto como uno de los elementos que imposibilitó el normal desarrollo de los talleres.

Se acordaron intensificar las reuniones de articulación, buscando manejar una fluida información entre todos. Surgió la necesidad de plantear que las personas que participen de los talleres lo hagan por voluntad propia y con real interés en la materia. Para ello se acordó la realización de entrevistas personales a cada uno de los aspirantes a cursar el taller. A su vez, para facilitar el acceso a los cursos por parte de los oficiales y suboficiales -y también para tratar de disminuir la resistencia-, se les permitiría cursar durante las horas de trabajo. Dentro de la misma lógica, se elaborarían y distribuirían cartillas informando sobre el sentido del taller.

Los representantes del Servicio Penitenciario realizaron una observación académica del curso, apartándose de una postura receptiva y operativa y proponiendo cambiar la denominación del taller “Seminario sobre Derechos Humanos”, por “Seminario de actualización sobre Derechos Humanos”. Argumentaron que la denominación es muy importante para orientar y fomentar la participación, y la primera denominación generar la sensación que ellos NUNCA han tenido una formación referida a la temática, cuando en la realidad en los años de democracia transcurrido la habían abordado y no ignoran los daños que se han generado por su desconocimiento durante los años anteriores a la democracia. Ellos están formados en la ley y saben cuales son sus límites. A su vez



señalaron el deseo del personal por profundizar el abordaje de los derechos humanos, a nivel teórico, solicitando además se presentaran casos reales para promover los debates. Por su parte, la Directora del PUC señaló que *“puede haber conocimiento pero que el mismo no se haya llevado a la práctica”*, defendiendo el valor de lo teórico en si mismo. Finalmente, los miembros del Servicio Penitenciario insistieron en afirmar que *“hay casos en los cuales las denuncias de los internos encubren acciones de otros internos, culpando a los del Servicio Penitenciario”* y agregando que *“es “difícil ver toda la realidad si no se está todo el tiempo adentro”*. Estos aportes fueron de gran importancia para la continuación del proyecto, quizás tanto o más que las evaluaciones efectuadas con anterioridad.

A partir de esta experiencia se puede reafirmar que desde lo académico no sólo debemos escuchar lo que suponemos que el otro puede aportarnos desde su especificidad sino estar abiertos a considerar e interpretar todas las sugerencias y observaciones que surjan de un proceso de capacitación, formación o enseñanza. Debemos considerar nuestros propios prejuicios en los momentos de elaboración de las propuestas, tratando de ser humildes al considerar nuestras capacidades y posibilidades de incidir en la realidad. La temática de los DDHH nos demanda una respuesta a la problemática presente y las posibles proyecciones a futuro, considerando la incidencia de nuestro pasado más reciente. Hay que comprender que en una realidad tan compleja como la actual la diferencia entre víctima y victimario en muchos casos es sutil, sin que esto implique asumir una actitud permisiva que los confunda o equipare.

También debemos de reafirmar nuestro convencimiento en la importancia involucrar a todos los actores sociales, dándoles real incidencia en el proceso de capacitación, formación o educación, si es que con ello pretendemos cambiar actitudes y comportamientos para cambiar o mejorar el funcionamiento de las instituciones.

La experiencia continuó: desde el Servicio Penitenciario modificaron su posición original y manifestaron que deseaban continuar con la capacitación pero en el penal de San Martín al que se había descartado en su momento por ser una de las unidades más críticas. La



Universidad Nacional de Córdoba –en cambio- prefirió continuar con Bouwer. La integración de los sectores en la comisión, había avanzado. Cada sector había aprendido “la lección”. La experiencia continuó con mayores facilidades. La evaluación final queda pendiente para una próxima ocasión.

