Congreso AGOL 2023

26 de mayo de 2023, Teatro Xicohténcatl,
Ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, México

DERECHO HUMANO A LA CIUDAD

LA ALIANZA GLOBAL DEL OMBUDSPERSON LOCAL ANTE LA NUEVA AGENDA URBANA

Memoria

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

AGOL Alianza Global del Ombudsperson Local

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Directorio

Presidenta
Nashieli Ramírez Hernández

Consejo
José Alfonso Bouzas Ortíz
Manuel Jorge Carreón Perea
Tania Espinosa Sánchez
Aidé García Hernández
Ileana Hidalgo Rioja
Genaro Fausto Lozano Valencia
Genoveva Roldán Dávila
Rosalinda Salinas Durán

Secretaría Ejecutiva
Nancy Pérez García

Visitadurías generales
Primera Juan Carlos Arjona Estévez
Segunda Iván García Gárate
Tercera Christopher Arpaur Pastrana Cortés
Cuarta María Luisa del Pilar García Hernández
Quinta Nadia Sierra Campos

Direcciones generales
Quejas y Atención Integral
Nuriney Mendoza Aguilar
Jurídica
Yolanda Ramírez Hernández
Administración
Gerardo Sauri Suárez
Delegaciones y Enlace Legislativo
Mauricio Augusto Calcaneo Monts

Direcciones ejecutivas
Educación en Derechos Humanos
Laura Montalvo Díaz
Seguimiento
Alicia Naranjo Silva
Investigación e Información en Derechos Humanos
Domitille Marie Delaplace
Promoción y Agendas en Derechos Humanos
Brisa Maya Solís Ventura

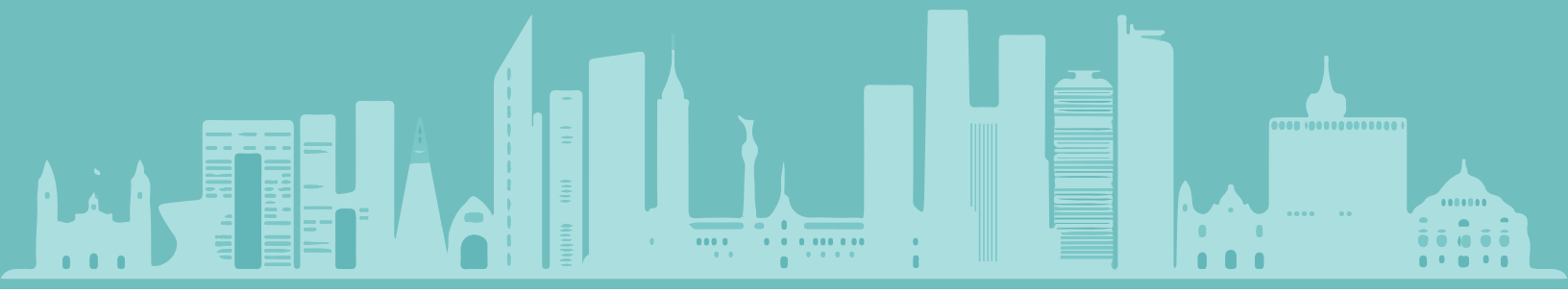
Congreso AGOL 2023

26 de mayo de 2023, Teatro Xicohténcatl,
Ciudad de Tlaxcala, Tlaxcala, México

DERECHO HUMANO A LA CIUDAD

LA ALIANZA GLOBAL DEL OMBUDSPERSON LOCAL ANTE LA NUEVA AGENDA URBANA

Memoria



Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

AGOL Alianza Global del Ombudsperson Local

Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala

Dirección general: Nashieli Ramírez Hernández.
Compilación de contenidos: Nancy Pérez García y Karla Silvia Meza Soto.
Dirección editorial: Domitille Delaplace.
Corrección de estilo y revisión de planas: Karina Rosalía Flores Hernández y Lilia Alejandra Morales Cerda.
Cuidado de la edición: Karen Trejo Flores.
Diseño y formación: Ana Lilia González Chávez.

Primera edición, 2024

D. R. © Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.
www.cdhcm.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

La opinión expresada en estos textos son responsabilidad exclusiva de sus autoras y autores.

Alianza Global del Ombudsperson Local

La Alianza Global del Ombudsperson Local (AGOL) es una red a nivel mundial que se creó en mayo de 2019 con el objetivo de trabajar, a nivel local, con un enfoque basado en los derechos humanos con perspectiva de género, prestando especial atención a los retos socioambientales, con el fin de fortalecer los vínculos y la cooperación entre las ombudsperson locales, generar impactos globales a favor de la garantía y promoción de los derechos de las personas en las ciudades y contribuir a la consolidación del Estado de derecho, la democracia y la justicia social en todo el mundo.

El propósito es poner a disposición un espacio de intercambio de experiencias de los ombudsperson locales que trabajan por la defensa de los derechos humanos y el control de los gobiernos; posibilitar la cooperación internacional entre sus miembros; visibilizar las instituciones del ombudsperson local y su trabajo; facilitar el acceso a la formación en materia de derechos humanos a las instituciones del ombudsperson local; desarrollar la protección efectiva a las personas defensoras de derechos humanos cuando esté en riesgo su vida e integridad física; visibilizar las vulneraciones a derechos humanos a nivel local en el ámbito internacional; promover la creación de ombudsperson locales donde no existan, y desarrollar otras acciones para la protección de los derechos humanos.

Para su funcionamiento, AGOL cuenta con un Comité Directivo integrado por una Presidencia, cuatro vicepresidencias y una Secretaría Ejecutiva. Actualmente, se compone de más de 90 miembros de 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Francia, Italia, México, Paquistán y Uruguay).

Comité Directivo AGOL

- Ismael Rins, presidente de AGOL y defensor del pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, Argentina.
- Nashieli Ramírez Hernández, vicepresidenta de AGOL y presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México.
- Daniel Arenas Gamboa, vicepresidente de AGOL y presidente de la Federación Nacional de Personerías de Colombia, Colombia.
- Eva Avellán Costa, vicepresidenta de AGOL y síndica de Greuges de Sabadell, España.
- Federico Núñez Burgos, vicepresidente de AGOL y defensor del pueblo de la Ciudad de Salta, Argentina.
- Guillermo Escobar Roca, secretario ejecutivo y director del Programa Regional de Apoyo a Defensorías del Pueblo de la Universidad de Alcalá de Henares, España.

Página web: https://agol.es/
Facebook: https://www.facebook.com/Alianzaagol/
X (Twitter): https://twitter.com/agol_oficial
Correo electrónico: alianza.agol@gmail.com

AGOL
ALIANZA GLOBAL DEL OMBUDSPERSON LOCAL

Índice

Inauguración
Nashieli Ramírez Hernández 7

Mesa inaugural. El derecho a la ciudad con enfoque de derechos humanos

El derecho a la ciudad con enfoque de derechos humanos
David Bondia García 11

Mesa de debate 1. Ciudad equitativa

El fin del bienestar. Nuevas formas de trabajo e inclusión. Aportes para pensar las nuevas formas de inclusión social en la Argentina entre los siglos XX y XXI
Federico Núñez Burgos 20

Abordaje humanístico en contextos de vulnerabilidad. Un método de trabajo
Soledad Sartor 31

Calidad de vida y derechos humanos, desde la misión de ombudsperson
Laura Navarro Rodríguez 37

Mesa de debate 2. Ciudad garantista

Derecho a la ciudad
María Silvia Emanuelli 45

El derecho a la ciudad y el acceso a la información en la Ciudad de México
Laura Lizette Enríquez Rodríguez 51

Retos para el acceso y el goce del derecho a la ciudad
Santiago Serrano 57

Ciudades inclusivas: Tlaxcala reconociendo a sus mujeres.
Paradigma de buenas prácticas que incentivan el cumplimiento
de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 11 de las Naciones Unidas
Jakqueline Ordoñez Brasdefer 61

Mesa de debate 3. Ciudad diversa

El rol de las instituciones de derechos humanos en el desarrollo
de ciudades diversas y accesibles
Julián Pinilla Malagón 68