Bibliografía consultada

- Baratta, Alessandro (2006) *Criminología y sistema penal. “Resocialización o Control Social? Por un concepto crítico de reintegración social del condenado”*. Editorial B de F, Montevideo, Uruguay.
- Díez Picazo, Luis (1993) *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*. Ariel, Barcelona.
- Cortin, Adela (1986) *Ética mínima: Introducción a la filosofía práctica*. Tecnos, Madrid.
 - (1990) *Ética sin moral*. Tecnos, Madrid.
 - (1998) *10 palabras clave en filosofía política*. Estella, Navarra, España Verbo Divino, 1998.
 - (1985) *Razón Comunicativa y Responsabilidad Solidaria*. Sígueme, Salamanca.
 - (1995) *Ética, Discurso y Conflictividad, “Los derechos humanos a examen”*. Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba.
- Foucault, Michel (1996) *La vida de los hombres infames*. Altamira, La Plata.
 - (2005) *Vigilar y castigar*. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Gelli, María Angélica (2005) *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*. La Ley, Buenos Aires.



- Sagües, Néstor Pedro (1999) *Elementos de Derecho Constitucional*. Astrea, Buenos Aires.
- Zaffaroni, Raúl Eugenio (1984) *Sistemas Penales y Derechos Humanos en América Latina- Primer Informe*. De Palma, Buenos Aires.

Palabras clave

Capacitación en derechos humanos

Cárceles

Córdoba

Keywords

Human Rights Training

Jails

Córdoba



Las izquierdas latinoamericanas en tiempos de crear

Castro, Nils

UNSAM Edita de Universidad Nacional de General San Martín

Buenos Aires, 2012, 248 páginas

Por Jorge Taiana*

Nils Castro es un observador privilegiado de los procesos latinoamericanos a partir de su rol de escritor, diplomático y militante político. “Las izquierdas Latinoamericanas en tiempos de crear” es un libro que escribe al calor de un contexto novedoso para la izquierda latinoamericana cuando, ya superado el período de los relatos hegemónicos del neoliberalismo, estos proyectos logran acceder al poder por elecciones populares.

El autor considera que las condiciones objetivas se han vuelto más propicias para el advenimiento de un proceso revolucionario: el modelo económico- político de los noventa ha creado una situación de pobreza y desigualdad que supera la gravedad de los escenarios previos. Sin embargo, las condiciones subjetivas son diferentes: existe una constante investida de la derecha y de los medios de comunicación; la izquierda misma es portadora de grandes falencias y tiene debates pendientes. Ante este panorama el autor sugiere repensar la dicotomía reforma- revolución a la luz de los triunfos recientes. Además, se plantea la necesidad de debatir sobre los dilemas acerca del modelo económico a construir, los intereses y el papel de la clase trabajadora. En conclusión, se cuestiona como avanzar en la consolidación y profundización de un modelo democrático que permita la concreción de una sociedad justa, libre y soberana.

Nils Castro propone la necesidad de un proyecto integrador en la región que aglutine las diferentes experiencias. Está claro que para la izquierda se torna imperioso superar los debates que caracterizaron al marxismo soviético y sus corrientes alternativas a partir de un ejercicio introspectivo. El autor advierte que hay una oportunidad histórica y que hay que preguntarse que derrotero tomar para evitar que se frustre. No hay que empezar de

*Director General del CIEP



RESEÑAS DE PUBLICACIONES

cero. Antes de la embestida conservadora que se dio en el último tramo del siglo pasado, el autor reconoce los aportes que las izquierdas han hecho tanto en el campo de las ideas como la praxis. Sin embargo también señala que tanto la perestroika y el abrupto derrumbe soviético de los noventa como la globalización neoliberal, trajeron aparejado una crisis y una desorientación de las ideas y las prácticas de las izquierdas. Por eso se necesita una reformulación del pensamiento que supere las viejas consignas y procedimientos. El lado positivo es el descrédito que tienen en nuestras sociedades las políticas implementadas en las últimas décadas.

Es interesante la formulación que el autor hace entre el pensamiento que surge de la propia Latinoamérica y aquel que es “injertado” desde sus lugares de origen y como esto se resuelve generando un debate de ideas que termina resultando enriquecedor. Además, ciertos elementos como los devenidos de la cuestión agraria, la presencia indígena y sectores sociales que no se encontraban presentes en el contexto europeo enriquecieron su legado. Personajes como Martí y Mariátegui han hecho valiosos aportes que han permitido abordajes más profundos y que Nils Castro rescata en su relato. Sin embargo hay una reflexión crítica sobre la relación entre las izquierdas y las experiencias populares de nuestro continente: la soledad de Getulio Vargas en su hora final, el enfrentamiento de la izquierda con el APRA de Haya de la Torre y con el peronismo de Juan y Eva Perón son, quizás, los ejemplos más notorios de una izquierda que por ser acrítica se alejó de las masas populares y no fue capaz de reconocer el carácter transformador de estos movimientos que reafirmaban la identidad nacional y gestaban un elevado nivel de organización y movilización de la clase trabajadora.

En el texto se enlaza la relación que existe entre fenómenos exógenos y la forma en la que estos afectaron la realidad regional. Los ejemplos más notorios son el impacto de la Revolución Rusa de 1917 en el ideario de la construcción de las izquierdas, la amenaza fascista durante la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. En cuanto a lo económico, la crisis de 1929, los procesos de reforma social y política ligados a la industrialización y la globalización impuesta tras la caída del muro por el Consenso de Washington. En correlación con esto el debate acerca de los “enemigos internos” versus los “enemigos externos” y el peso que se le asignaba a cada uno se encuentran presentes también en



RESEÑA DE PUBLICACIONES

los debates de la izquierda latinoamericana del siglo XX. En el libro se consideran variables tales como la toma de posición ante conflictos que se daban en otros sitios fuera de Latinoamérica y en especial los lineamientos con respecto a Rusia y China.

Un paseo por la geografía latinoamericana nos advierte también de las condiciones en las que surgen las guerrillas y los intentos –entre los que se destaca el de Salvador Allende– por alcanzar el poder por la vía electoral. La interacción entre el pensamiento de izquierda y el cristianismo es abordado considerando el legado que dejó dicha experiencia. Un capítulo aparte merece la influencia de la Revolución Cubana en la región como así también la experiencia sandinista.

La conversión que va desde la militancia política en partidos de izquierda a la incorporación de algunos de estos objetivos como demandas puntuales por parte de los Movimientos Sociales es algo que Nils Castro considera y destaca considerando tanto el recorte de dichos objetivos como así también de las acciones colectivas y de protesta a las que da lugar.

Un mérito del trabajo es señalar la relación de éste ala del pensamiento con el resto de los actores sociales con los que confluye en cada uno de los escenarios nacionales.

Si el análisis del pasado que desarrolla Nils Castro es esclarecedor, más relevante aún es su apreciación sobre el presente de América Latina, sobre las perspectivas de futuro y el papel que las izquierdas pueden tener en este proceso. Describe un presente de gobiernos progresistas que han triunfado en elecciones democráticas y gobiernan en la región, cada uno expresando realidades y tradiciones diversas, pero con fuertes elementos en común, lo que permite considerarlos en su conjunto como los emergentes de una nueva etapa en Latinoamérica.

En los últimos capítulos del libro, el autor expone uno a uno los desafíos ante los que se enfrenta la izquierda para repensarse ideológica y pragmáticamente: no basta con una visión crítica sino que debe dar cuenta de la transición cultural que se ha dado con posterioridad a la caída del campo socialista y el apogeo del neoliberalismo. Este camino debe evaluar las nuevas alternativas que se presentan para la concreción de su proyecto político y ser conscientes también de las limitaciones que los nuevos tiempos imponen. Es



RESEÑA DE PUBLICACIONES

en este contexto que los nuevos líderes latinoamericanos buscan la revitalización de la democracia a través de una mayor participación popular, recuperan un rol activo para el Estado, privilegian el empleo, la actividad productiva y la distribución de la riqueza, al tiempo que apoyan la integración regional en la construcción de un orden social inclusivo y democrático y garante de los derechos humanos.