Derecho a la igualdad y la diversidad
Digna Mercedes Tuiran Hoyos 74

Empoderando a la próxima generación: La importancia de proteger
los derechos de las juventudes
Miguel Ángel Alzate Salcedo 85

Vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes
en relación con la explotación sexual en Pereira-Risaralda
Sandra Lorena Cárdenas 96

Mecanismos implementados por la Personería Municipal de Ibagué
para la garantía de los derechos humanos fundamentales y colectivos
a través de las acciones constitucionales populares y de tutela
y de la figura del agente oficioso en Colombia
Francy Johanna Ardila Salazar 103

Mesa de debate 4. Ciudad habitable y sostenible

Empatia como dever do Estado: a urgência de uma habilidade
emocional na promoção de cidades habitáveis e sustentáveis
Cristina Ayoub Riche 110

Desafíos de la sostenibilidad ambiental en las ciudades.
Roles de una Defensoría del Pueblo. Experiencias agridulces
en el área metropolitana de Resistencia-Chaco
Bernardo Voloj 120

Movilidad humana y violación de derechos
Daniel Arenas Gamboa 133

Inauguración

Nashieli Ramírez Hernández*
Vicepresidenta de la Alianza Global del Ombudsperson Local y presidenta
de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, México

Buenos días a todas, todos y todes. Es un gusto estar aquí, en este bello e histórico recinto, el teatro Xicohténcatl, en Tlaxcala.

Saludo a quienes me acompañan en el presídium, a todas las personas que están aquí presentes, en particular a la gobernadora de Tlaxcala, Lorena Cuéllar Cisneros, y a Jakqueline Ordoñez Brasdefer, presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT).

Bien sabemos que en las ciudades se da respuesta local a problemas globales. Esto no solamente entraña un reconocimiento de la instrumentalidad que tiene la actuación en las ciudades con esa perspectiva, sino que deja ver que en esa arena –entre las ciudades– se vive el derecho a la ciudad en sí mismo. Es decir, es un derecho habilitante de otros, pero también lo es por sí mismo.

En América Latina y el Caribe se prevé que aumente a 83% la población que habite en núcleos urbanos, es decir, 23% más en relación con otras regiones del mundo; y aquí en Tlaxcala se vive muy claro, y eso es algo que atraviesa todo el continente.

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la mayoría de las ciudades de América Latina y el Caribe son insostenibles. Para el 2050 consumirán cuatro veces más recursos fósiles y minerales de lo que se considera sostenible.

Si consideramos que las ciudades ocupan sólo 3% de la superficie terrestre, pero que en ellas se consume 60% de los recursos y generan 70% de las emisiones de carbono, podemos entender la relevancia de incluir en el derecho a la ciudad el reconocimiento de la sostenibilidad de los territorios en función de la relación urbano-rural.

* Defensora de derechos humanos con más de 40 años de experiencia. Fundadora de la Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México. Ha participado en más de 50 investigaciones y estudios sobre diversas temáticas sociales. Fue presidenta de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, y actualmente es presidenta regional para América Latina y el Caribe del Instituto Internacional del Ombudsman, coordinadora general de la Red sobre Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman y vocal del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo.

En la evolución jurídica y sociopolítica de los derechos humanos se observa la trayectoria que va del reconocimiento de los derechos individuales a los derechos colectivos. El derecho a la ciudad es un derecho de naturaleza colectiva y quizás puede brindarnos esperanza pensar que la evolución jurídica se mueva más hacia esos lugares compartidos, que partan del reconocimiento de la mutualidad para la supervivencia, la sostenibilidad alimentaria, el uso de recursos naturales y también para fijar servicios y espacios del Estado provistos para aumentar progresivamente la calidad de vida de las personas en la territorialidad que habitamos, sea rural o urbana.

Aunque el desarrollo conceptual del derecho a la ciudad no ha parado desde la década de los setenta, a partir de estudios sociológicos, urbanísticos, jurídicos, ambientales, del desarrollo, entre muchas otras disciplinas, el derecho a la ciudad como derecho sustantivo está poco desarrollado jurídicamente.

En la región latinoamericana tan sólo se encuentra establecido en la Constitución brasileña, que lo vincula principalmente al desarrollo urbano. También se encuentra de manera explícita en la Constitución Política de la Ciudad de México, de una forma más cercana a las pautas de la ONU.

Por lo anterior, es una oportunidad escuchar, reflexionar y conversar el día de hoy sobre los diversos elementos del derecho a la ciudad.

Las propuestas temáticas planteadas para este Congreso parten del marco que encuadra el derecho a la ciudad desde el enfoque de derechos humanos, en tanto su garantía y la de los derechos asociados se inscribe en la relación pública y privada tradicional de los derechos humanos, pero también en las formas más recientes del diseño de mecanismos para que otros actores privados respeten esos derechos.

En tanto es un derecho colectivo, el derecho a la ciudad implica una ciudad equitativa en el acceso a los servicios y espacios de los lugares que habitamos, en el diseño de las políticas públicas que lo materializan, en dar a cada quién lo que le corresponde. Esto implica hacer diferencias razonables, proporcionales y necesarias en el usufructo de los bienes y servicios de la ciudad.

Por su parte, la ciudad garantista debe proveer mecanismos accesibles, disponibles, de calidad y aceptables a las personas, para que las y los usufructuarios –individual y colectivamente– gocen de ese derecho de manera efectiva y progresiva.

Finalmente, desde el reconocimiento de los derechos de la población presente y futura, así como de la forma en que sean utilizados, los territorios –rurales y urbanos– determinan la sostenibilidad y habitabilidad, el tercer eje de abordaje trata este aspecto importante.

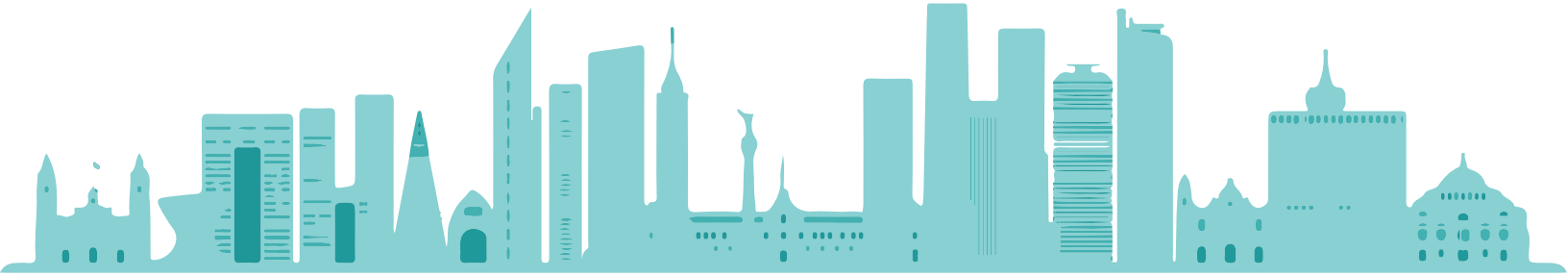
El Sur Global ha padecido la exclusión de la *ciudadanía global*, cuyas pautas han sido marcadas desde el Norte Global a partir de sus dinámicas de desarrollo, y se enfrenta al reto de trabajar en formas para subvertir las conceptualizaciones tradicionales de las ciudades y proponer nuevos enfoques incluyentes y sostenibles.

Es necesario, como lo estamos haciendo aquí, reflexionar sobre el derecho a la ciudad desde nosotros, desde lo local, desde lo latinoamericano, desde lo que somos. Ante problemas colectivos debemos actuar de manera colectiva.

Deseo que esta jornada nos aporte elementos para orientar una ruta de esa naturaleza para la sostenibilidad de la vida con calidad.

Estimada gobernadora, personeras y personeros de Colombia, defensoras y defensores de Argentina, Uruguay y Costa Rica, los índices de Cataluña, los mediadores de Francia y las presidentas, los presidentes y representantes de los organismos públicos de derechos humanos de este país, le agradecemos mucho el que nos dé la oportunidad de estar aquí en este bello estado de Tlaxcala y, naturalmente, a través del gran trabajo y la presencia de Jakqueline Ordoñez al frente de la CEDHT.

Mesa inaugural.
El derecho a la ciudad con enfoque de derechos humanos



El derecho a la ciudad con enfoque de derechos humanos

David Bondia García*
Síndic de Greuges de Barcelona, España

Derecho a la ciudad

Nuestras ciudades deben enfrentarse a todos los retos del presente y del futuro, reflejándose en las potencialidades que tiene el reconocimiento del *derecho a la ciudad*, que ha sido definido como el derecho poliédrico de todas las personas habitantes de la ciudad, presentes y futuras, permanentes o temporales, a utilizar, ocupar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, entendidas como un bien común esencial para una vida plena y digna.

Son múltiples las dimensiones de este derecho (material, política y simbólica) que nos invitan a hacer ciudad, a construir ciudad, y nos exigen imaginar e inventar nuevas formas de diseñar políticas municipales orientadas a buscar su efectividad.

Estas políticas públicas deben tener un impulso hacia la construcción de una ciudad con una identidad propia, fruto del intercambio de experiencias individuales y colectivas de personas que proceden de entornos geográficos y contextos culturales distintos; una ciudad que regule la vida colectiva de acuerdo con reglas de convivencia que favorezcan que todas las personas que habitan o transitan por ella puedan desarrollar su proyecto de vida personal de forma digna, asumiendo deberes y obligaciones hacia las demás personas.

Será la incorporación del enfoque de derechos humanos en la interpretación del derecho a la ciudad lo que nos permitirá poner a las personas y a los colectivos en el centro de cualquier intervención. De ahí que debamos reivindicar el concepto de *derechos humanos de proximidad.*

---

* Doctor en Derecho. Presidente del Instituto de Derechos Humanos de Catalunya, España. Profesor titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Barcelona, España. También ejerce como profesor invitado en diversas universidades de Europa, América, Asia y África.

Derechos humanos de proximidad

¿Qué son los *derechos humanos de proximidad*? Los podríamos definir como las aspiraciones legítimas o necesidades básicas inherentes a todas las personas que deben ser cubiertas por parte de la administración local para garantizar el derecho a una vida digna de ser vivida. Ésta sería la definición que hubiésemos dado antes de la pandemia de COVID-19, pero después… es la misma definición. La pandemia no nos ha modificado un ápice de esta definición. Nos ha puesto ante el espejo de determinadas situaciones que no queríamos ver o que no éramos capaces de ver.

Ahora tenemos ante nosotros tres posibles relatos para salir de la crisis social generada por una crisis sanitaria.

Un primer relato catastrofista: no hay nada que hacer, esto será irrecuperable.

Un segundo relato: el del miedo, el terror y la seguridad, antes que nada. Debemos renunciar a derechos y reevaluar nuestras conquistas históricas en materia de derechos humanos.

Y, desde las defensorías de derechos humanos tenemos que apostar por un tercer relato: el de la imaginación humana. Para salir de las crisis, como de todas las crisis de las que hemos salido, se requiere reivindicar más derechos y, en nuestro caso, más derechos humanos de proximidad.

Principio de subsidiariedad

Debemos darle sentido al principio de subsidiariedad, ya que presupone considerar que es la administración más cercana a la que le corresponde, en primer lugar, la garantía de los derechos. Y no sólo considerar que esta subsidiariedad es meramente ejecutiva (facilitar el cumplimiento de medidas adoptadas en niveles administrativos superiores), sino que hoy deberíamos hablar de una subsidiariedad garantista (adoptar medidas para garantizar los derechos de ciudadanía cuando las administraciones superiores con competencias en la materia no las desarrollan).

Las ciudades están dando pasos hacia adelante en la garantía de los derechos humanos y la democracia de proximidad.

Democracia de proximidad

Debemos reclamar una democracia de proximidad forjada por diversos ejes que van mucho más allá de una concepción meramente representativa (nos referimos a una democracia garantista, una democracia plural, una democracia paritaria, una democracia participativa, una democracia igualitaria, una democracia solidaria y una democracia

interseccional). Esta democracia de proximidad, que viene de la ciudadanía, es la que nos debería servir para construir un espacio con tres dimensiones:

- Espacio de resistencia para denunciar políticas excluyentes y discriminatorias.
- Espacio de disidencia para dar voz a movimientos alternativos con nuevas visiones sobre políticas públicas en materia de derechos humanos.
- Espacio de liberación, la ciudad como el motor de la lucha por la dignidad humana y para revertir situaciones que vulneran los derechos de personas y colectivos.

Se trata de apostar por otra forma de entender los derechos humanos. Dejar de hacer políticas *con* los derechos humanos y hacer políticas *de* derechos humanos.

Y el reto es revertir la desigualdad, entender que es tan discriminatorio tratar de forma diferente a los iguales como tratar de forma igual a los diferentes.

Esta apuesta por otra forma de entender los derechos humanos a nivel local nos permitirá percibir los diferentes retos que tenemos hoy en día. Y yo referiría 12 retos.

Retos alrededor del derecho a la ciudad y los derechos humanos de proximidad en el siglo XXI

La interacción necesaria entre la democracia y los derechos humanos. La democracia como sistema de valores

¿Quién participa en nuestras ciudades en la configuración de este sistema de valores? Todas y todos, nacionales y extranjeros, migrantes regulares e irregulares… Y aquí los retos de la interacción entre la democracia y los derechos humanos es cambiar el concepto de tolerancia *versus* convivencia.

Hay que introducir el concepto de *interculturalidad* frente al de *multiculturalidad*. La riqueza de nuestras ciudades tiene que ser la diversidad. Hay que canalizarla y convertirla en normas de convivencia en el día a día, ligándolo también a la identidad, perdemos el tiempo en buscar una única identidad, la riqueza de la diversidad pasa también por ver la riqueza de las múltiples identidades.

Relación vertical necesaria entre la administración local y la ciudadanía para la garantía de los derechos humanos

La administración local es necesaria y tiene un papel fundamental. Por lo anterior, se debe reformular el concepto de ciudadanía que muchas veces se utiliza de forma exclu-

yente. Estudiar la relación vertical entre ciudadanos e instituciones. La administración garantiza, pero no tiene la potestad de otorgar derechos. Hay que reformular, por lo tanto, el concepto de *administración.*

Lo que fundamenta la existencia de la administración son las personas que se encuentran en el territorio. No es cierto que la administración exista sólo para ejercer competencias.

Vulneración de los derechos de proximidad por acción y por omisión

Subraya el problema que supone la vulneración de derechos por omisión, cuando las administraciones no garantizan los derechos básicos ligados a la realización de proyectos de vida laborales de sus ciudadanos. Por ejemplo, cuando no se cuenta con lo siguiente:

- Parques infantiles accesibles e inclusivos.
- Transporte público adaptado a personas con movilidad reducida.
- Medidas de servicios sociales más allá del asistencialismo.
- Protección a colectivos vulnerados, la falta de ello es una forma de violar derechos.

Comparativas versus *buenas prácticas*

Con las comparativas siempre hay un reconocimiento de que las cosas no se están haciendo bien. De ahí la importancia de aprender por medio de la búsqueda de buenas prácticas (prácticas sostenibles).

Nuevas realidades implican nuevos derechos

Debemos adaptar la realidad a las transformaciones de nuestras ciudades.

Lo anterior implica abordar la pobreza no como causa, sino como violación a los derechos humanos. En específico el derecho a la alimentación.

Este año se cumplen 75 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero es un instrumento que tiene más de siete décadas de existir. Por eso debemos adoptar y reivindicar nuevos derechos: el derecho a la energía, por ejemplo, porque nuestra vida depende de estos servicios básicos y nos encontramos con el problema estructural de que dichos servicios dependen de las instituciones privadas. No debemos desatender la necesidad de fiscalizar el suministro de estos servicios. Asimismo, se debe garantizar el

derecho de acceso a internet –ya establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes aprobada en 2007 en Monterrey, México–.

Trabajar para erradicar las violaciones a derechos humanos desde la base

Debemos prevenir y no sólo sancionar. Siempre se ha sancionado, pero eso implica que ya ha habido una violación. El siglo XXI debe ser el siglo de la prevención, para ello debemos utilizar el instrumento de la educación (en valores, en derechos humanos, etcétera), para tener una educación continuada, inclusiva e intercultural, que incluya la concepción mestiza y feminista de los derechos humanos.