El texto de Nils Castro pone énfasis en señalar los contextos que dan sentido al pensamiento ligado a la izquierda latinoamericana. Sin embargo se vuelve propositivo en los capítulos finales tratando de tomar las enseñanzas que la experiencia histórica brinda.



Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina.
Año 1, Nº 1. Julio de 2012. Buenos Aires, Argentina

El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI

Rodríguez Garavito, César (coord.)

Buenos Aires, Siglo XXI, 2011, 426 páginas.

Por Leticia Vita*

Pensar el derecho y hacerlo desde América Latina implica romper con ciertos cánones y representaciones que abundan en la enseñanza y en la práctica del derecho por nuestra región. Exige pensar desde una perspectiva propia, no ciega a los aportes de otras tradiciones, el fenómeno del derecho en clave de los problemas y contextos latinoamericanos. En otras palabras, implica plantear lo que Sousa Santos describe como “epistemología del Sur” (Sousa Santos, 2009) es decir, una visión que incorpore no una, sino un conjunto de epistemologías, y que parta de la premisa de un Sur que no es geográfico sino metafórico: el Sur antiimperial. Así, se trata de generar un nuevo tipo de conocimiento, que parta de las prácticas de las clases y grupos sociales que han sufrido, de manera sistemática, destrucción, opresión y discriminación causadas por el capitalismo, el colonialismo y todas las naturalizaciones de la desigualdad en las que se han desdoblado.

Esto es lo que intenta hacer la obra colectiva coordinada por Rodríguez Garavito, romper con los parámetros dominantes en la enseñanza y en la práctica del derecho en América Latina. La metáfora que utiliza el coordinador para explicar su propuesta proviene de la cartografía: actualmente el mapa del pensamiento jurídico que se escribe y enseña en nuestras facultades se caracteriza por una magnificación desproporcionada del pensamiento y la producción jurídica del norte, Europa y Estados Unidos. Así, la propuesta de El derecho en América Latina, es la de realizar lo que se denomina en cartografía un “contramapeo”, es decir, representar el territorio –en este caso el jurídico– desde perspectivas distintas a las dominantes (p. 15).

*UBA / CONICET. Email: leticiajvita@yahoo.com.ar



RESEÑA DE PUBLICACIONES

Además, la obra reseñada se caracteriza por proceder no de una recopilación de materiales dispersos sino que es fruto de un trabajo colectivo proveniente de un diálogo entablado entre varios de los autores en el año 2009 y continuado en una conferencia posterior. La reflexión de los autores consiste además no en una abstracción puramente teórica, sino que en la mayoría de los trabajos los autores reflexionan sobre innovaciones institucionales en cuyo desarrollo también han participado (p. 17).

La perspectiva del libro, hemos dicho, busca estar “anclada en América Latina”, pero afirmar esto no es lo mismo que exigir que la disciplina sea ciega a los aportes que puedan provenir de otras regiones. La posibilidad de lograr un diálogo horizontal entre las distintas tradiciones legales e intelectuales es uno de los ejes de la obra, porque parte de la premisa de que no tiene ninguna utilidad criticar la perspectiva “subalterna” o “subordinada” del pensamiento latinoamericano si la alternativa es anular todo tipo de pensamiento que no sea desde el Sur. Como bien sostiene Rodríguez Garavito, para sobrevivir en un mundo jurídico desigual, los juristas de la periferia deben conocer los sistemas y las culturas jurídicas del Norte tan bien como los propios (p. 17).