El respeto a los derechos humanos no sólo corresponde a las autoridades

Antes, desde el ámbito estadístico, se decía que la autoridad más garante era la que más denuncias de violaciones a los derechos humanos resolvía.

Si bien la ciudadanía es titular de derechos, y la autoridad de obligaciones, se debe incorporar el concepto de titulares de responsabilidades: los ciudadanos no sólo tenemos derechos, debemos entendernos y comportarnos como titulares de responsabilidades. Muchas de las violaciones las cometen titulares de responsabilidades, empresas, escuelas, iglesias, sindicatos, etcétera.

Aquí juega un papel fundamental la participación en el seguimiento de los derechos humanos. Deben participar aquellos colectivos que no participan, y revisar por qué no lo hacen. Esto implica interconectar los derechos y cubrir las necesidades básicas de estos colectivos para fomentar su participación.

Además, se debe revisar el adultocentrismo y las políticas públicas locales; y adicionar otros canales de comunicación para la gente joven.

No asumir falsos debates en materia de derechos humanos

El debate entre libertad y seguridad es un falso debate. Por ello, en relación con la idea de ciudad segura se propone añadir el enfoque *en materia de derechos humanos*.

Una ciudad segura no es una ciudad policial. Una ciudad segura en materia de derechos humanos implica una ciudad habitacional con la garantía alimentaria, educativa y policial.

Visión holística en derechos humanos

Desde una visión holística no se deben confrontar los derechos entre sí, todos son igualmente importantes. Es necesario trabajar de otra forma, desde la afectación del derecho y la interseccionalidad.

Además, se deben considerar los siguientes derechos humanos emergentes:

- Derecho humano a la energía.
- Derecho humano al acceso a internet.
- Derecho humano a una muerte digna.
- Derecho humano a la renta básica.

Dimensiones de un derecho humano

En el ámbito municipal, ¿cuándo un derecho se está vulnerando y cuándo no? Para que se garantice un derecho tienen que garantizarse las seis dimensiones que lo configuran. Por ejemplo, en un centro de asistencia médica o escuela de nuestras ciudades debe haber:

- Disponibilidad.
- Accesibilidad (transporte público).
- Aceptabilidad (colectivo, mujer, lengua).
- Calidad (estándares nacionales e internacionales).
- Participación de las personas usuarias.
- Sostenibilidad.

Mercantilización de los derechos humanos de proximidad

Se ha puesto precio a los derechos humanos, pero se debe insistir en lo siguiente:

- La administración en la prestación de servicios no puede actuar como una empresa. No puede lucrarse.
- La administración de derechos siempre va a ser deficitaria.
- Los derechos humanos no son un gasto sino una inversión.
- Si hay limitación de recursos, las políticas públicas se deben priorizar en función de las necesidades y no del coste.
- Este discurso igual no da votos, pero hace ciudades más justas.

No podemos convertirnos en especialistas sin ser generalistas

Los derechos humanos interactúan entre ellos. Como ejemplo están las lecciones de la pandemia de COVID-19, que al afectar el derecho a la movilidad se vulneró el derecho al trabajo, a la educación y a la asistencia sanitaria.

Por ello, se debe trabajar en función de la afectación de los derechos y no sólo por competencias, reconociendo que una situación puede afectar a varios derechos. Esto comporta tener un modelo de ciudad.

Modelo de ciudad e interseccionalidad

Consideramos que debemos ser una institución con capacidad de satisfacer las reivindicaciones de la ciudadanía para alcanzar el cumplimiento de los cuatro ámbitos fundamentales de nuestro modelo de ciudad: una ciudad equitativa, una ciudad habitable y sostenible, una ciudad diversa y una ciudad garantista, teniendo presente una mirada de carácter interseccional. A cada uno de estos ámbitos le corresponde distintos derechos humanos de proximidad que deberán comportar un cambio en la forma de intervenir de las defensorías locales, puesto que pasaríamos de actuar por materia a hacerlo de acuerdo con la afectación a los derechos.

Las intervenciones giran en torno al análisis del derecho o los derechos afectados en cada caso concreto. Esto permite situar cada actuación en el marco de la garantía de los derechos humanos de proximidad y evitar miradas sectoriales que no contribuyen a reforzar la transversalidad de las políticas municipales. Esta forma de trabajar, además, funciona como faro para conseguir ciudades más equitativas, habitables y sostenibles, diversas y garantistas.

La mirada interseccional nos permitirá analizar la afectación a los derechos de ciudadanía desde una mirada compleja. La discriminación que experimentan las personas es múltiple y se agrava cuando están afectadas por varias capas de opresión debido a su clase social, género, etnicidad, edad, identidad sexual, origen, religión, etcétera.

El hecho de ser conscientes de la interconexión de esas capas y de cómo se traducen en la vulneración de múltiples derechos humanos contribuye a dar un tratamiento más integral y riguroso en las intervenciones de las defensorías locales.

Tenemos derecho a que la diferencia sea reconocida como elemento enriquecedor de la diversidad.

Tipos de intervenciones

La mirada interseccional implica transformar nuestras intervenciones. Por ejemplo, en los siguientes aspectos:

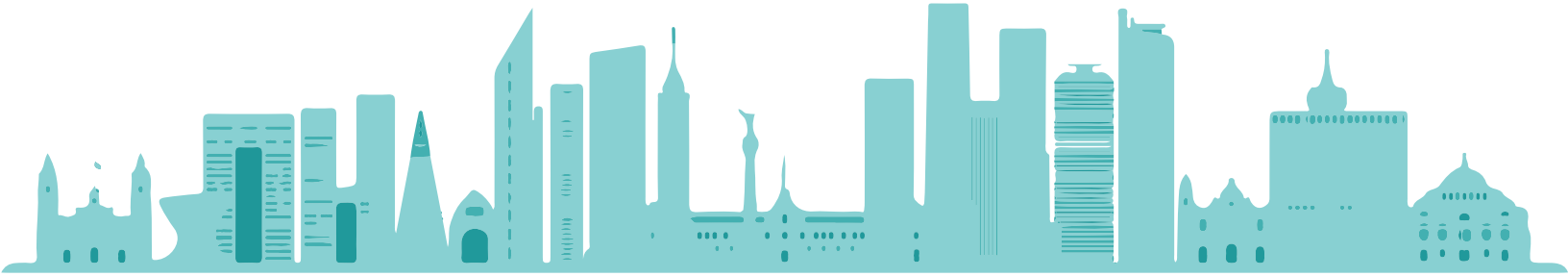
- *Quejas*. Además de recibir quejas, se debe ofrecer un servicio de calidad y buscar ampliarlo.
- *Actuaciones de oficio*. Requiere que cuando exista un hecho de interés general se intervenga antes de que se presente la queja.
- *Informes monográficos*. Implica que, si hay actuaciones de oficio, se valore la oportunidad de elaborar informes monográficos.
- *Dictámenes*. Si se identifica que es clara la afectación a un derecho de proximidad en alguna norma por emitirse, se debe intervenir antes de que ésta se apruebe.
- *Visitas en el territorio*. Implica acudir y tener presencia en todos los sitios de la ciudad.
- *Resolución alternativa de conflictos*. Conlleva aportar soluciones antes o durante la implementación de una recomendación.
- *Creación de grupos de trabajo*. Con la finalidad de atender temas específicos.

Conclusión

Por lo anterior, queremos que una ciudad se caracterice por ser un territorio de acogida, un lugar de convivencia y concordia social, un espacio de comunicación e intercambio de experiencias y afectos, y una ciudad que, frente a quienes postulan la negación de otras personas, se convierta en un espacio de solidaridad, justicia y dignidad social.

Este es el doble objetivo –defender los derechos humanos de proximidad y crear ciudad– que guía todas nuestras intervenciones, pronunciamientos y propuestas, cuyo fin es mejorar el funcionamiento de los servicios municipales.

Mesa de debate 1.
Ciudad equitativa



El fin del bienestar. Nuevas formas de trabajo e inclusión. Aportes para pensar las nuevas formas de inclusión social en la Argentina entre los siglos XX y XXI

Federico Núñez Burgos*
Defensor del pueblo de la Ciudad de Salta, Argentina

El presente trabajo pretende ser una reflexión con base en una serie de conceptos que considero importantes para comprender el fenómeno de la inclusión/exclusión social en Argentina desde finales del siglo XX.

La exclusión de gran parte de la población argentina es el inicio de mi reflexión y la entiendo como un concepto que incluye a quienes no pudieron aprovechar la red de protección social que se desarrolló desde la década de 1940 hasta los años setenta. Incluyen familias monoparentales; personas con discapacidades laborales de larga data; familias entre cuyos miembros se presentan enfermos que impiden la inserción laboral; desempleados, especialmente estructurales y sin coberturas sociales o seguro de desempleo.[1]

Las Naciones Unidas tienden a definir a los *excluidos* como aquel grupo sin acceso a instituciones básicas de la sociedad civil. Sobre estos colectivos los gobiernos establecieron políticas específicas buscando responder a las necesidades de grupos altamente estigmatizados y en riesgo de vida como las personas sin techo o las adolescentes embarazadas.

Este universo se amplía incluyendo a personas que reciben pensiones bajas, familias con problemas de empleo, incapacidad laboral, minusvalía o abandono escolar, entre otras, y a los desempleados de larga duración, personas marginadas y excluidas económi-

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador y magíster en Ciencia Política y Economía por la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas, ambas de Buenos Aires, Argentina. Es profesor universitario en Ciencia Política por la Universidad Católica de Salta y mediador en Mediando, Institución Formadora en Mediación. Ha sido gerente de la Unidad de Atención Integral Norte de la Administración Nacional de la Seguridad Social, pro secretario legislativo en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Salta, y asesor en la Cámara de Diputados de la Provincia de Salta, entre otros.

[1] Básicamente este planteo lo tomo y construyo a partir de John J. Macionis y Ken Plummer, *Sociología*, 4ª edición, Madrid, Pearson Educación, 2011.

ca, política y socialmente que viven entre el desempleo y el empleo precario, altamente dependientes de subsidios estatales o de ayudas sociales indispensables.

Como lo muestran Gomes e Silva[2] y Macionis y Plummer,[3] en el Occidente existe una larga tradición histórica que divide a este colectivo en dos grupos: por un lado, sectores de personas indignas, sospechosas de vagancia y otros "males" sociales, frente a los cuales la respuesta sólo podía ser represiva; y por otro, los pobres "respetables", atrapados, como diría Morris, en un "círculo vicioso de la pobreza".[4]

Lo interesante es comprender que diversos teóricos van a entender la marginalidad como una forma "peculiar" de inserción de los desempleados en la división social del trabajo, tal es el caso de Francisco de Oliveira (1975) y Lúcio Kowarick (1975), citados por Gomes e Silva.[5]

En estas líneas, Mike Davis (2006)[6] explica que los trabajadores excluidos en las regiones subdesarrolladas componen un proletariado informal que no puede ser denominado lumpen ni ejército de reserva, como las teorías marxistas podrían haberlo clasificado, porque su condición no les permite ser reservas en un sistema económico incapaz de absorberlos, por su dimensión y las transformaciones en el modo de producción.

El autor brasilero cita a Robert Castel (1998), quien dice que los seres humanos así considerados son "inútiles para el mundo", "inempleables",[7] una sentencia dura que hay que entender en el contexto de las transformaciones que estamos definiendo a partir de la hipótesis de desarticulación del modelo industrial, con base en el desarrollo del Estado del bienestar.

Para entender por completo la crisis del mundo del trabajo es necesario analizar dos procesos: el modo de producción industrial que se va desarrollando durante el siglo XX[8] y la ampliación de las funciones estatales por medio del llamado Estado del bienestar.

Digo esto porque, especialmente en discursos gubernamentales, sindicales y demandas obreras se lee la idea de "empleo de calidad" como contracara del empleo precario,

---

2 Felipe Luiz Gomes e *Silva*, "Trabajo, exclusión social, globalización e imperialismo: repensando conceptos", en *Org & Demo,* vol. 10, núm.1/2, pp. 59-82, enero-diciembre de 2009, disponible en <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2009.v10n1/2.298>, página consultada el 11 de enero de 2024.

3 Macionis y Plummer, *op. cit*.

4 *Idem.*

5 Gomes e *Silva*, *op. cit*.

6 Gomes e Silva cita a Mike Davis (2006) y sostiene que 57% de la fuerza laboral de América Latina, 40% de Asia o 90% de África, son empujadas a la "informalidad".

7 Gomes e Silva, *op. cit.,* p. 72.

8 Si bien la cuestión no es para desarrollarse plenamente en este apartado, me interesa compartir la idea que sostiene Gomes e Silva (2009), citando a Kowarick (1975), en torno a que la industrialización latinoamericana se produce de modo abrupto, tiene estructura monopólica y es de carácter dependiente, no resulta de un desenvolvimiento orgánico y, por lo tanto, es fragmentada, no estructurada, y por ello, en relación con la marginalidad social, la industrialización y urbanización producirán mayores problemas que los manifestados en la fase agro-exportadora.

dicotomía que se desarrolla a partir de la expansión del rol del Estado y la prevalencia de los criterios de planificación y protección, de la mano del desarrollo industrial.

Y este plateo tiene mucho que ver con el aporte de Ernesto Isuani,[9] quien describe al Estado del bienestar como un conjunto de instituciones públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la población entendida como la fuerza de trabajo que busca reducir las diferencias sociales ocasionadas por el *funcionamiento del mercado,* orientado por un proceso de distribución secundaria del ingreso, por medio de mecanismos redistributivos que implican una fuerte presencia estatal en materia impositiva, de subsidios o infraestructura, por ejemplo, suponiendo, en todos los casos, una lógica de planificación que amplía la burocracia estatal.

En este relato no sería posible, y quizás tampoco deseable, poner fecha de inicio al periodo que describimos, pero entiendo que será la resultante de la acción simultánea entre la industrialización masiva, urbanización y proletarización, cuando el capitalismo respondió superando una etapa represiva de la conflictividad por una de mayor inclusión.

Para el caso argentino, trabajos como los de Juan Suriano (1889;1990), Mirta Lobato (2000) o Eduardo Zimmermann (1994),[10] clásicos que nos invitan a pensar la situación de los trabajadores argentinos desde fines del siglo XIX y principios del XX, muestran las tensiones hacia el interior de la oligarquía gobernante para definir políticas de respuestas a los conflictos sociales; de este modo se puede ver cómo el Estado y su aparato institucional pasan progresivamente de estrategias de represión a estrategias de inclusión que se irán desarrollando a medida que avanza el siglo y el sector trabajador se va consolidado como actor en los procesos sociales.

Entiendo que ese modelo del bienestar, que tiende a consolidar derechos espacialmente hacia el nuevo actor social (trabajadores urbanos), va moldeando la forma de inclusión social en nuestro país.

La resultante de estos procesos de urbanización y proletarización de los años de las guerras mundiales consolidarán una dirigencia política orientada a la integración de los sectores trabajadores por medio de la expansión de los beneficios sociales, apoyándose en el desarrollo de mercados internos, de la industrialización y el pleno empleo como fundamentos del modelo.

---

9 Ernesto A. Isuani, "Bismarck o Keynes: ¿quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación", en Ernesto A. Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti Fanfani, *El Estado benefactor. Un paradigma en crisis*, Buenos Aires, Miño Dávila, 1991.

10 *Véase* a Juan Suriano, "El Estado argentino frente a los trabajadores urbanos: política social y represión, 1880-1916", en *Anuario*, núm. 14, segunda época, 1990; Mirta Zaida Lobato, "Los trabajadores en la era del 'progreso'", en Mirta Zaida Lobato (dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916*), *Nueva Historia Argentina, vol. 5,* Buenos Aires, Sudamericana, 2000; y Eduardo Zimmermann, "Reforma política y reforma social: tres propuestas de comienzos de siglo", en Fernando J. Devoto y Marcela P. Ferrari (comps.), *La construcción de las democracias rioplatenses: proyectos institucionales y prácticas políticas, 1900-1930*, Buenos Aires, Biblos, 1991.