La obra reseñada está dividida en tres partes, cada una de las cuales apunta a alguna de las problemáticas típicamente latinoamericanas: una primera dedicada a analizar el contexto en el que se producen el pensamiento y la práctica jurídica en América Latina, una segunda que profundiza la dimensión constitucional y de la obediencia al derecho en nuestra región, una tercera que se concentra en la relación entre la justicia latinoamericana y el derecho internacional de los derechos humanos, y una cuarta parte, en la que se analizan algunos de los principales retos a los que se enfrenta la justicia en nuestra región.

Así, en la primera parte se abordan tres de los principales problemas a los que se enfrenta la producción y la práctica del derecho en América Latina: la desigualdad, la violencia y la globalización. Allí Oscar Vilhena Vieira analiza la cuestión de la desigualdad en vinculación con el concepto del Estado de derecho, Julieta Lemaitre Ripoll piensa el tema de la violencia en las zonas “sin ley” y Rodríguez Garavito, analiza los problemas y los desafíos que plantea la globalización.



La segunda parte del libro, titulada “Constitución, Estado de derecho y Cultura jurídica”, propone los trabajos de Roberto Gargarella y de Rodrigo Uprimny sobre las transformaciones constitucionales recientes en América Latina, y un trabajo de Raquel Yrigoyen Fajardo sobre el horizonte del constitucionalismo pluralista, que abre el juego a pensar en clave del constitucionalismo plurinacional, desafío propio de nuestros pueblos. En otra línea, los trabajos de Mauricio García Villegas y de Martín Böhmer tratan la problemática de la desobediencia al derecho en la región. El primero, desde una dimensión más sociológica, analiza la cuestión de la ineficacia del derecho y cultura del incumplimiento de reglas resaltando el tema de la brecha entre las normas escritas por un lado, y de los comportamientos de la gente, por otro, lo que pondría de manifiesto la incompatibilidad de patrones culturales vigentes con cierto tipo de normas jurídicas. En cambio, el trabajo de Böhmer indaga sobre la cuestión de la anomia desde la perspectiva de la filosofía del derecho.

En la tercera parte de la obra, sobre derechos humanos, cortes y derecho internacional, Victor Abramovich analiza, a la luz de las transformaciones que ha provocado el proceso de incorporación de los tratados de derechos humanos en los ordenamientos constitucionales latinoamericanos y el valor que otorgan los tribunales constitucionales nacionales a la jurisprudencia internacional, la cuestión de las tensiones entre autonomía política y protección internacional de los derechos humanos. Francisca Pou Giménez, por su parte, trabaja el debate sobre la regionalización del activismo dando cuenta de nuevo consenso latinoamericano sobre el papel de los jueces en la estructura institucional democrática y Jorge Contesse Singh, plantea la interesante cuestión acerca de la relación entre derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos y cómo en los últimos años podemos pensar también en una dimensión de influencia “de abajo arriba”, esto es, de los sistemas domésticos hacia el sistema regional de protección. Los trabajos de Catalina Botero Marino y Rachel Sieder, en cambio, se concentran en problemáticas específicas de la región como ser los problemas y desafíos en materia de libertad de expresión, en el primer caso, y la cuestión de los pueblos indígenas y sus derechos, en el segundo.



Finalmente, en la cuarta parte titulada “retos de la Justicia”, se presentan los trabajos de Leonardo Avritzer y Fernando Filgueiras sobre el control y observación del Poder Judicial, el de Ramiro Ávila Santamaría, que trabaja el muy actual problema de las tensiones entre seguridad ciudadana y derechos humanos y por último, el trabajo de Luciana Gross, sobre el índice de confianza en la justicia en el Brasil.