Hacia la década de 1930 nos acercamos a los límites del modelo agroexportador como resultado de alcanzar los límites de la frontera agropecuaria y modificaciones en el mercado internacional que llevan a la oligarquía local a tratar de asegurar las condiciones comerciales de los productos primarios dentro de los parámetros de equilibrio de la balanza de pagos por medio de la afirmación de los vínculos comerciales bilaterales como respuesta a un mercado internacional que se hace cada vez más complejo.

El intento restaurativo de la oligarquía en la década de 1930 no pudo detener el aumento de la presencia del Estado en la planificación económica; se fueron organizando las Juntas Reguladoras y el Banco Central en 1935. Es lo que Marcelo Cavarozzi llama *matriz estadocéntrica*, como un modelo semicerrado e intervencionista con el Estado como actor clave, transitando de este modo el decenio de 1930-1940; y mientras el modelo de crecimiento hacia afuera muestra sus debilidades, la idea del crecimiento por mercado interno gana lugar entre las fuerzas armadas y parte de la sociedad civil.

Entiendo que la crisis de 1930 es más que una crisis económica, siguiendo el marco teórico que plantea Waldo Ansaldi la crisis estructural, orgánica y nacional se enlaza con problemas del desarrollo histórico, del conflicto social y de la crisis política; una crisis del consenso liberal que tiende a buscar un remplazo y encuentra el camino por la vía de la planificación y redistribución, donde el actor principal redistributivo es el Estado y la base social del consenso serán los trabajadores.

Quedan dadas las condiciones para el despliegue de un modelo de mayor intervención pública en la economía que se consolidará durante la década de 1940 a medida que el peronismo se despliega en el poder, con un movimiento obrero más centralizado y organizado como lo propone Hiroschi Matsushita (1983)[11] y más dispuesto a establecer vínculos con el gobierno, y a la par de las acciones de disciplinamiento, que van tomando forma desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, se dan las condiciones para el desarrollo de un modelo del bienestar que signará las décadas siguientes de la historia argentina.

Entonces, industrialización, proletarización, organización sindical y un liderazgo orientado a la configuración de un modelo distributivo de base en el mercado interno serán las condiciones suficientes para establecer un modelo que debía ser un círculo virtuoso de consumo e inversión.

A poco tiempo de andar, el modelo se caracterizó por el ensanchamiento de la demanda de bienes de consumo y una fuerte presión inflacionaria. El problema en el periodo no es recesivo sino expansivo y las políticas del bienestar, al expandir la demanda, presionan directamente sobre los precios.

Esta situación inflacionaria termina generando un tipo particular de consumidor, uno que consume todo su ingreso, sin incentivo para el ahorro, y en modelos de mer-

[11] Hiroschi Matsushita, *Movimiento obrero argentino 1930-1945. Sus proyecciones en los orígenes del peronismo*, Buenos Aires, Siglo Veinte, 1983.

cado sin ahorro hay muy pocas oportunidades de créditos, sin éstos las inversiones se ven menguadas, y en nuestro país el circulo virtuoso del crecimiento hacia adentro se ve comprometido por la falta de inversiones de largo plazo; el régimen peronista entendía la necesidad y desde la década de 1950 la preocupación consiste en atraer inversiones.[12]

Parte de las dificultades inflacionarias se explican por la combinación entre presión de la demanda y la falta de producción de bienes industriales, lo que obliga a aumentar la importación provocando efectos negativos en una balanza de pagos ya desequilibrada, especialmente por la intervención norteamericana en la economía global, el plan de reconstrucción europea que restringe el comercio de carnes y cereales argentinos y el creciente aumento del precio de bienes manufacturados en relación con el de los bienes primarios.

Las políticas de incentivos al consumo interno de bienes manufacturados y la centralización distributiva, que resulta de diversos instrumentos estatales, provocan la reducción de la producción agropecuaria y el consecuente achicamiento de los volúmenes de exportación.

La imposibilidad de continuar con el proceso industrializador que supere el cuello de botella de la economía requería no sólo del capital y de transformar los hábitos de consumo masivo, sino especialmente de establecer un consenso político y social que supere el viejo orden liberal; la tarea requería el establecimiento de nuevas relaciones de poder y una burguesía en condiciones de superar las características del crecimiento hacia afuera; los tiempos del primer peronismo no pudieron restablecer un consenso homogéneo.

Los años que siguieron al primer peronismo desde mediados de la década de 1940 y, al menos, por los 50 años posteriores, pueden analizarse en esta clave: la imposibilidad en Argentina de establecer un nuevo consenso que restablezca el orden y determine las relaciones de poder político, las "reglas del juego" del régimen y el horizonte material, es decir, las principales relaciones de mercado sobre las que se asentará el nuevo orden.

El desarrollismo en diferentes matices, extranjerizante, nacionalista, democrático o autoritario; con la confianza en que el desarrollo de la economía sería por vía de un equilibrio entre el mercado interno y las inversiones extranjeras consolidará un *stablishment* financiero orientado más hacia la especulación que a la industria y un sector popular

[12] Explicaciones sobre la dinámica y dificultades del periodo son abordadas por Cantón, Moreno y Ciria, *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986; Luis Alberto Romero, *Breve historia contemporánea argentina 1916-2010*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2014; Juan Carlo Korol, "La Economía", en Alejandro Cattaruzza, *Crisis económica, avance del Estado e incertidumbre política (1930-1943)*, Nueva Historia Argentina, t. VII, 2001; Pablo Gerchunoff y Damián Antúnez, "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo", en Torre Juan Carlos (dir.), *Los años peronistas, 1943-1955*, t. XVIII, Buenos Aires, Sudamericana, 2002. Finalmente, el informe elaborado por Raúl Prebisch resume, desde una perspectiva crítica a la economía peronista, las dificultades de este modelo del bienestar.

altamente movilizado; dos polos de intersecciones desequilibradas que dificultan la estabilidad política y económica.

En esta línea Macionis y Plummer (2011) citan a Murray, quien se "lamentaba del fracaso de las políticas de bienestar, las cuales, según él, sólo habían conseguido que sectores crecientes de la población pasaran a depender del Estado",[13] pero además, en nuestro país, los años cuarenta van dejando un sector trabajador altamente movilizado, consciente de un paquete de derechos que considera adquiridos y que no está dispuesto a ceder, y en esa línea hay un fuerte proceso de sociabilidad que reproduce principios y acciones, especialmente observables en pautas de consumo y especulación financiera, como en prácticas políticas y sindicales.

Poner un fin al periodo que describo es una tarea poco sencilla, si quiero decir que desde mediados de la década de 1960, en Argentina, la crisis económica es de una recurrencia total, el descalabro del sistema productivo, como resultado de la reorientación de la economía por la vía autoritaria y la alteración del mercado internacional como resultado de las transformaciones heredades de la crisis del petróleo, se consolidan economías periféricas con balanzas de pagos deficitarias y sin horizonte de equilibrio; los efectos de los recortes y los planes de estabilización y la presión de los acreedores internacionales hace de la economía local una montaña rusa impredecible.

Al sinfín de políticas de ajuste y renegociación de las deudas contraídas y después de un corto periodo estabilizador del Plan Austral, el péndulo económico retoma su ritmo; y a la imposibilidad del gobierno de Raúl Alfonsín para controlar la inflación, la especulación y realizar las reformas que implicaban un cambio de la matriz que hemos descripto, le seguirá un periodo de gobierno signado por el liberalismo económico reconocido como neoliberal, una propuesta que va a alcanzar cierto grado de consenso, logrará vencer la resistencia de los sectores populares enrolados en el movimiento obrero argentino y será atractivo para los defensores del libre cambio y rurales.

El consenso de los años noventa giraba en torno al achicamiento del Estado, privatizaciones de servicios públicos y cierre de empresas estatales; el otro pilar será la recepción de inversiones extranjeras y, para ello, la necesidad de establecer criterios laborales y de sindicalización *aggiornados* a las necesidades de los nuevos inversionistas; todo esto, en el marco de una estabilidad monetaria garantizada por la Ley de Convertibilidad.

Este consenso neoliberal alcanza matices nacionales y conjuntamente con las privatizaciones de empresas estatales en todos los niveles se habilitan las inversiones extranjeras y se eliminan los controles de cambio, el *stablishment* y los trabajadores acompañan el proceso; poco importan las filas de desempleados y las manufacturas argentinas que cierran por imposibilidad de competir con las extranjeras; el peronismo de la renovación,

[13] Macionis y Plummer, *op. cit.*, p. 283.

en el gobierno, es el garante del orden social y de que las transformaciones neoliberales se consolidaran por su influencia y control sobre el movimiento obrero. Un peronismo moderado que, de acuerdo con el imaginario consolidado después de todas las crisis vistas, es el único partido en Argentina capaz de gobernar.

Casi toda la década de 1990 estará atravesada por este proceso, las crisis de Brasil (1990), México (1995) y Rusia (1998) golpean fuertemente a los países emergentes, y en particular a Argentina, profundizando los efectos negativos del modelo neoliberal. La desarticulación del aparato productivo consolidado en los tiempos del crecimiento hacia dentro fue desmantelado y especialmente el desempleo se volvió moneda corriente, sin embargo, el consenso neoliberal parecía inmutable.

Si retomamos a Macionis y Plummer, siguiendo a Murray, dirán que desempleados y excluidos conforman una subclase, y entiendo que en Argentina se visualizan estos años; para los autores, "viven en un mundo aparte, educa a sus hijos de forma distinta y posee distintos valores".[14]

La coexistencia del desempleo y la desarticulación progresiva de los parámetros habituales de seguridad en los empleos formales dan como resultado la visibilidad de un tema dejado de lado en la agenda pública local: el de la pobreza y exclusión, fenómenos que deben ser comprendidos de modo más integral entre las economías locales, los procesos de internacionalización del capital y su reorientación financiera frente a la industrial, lo que Gomes e Silva analiza como un proceso relacionado con "la sumisión del trabajo al capital mundial",[15] la instancia contemporánea de negación del derecho pleno a la ciudadanía.

En Argentina esta fase fue liderada por Carlos Menem (1989-1998) abriendo un ciclo de 10 años donde el modelo estatal configurado a la luz de la industrialización fue debilitado por las privatizaciones, que significaron la entrega del patrimonio público al capital internacional, sin que esto implique una reducción definitiva de las deudas del sector público, socavando el poder de las principales fuerzas sociales y provocando la retirada de derechos laborales y sociales que se consideraban consolidados.

Los efectos de las medidas aconsejadas por economistas y científicos sociales reforzarán las recomendaciones de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial y sus efectos serán devastadores: desempleo, *favelização*[16] y precari-

[14] Los autores sostienen que el uso académico o científico del término subclase es problemático, en el que se agrupan personas con diferentes experiencias, las que luego son estigmatizadas. En este punto hay una diferencia muy importante entre la propuesta de Macionis y Plummer (2011) de la que destaca Gomes e Silva (2009), ya que este último sugiere que no podría plantearse la existencia de tal circuito de sociabilidad, dice "las llamadas poblaciones marginales se articulan al conjunto de la sociedad global, siendo un error considerar que los habitantes de los 'barrios marginales' tienen una situación de vida homogénea y diferente de los demás segmentos sociales".

[15] Gomes e *Silva*, *op. cit.*, p. 60.

[16] Señala el proceso de precariedad, hacinamiento, falta o inaccesibilidad a bienes y servicios básicos habitacionales, ocurrido en regiones periféricas. Gomes e *Silva*, *op. cit.*, p. 62.

zación del trabajo y el avance de una ideología basada en el desarrollo local como forma de "moderar" tales efectos, desarrollándose explicaciones científicas, económicas y programas, en la mayoría de los casos con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, que terminan por ser acciones de control social de las multitudes de pobres.

De esta forma, se evidencia como la "globalización/imperialismo", los planes económicos, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el FMI y el desempleo estructural están íntimamente relacionados.

Por consiguiente, dice Gomes e Silva: "aquí está la raíz de la crisis del mundo, del trabajo y del Estado Social: el desempleo estructural, que es agravado por las políticas 'neoliberales'; el retroceso de los derechos sociales en los países centrales; y el desarrollo de los PAE [Programas de Ajuste Estructural][17] en el tercer mundo", y muestra cómo la educación, salud, protección social y habitación se transforman en mercaderías rentables para el capital, accesibles solamente a los ciudadanos-clientes, aportando como dato de la magnitud de la cuestión que, según la Organización Internacional del Trabajo, citado por Gomes e Silva, hacia 2020 solamente 20% de la población mundial tendrá acceso a la protección social adecuada.

En la perspectiva marxista las reformas estructurales de la economía habrían implicado el crecimiento del ejército de reserva, pero según analiza Gomes e Silva, el fenómeno contemporáneo aumenta la población en condiciones de indigencia,[18] poniendo a la lucha como una cuestión obsoleta y del pasado, reduciendo la esperanza de solucionar el problema por la vía de la lucha política.

Siguiendo la perspectiva planteada por Gomes e Silva, indudablemente hay un cambio en la forma del capitalismo que coexiste con un modelo de desempleo mundial y estructural. Lo importante en la materia es entender que tal desarticulación del aparato productivo no sólo es la parálisis y el cambio en el modelo de producir bienes industriales, sino también de las relaciones laborales, sin el modelo industrial consolidado hacia mediados del siglo XX, también dejan de existir las seguridades típicas del pleno empleo industrial.

Poco a poco la esperanza de un capitalismo moderado con un desarrollo humano equilibrado se va desmoronando, el retorno de la crisis de la pandemia de COVID-19 lo muestra, y el desempleo, la pobreza y la marginalidad social ya no son imágenes de situaciones excepcionales, la crisis de las personas asalariadas "es la expresión de la crisis estructural del capitalismo, y el alto nivel de desempleo en los países centrales colocan en jaque la idea de 'despegue' económico por medio del que debieran seguirse las fases

[17] Refiere a políticas de ajuste en el modelo de Brasil. Gomes e *Silva*, *op. cit.*, p. 64.

[18] El pauperismo forma parte de los gastos extras de la producción capitalista, pero el capital siempre encuentra un medio de transferirlos para la clase trabajadora y para la clase media inferior, Marx, 1980, p. 747.

del desarrollo de países centrales",[19] lo que termina ocurriendo en aquellos países pareciera ser un proceso de recomposición del ejército de reserva.

En nuestro país los índices de desempleo crecieron exponencialmente en el decenio 1990-2000, desde 7.6% en 1989, a 17.4% en 2001, según fuentes de Instituto Nacional de Estadística y Censos,[20] diversos autores abordan la cuestión del desempleo y marginalidad como elemento necesario en el disciplinamiento de la mano de obra en modelos de pleno empleo, Kalecki (1971), por ejemplo, quien sostiene que las políticas de pleno empleo contribuyen a que emerjan trabajadores no domesticados, así el desempleo cumple una función disciplinadora reduciendo el nivel de reivindicaciones obreras, abaratando el costo de la mano de obra a favor de la rentabilidad de las empresas, ahora bien, ¿qué ocurre cuando los desempleados no pasan a integrar el ejército de reserva?

En principio, parte de la respuesta la dan Francisco de Oliveira (1976) y Lúcio Kowarick (1975), quienes entienden la marginalidad como una forma de "inserción del ser humano en la división social del trabajo"[21] en países más o menos industrializados y dependientes, de este modo la exclusión deja de serla en el nuevo estadio del capitalismo, donde los excluidos de mercado formal no lo son del mercado informal y por esta vía se incorporan al proceso de explotación capitalista, siendo necesarios en el proceso de acumulación de capital.

La marginalidad de fines del siglo XX no se resolvió por medio de estructuras socioeducativas, la intervención de la sociedad civil en procesos formativos, de asistencia social o de reinserción laboral, y la modernización neoliberal y su prototipo de industrialización dependiente no resolvieron el problema de integración a los desempleados.

Un "proletariado informal" que, como dice Mike Davis (2006), "no puede ser llamado de lumpesinato y mucho menos de ejército de reserva; los excluidos ya no son reservas de nada, no hay un sistema industrial para absorberlos".[22]

A esta altura quiero retomar la idea central que motivó las reflexiones que aquí comparto, y es en torno a la configuración de un nuevo consenso que supere al consenso liberal, frustrado en los tiempos del peronismo y el desarrollismo que hacia fines de los años noventa pareciera encontrar cierta estabilidad.