Ahora bien, de los diversos temas planteados en la obra queremos volver aquí especialmente sobre dos que representan problemáticas sumamente actuales y de interés para la región. El primero de ellos es el de la cuestión de la desigualdad estructural en el Estado de derecho y el segundo el del alcance de las recientes reformas constitucionales en nuestra región y las perspectivas que deberían seguir las próximas reformas. La primera cuestión es la planteada en particular en el texto de Oscar Vilhena Vieira que integra la primera parte de la obra reseñada-

Así, podemos concentrarnos en las consecuencias de un tipo de exclusión social y económica que provienen de los niveles extremos y persistentes de desigualdad y que tensionan algunos de los elementos fundantes del Estado de derecho y de la democracia constitucional. Esta exclusión provocaría la invisibilidad de los pobres extremos, la demonización de quienes cuestionan el sistema y la inmunidad de los privilegiados. En otras palabras, la desigualdad social extrema y persistente rompería ciertos lazos sociales básicos que terminarían por erosionar la reciprocidad, lo que inevitablemente afectaría la integridad del Estado de derecho. Y esto sería así porque la ley y los derechos empezarían a ser vistos como una farsa, como una disputa de poder entre los pocos afortunados que negocian los términos de los excluidos (Vieira, 2011:36).

Esta tensión entre desigualdad extrema y Estado de derecho plantea la dicotomía entre lo que dice la ley y lo que señala la realidad, porque la igualdad formal que garantiza el lenguaje de los derechos no equivale a afirmar la existencia de un acceso igualitario al Estado de Derecho ni al cumplimiento imparcial de las leyes y de los derechos. Así, en estas circunstancias, es absolutamente posible que una persona tenga derechos, que esos derechos se le reconozcan de manera formal, pero que al mismo tiempo carezca de los recursos necesarios para reclamar su aplicación, lo que vuelve esos derechos cuestiones abstractas.



Asimismo, las consecuencias de la exclusión extrema profundizan los procesos de exclusión generando que con la ruptura de los lazos de reciprocidad, de la idea de solidaridad social, no sea difícil que los individuos dejen de ser percibidos como sujetos valiosos, y en consecuencia se los despoje del conjunto de derechos que protege al resto de los ciudadanos. La ley no puede ser un instrumento eficaz de organización y pacificación social allí donde se ha provocado una ruptura de la reciprocidad (Vieira, 2011: 41), de esa manera, la eficacia y la legitimidad del Estado de derecho dependen de que esos lazos no sean tensionados. Por todo esto, es claro que quienes defienden la integridad del Estado de derecho y en consecuencia se “rasgan las vestiduras” frente a todo lo que consideran un ataque de sus principios, deberían empezar por preocuparse por la desigualdad y la exclusión social que existen en nuestra región y que condicionan la efectividad plena de cualquier garantía formal.

Por último, la segunda cuestión que plantea la obra y que queremos retomar aquí es la de las recientes reformas constitucionales en América Latina. La pregunta acerca del alcance y la radicalidad de estas reformas y la cuestión acerca de los desafíos que se plantean en consecuencia no deja de ser convocante. Especialmente cuando parece ser éste un proceso que aún sigue en expansión. Siguiendo las inquietudes que plantea la obra reseñada podríamos adoptar dos posiciones: una primera menos optimista, que sostiene que en realidad las reformas constitucionales recientes se han basado en objetivos de muy corto plazo y que no se ha utilizado suficientemente la imaginación constitucional (Gargarella) o bien incluir una segunda postura, desde una visión más optimista, que resalta las importantes oportunidades democráticas que plantean esas nuevas reformas (Uprimny).

Cualquiera de las dos posiciones nos lleva a repreguntarnos sobre al menos tres temas que siguen siendo debatidos en la literatura actual sobre el constitucionalismo latinoamericano o el “*constitucionalismo social latinoamericano*” (Arango, 2010). La cuestión de las condiciones materiales del constitucionalismo (a), la relativa a la integración de los sectores marginados (b) y la que enfrenta al Constitucionalismo basado en el Estado nación con la dimensión del Constitucionalismo adaptado a los Estados plurinacionales (c).



El caso de las condiciones materiales del constitucionalismo es central para pensar las reformas constitucionales en nuestra región. Muchas de esas reformas han intentado actuar sobre las bases materiales de la sociedad, y para lograrlo han consagrado en el texto constitucional directivas económicas intangibles, relacionadas normalmente con la propiedad pública de los recursos naturales o con el rol del Estado en la economía; o bien las más ambiciosas, acompañaron la reforma constitucional con medidas de reforma económica, destinadas a cambiar ciertas relaciones de poder previsiblemente amenazantes (Courtis; Gargarella, 2009). Así, ciertas reformas, como por ejemplo la que tuvo lugar en Bolivia en 2009, introdujeron también una discusión sobre la forma de organización económica de la sociedad que apunta directamente a la cuestión de las condiciones materiales de la Constitución, es decir, la base material sobre la cual podrán realizarse los derechos consagrados en el texto positivo.

Además, estas nuevas constituciones han logrado plantear la integración de sectores marginados históricamente, como es el caso de los pueblos indígenas. Si bien algunos de sus derechos ya habían sido consagrados constitucionalmente, lo novedoso es ahora la radicalidad de su reconocimiento, como lo demuestra también la Constitución de Bolivia (Martinez Dalmau, Viciano Pastor, 2010). La dimensión del reconocimiento junto con la de la redistribución (Fraser, 2005) cobra en nuestros días un protagonismo que estas reformas constitucionales, de distintas maneras, han intentado profundizar.

Finalmente, este nuevo constitucionalismo se diferencia ciertamente de otros tipos de constitucionalismos históricos vinculados al modelo del Estado Nación. El constitucionalismo moderno ha pretendido ser monocultural y bajo esa pretensión ha ignorado de manera sistemática la posibilidad de que convivan bajo un mismo orden constitucional naciones con grandes diferencias culturales. El nuevo constitucionalismo que rompe con este patrón empezó en los años ochenta, de la mano de la incorporación de la dimensión plurinacional en constituciones como la de Colombia, y se asumieron la confirmación constitucional de la plurinacionalidad, la pluriculturalidad, la pluriétnicidad y la interculturalidad (Sousa Santos, 2007). La pregunta entonces consiste en indagar acerca del alcance real de estas reformas y de los cambios que puedan ayudar a generar en nuestra región. Tanto la reforma de las condiciones materiales del constitucionalismo



como la de la integración de sectores históricamente marginados, como así también la de la incorporación de la dimensión plurinacional, permiten ofrecen un buen ejemplo de cómo pensar el derecho constitucional desde América Latina.

Por último, pero no por eso menos importante, cabe resaltar que este libro integra la colección “Derecho y Política” de la editorial Siglo XXI, dirigida por Roberto Gargarella y Paola Bergallo. Esta colección incluye títulos de Adam Przeworski, Duncan Kennedy, Stephen Holmes y David Estlund, además de otros trabajos colectivos, como los coordinados por mismo Gargarella (2011) o Martín Hopenhayn y Ana Sojo (2011). Con este título, la colección incluye una perspectiva netamente latinoamericana de análisis del derecho y la realidad, lo cual merece sin duda celebrarse, pero que también genera expectativas en torno a los futuros títulos de autores latinoamericanos que podría incluir a futuro la colección.



Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina.
Año 1, Nº 1. Julio de 2012. Buenos Aires, Argentina

Democracia y Derechos recibe propuestas de publicación en idioma español y portugués. Los artículos deben ser inéditos y serán publicados en idioma español.

Para su evaluación, las propuestas deben ser enviadas al correo electrónico de la revista publicaciones@ciep.unsam.edu.ar en un archivo de Word en versión 97 o posterior. Las versiones deben de seguir las siguientes indicaciones: hasta 7.000 palabras incluyendo notas, bibliografía, gráficos y cuadros. Las reseñas no deben ser más extensas de las 1.500 palabras. El tamaño de la página debe ser A4 (21 cm X 29,7 cm), alineación justificada, con márgenes predeterminados, un interlineado de 1,5 y un espaciado anterior y posterior de 0 puntos. La fuente debe ser Arial en 11 para el cuerpo general del texto y 12 para los títulos y subtítulos del cuerpo. Se debe dejar una línea en blanco antes y después de cada título y antes de cada subtítulo.

En la primera página deberá figurar el título del artículo, nombre y apellido del autor o de los autores, seguido de su pertenencia institucional, dirección, teléfono y correo electrónico. Toda aclaración con respecto al trabajo (presentación previa, colaboradores, agradecimientos, etcétera) se indicará con un asterisco en el título remitido al pie de página.

Al comienzo del trabajo deberá aparecer un resumen en la lengua en la que ha sido redactado el artículo con una extensión máxima de 100 palabras, incluyendo también descriptores del artículo. Deberá incluirse a su vez un abstract en inglés cumpliendo los mismos requisitos.

La pertinencia de las contribuciones recibidas será evaluada por el Comité de Redacción y el Comité Editorial respectivamente de acuerdo a la adecuación al perfil y línea editorial de la revista. Los evaluadores analizarán la calidad y contenido de las propuestas pudiéndose realizar recomendaciones y sugerencias de modificación, ampliación o reducción del artículo de acuerdo a consideraciones académicas y al espacio considerado pertinente para la publicación.

Las notas deben ir como notas al pie de página y no pueden tener como contenido exclusivo referencias bibliográficas.

Las citas bibliográficas deberán integrarse en el cuerpo del artículo a través del siguiente formato: (Autor/es, año: página). En caso de haber varias referencias a los/las mismos autores/as, en el mismo año, la distinción se hará de la siguiente forma: Primer texto: (Autor/es, año a: páginas); Tercer texto: (Autor/es, año c: páginas). Las citas de internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), año: página; en su defecto la página web y la



fecha de consulta. Para referir información sin autor, contenida en prensa, debe ir de la siguiente manera: periódico, fecha abreviada, página y sección.

Citas textuales: en el cuerpo del texto y de una extensión mayor a cinco líneas (extraídas de libros, revistas, periódicos, documentos, testimonios de informantes, entrevistas, etc.) serán en cuerpo 10, en párrafo con sangría 1 cm.

La bibliografía citada en el texto se incluirá al final del trabajo, ordenándola alfabéticamente por autor y colocando primero el apellido y luego el nombre, seguidos del año de publicación (entre paréntesis) de la siguiente forma:

Libros:

Apellido, nombre del autor (año de publicación): *Título del libro*. Lugar de edición (debe figurar en el idioma original y en el caso que no se tuviera el dato del lugar colocar: s.l.), editorial (evitar el uso de la palabra editorial o su abreviatura), número de tomo, número de páginas.

Capítulos en obras colectivas:

Autor/es (año de publicación), "Título", en (compilador/es o editor/es): *Título de la obra colectiva*, lugar de edición, editorial, páginas del capítulo.

Artículos en revistas:

Autor/es (año de edición), "Título", *nombre de la revista*, lugar de edición, volumen o tomo, número, páginas del artículo.

(Volumen se escribirá: Vol.; tomo: T; número: N°; página/as: p./pp.)

Documentos electrónicos:

Las fuentes de Internet deben mencionar autor (en caso de tenerlo), la página web y la fecha de consulta.

Notas en periódicos:

Sin firma: Nombre del periódico, fecha abreviada, Título del trabajo, Ciudad, País.

Autor institucional: Nombre completo de la institución, siglas si es muy conocida, (Año), Título y País.

No se admitirán agregados ni modificaciones una vez iniciado el proceso de edición.



La Revista no se hace responsable por originales no publicados ni por su devolución en caso de no ser solicitados.

La Revista se reserva el Derecho de publicación de las colaboraciones en el número que considere más oportuno.

La dirección y redacción de la Revista no acepta ninguna responsabilidad sobre los puntos de vista y afirmaciones de los autores de los trabajos publicados.

«La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva del Centro Internacional de Estudios Políticos de la Universidad Nacional de San Martín y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea».