En nuestro país se abre un nuevo ciclo del capitalismo, caracterizado por la coexistencia con el desempleo estructural, el desempleo invisible, el trabajo ilegal y mal

[19] Gomes e Silva cita a Cardozo y Faleto (1976) el *proceso de desarrollo* consistiría en llevar a cabo, e inclusive reproducir, las diversas etapas que caracterizaron las transformaciones sociales de aquellos países. Gomes e Silva, *op. cit.*

[20] Datos publicados por Infobae, "Cómo evolucionó la tasa de desempleo en los últimos 35 años en la Argentina", disponible en <https://www.infobae.com/economia/2018/07/19/como-evoluciono-la-tasa-de-desempleo-en-los-ultimos-35-anos-en-la-argentina/>, página consultada el 20 de enero de 2024.

[21] Citados en Gomes e Silva, *op. cit.*, p. 69.

[22] Citado en Gomes e Silva, *op. cit.*, p. 71.

remunerado. Dice Gomes e Silva que: "se propaga el mito del 'hacerlo solo', de volverse emprendedor, que de hecho no pasa de una nueva forma de trabajo asalariado".[23]

Pero hacia finales del ciclo menemista, múltiples factores producen la derrota electoral de 1999 y el arribo de la oposición, liderada por radicales y un sector de peronismo junto a partidos menores,[24] coaligados en la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación asumirá el gobierno de la nación.

Las dificultades económicas a las que el nuevo gobierno se enfrenta son mayúsculas, con un elevado déficit público, el endeudamiento externo, el desempleo y la marginalidad mostraban la compleja situación social heredada de las reformas neoliberales y el desmantelamiento final de aparato productivo, además, las opciones para establecer un universo de políticas públicas novedosas parecía posible, sin embargo, los límites estarían puestos sobre la piedra angular del modelo económico: la Ley de Convertibilidad, que aseguraba la paridad del dólar y el peso.

Las dificultades económicas hacían imperiosa la salida de la convertibilidad, la volatilidad del peso, el llamado *riesgo país* sumado a la crisis social, vinculada al desempleo y el plan económico, hacen que el gobierno anticipe su salida.

Los efectos del neoliberalismo son devastadores para la estructura social consolidada sobre la base del modelo del Estado benefactor, la urbanización (entendida como desarrollo de mercado interno) y la industrialización; en esta etapa el gobierno no encuentra un nuevo rol estatal frente a la magnitud del proceso.[25]

Los años que pasaron van mostrando un panorama que se consolida en materia de desempleo y su alcance ya no se concentrará en los sectores más longevos o de amas de casa; el fenómeno del desempleo atraviesa la estructura social y si bien los cambios estructurales en la economía producirán un modelo de desempleo de largo plazo, las nuevas condiciones de contratación internalizarán entre los más jóvenes criterios de autoempleo como alternativa al modelo clásico del bienestar, estos fenómenos tendrán efectos inmediatos en la homogeneidad de los sectores trabajadores y populares, éste último como concepto más amplio y abarcativo de la realidad social y laboral en la que viven cientos de miles de argentinos.

Finalmente, y apoyándome en los aportes de Gomes e Silva, es posible insistir en la idea que hay unidad estructural entre marginación social y explotación laboral en el mercado local, y en orden al interés del nuevo estadio del capitalismo mundial, permi-

---

23 *Ibidem*, p. 72.

24 Para desarrollar la idea de *partidos menores véase* Federico Núñez Burgos, *Del movimiento al partido: sobre la consolidación de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, Universidad Católica de Salta, 2003.

25 Al respecto del Estado que se configura en Brasil y aplica medidas neoliberales, sostiene que "cabe al Estado promover políticas asistenciales y filantrópicas para moderar y aliviar el sufrimiento de millones de personas, sin embargo, muchas veces, esas políticas hieren la dignidad humana y no resuelven los problemas, pues no atacan las causas estructurales. Así, el Estado asistencialista, con apoyo de acciones locales, se vuelve gerente de los desempleados, de la pobreza y de la miseria humana". Gomes e Silva, *op. cit.*, p. 73.

tiendo de este modo el abaratamiento de la mano de obra y su consiguiente aumento de la renta industrial. De este modo, los excluidos no lo son tanto, más cuanto forman parte de la cadena de producción en sus eslabones más precarios como mano de obra y ejes de un nuevo disciplinamiento de los sectores populares más caracterizado por la defensa de los intereses individuales que las grandes luchas colectivas.[26]

Finalmente comento que inicié la exposición tratando de explicar al modelo de crisis recurrente en Argentina *a posteriori* de la crisis del modelo agroexportador, en esta línea he pensado en torno a los consensos de clases entendiendo que las posiciones dominantes de las burguesías locales habían permitido el desarrollo de los consensos sociales necesarios para sostener la unidad y estabilidad del Estado y que su límite fáctico implicaba la necesidad de una superación de éstos.

Ahí es desde donde me importaba explicar el conflicto en tanto que el mismo podía partir de la incapacidad de las burguesías industriales para imponerse a la burguesía primaria exportadora en decadencia por los cambios del modelo económico internacional y expandir sus valores a lo largo de la sociedad.

Si esta hipótesis se pudiera comprobar, el camino a la estabilidad se podría lograr por el abandono de la pretensión industrializante y el reforzamiento de las condiciones del modelo primario exportador o estimular el desarrollo y la posición dominante de la burguesía industrial y, por consiguiente, producir un cambio estructural de la economía.

Este camino era el iniciado. Claramente la complejidad del objeto es aún mayor, la crisis de la economía y la inestabilidad recurrente y ahora el desempleo, exclusión y marginalidad son conceptos insertos en la agenda del siglo XXI, especialmente en esta fase del capitalismo en el que la urbanización produce mega ciudades y la economía de subsistencia no es una opción inmediata o, por lo menos, viable entre grandes conglomerados de población, dándole fin al tipo clásico de inclusión por la vía del empleo y abriendo el desafío de repensar nuevos modos de inclusión social.

[26] Gomes e Silva sostiene que: "Con la crisis del Estado social, avanza el 'individualismo negativo' que no se apoya en protecciones colectivas" y da el ejemplo de La Renta Mínima de Inserción Social (RMI), además señala que "en realidad, no insertó los trabajadores en empleos regulares y estables, y los que tienen acceso a ese tipo de renta pagan 'con su persona', con el desvanecimiento de su biografía. Quien solicita la RMI tiene apenas el relato de su vida, con sus fracasos y carencias, como una forma de identificar la posibilidad de 'recuperación' y de construcción de un proyecto, o sea, un contrato de inserción". Gomes e Silva, *op. cit.*, p. 72.

Abordaje humanístico en contextos de vulnerabilidad. Un método de trabajo

Soledad Sartor*
Programa Nacional de Reparación de Derechos y de Fortalecimiento de las Competencias Laborales para las Afectadas y los Afectados por los Delitos de Trata y Explotación de Personas, Salta, Argentina

En este escrito pretendo dar cuenta de un método de trabajo humanístico, integrativo y holístico aplicado desde hace más de 10 años por un equipo transdisciplinario principalmente en el norte argentino, generalmente a mujeres en contextos de vulnerabilidad o que han visto sus derechos vulnerados, dando cuenta del marco teórico desde el que se fundamenta, así como también describiendo algunas de las experiencias.

Desde donde*: como es adentro es afuera*

Esta forma de abordaje responde a la certeza de que no es posible comprender las problemáticas sociales, y menos aún darles contención o una posible solución (o alternativa) sin atender las configuraciones personales, íntimas e individuales. Así como postula la idea del movimiento feminista donde "lo personal es político", o "como es adentro es afuera" de las leyes del Kybalion;[27] es menester comprender la complejidad de los procesos sociales y personales como entramados que generan un sentido peculiar, sinérgico, y por esta razón no es posible abordar el uno sin tomar o reconocer al otro respectivamente.

---

* Licenciada en Sociología. Especialista en Gestalt. Asesora privada en el Gobierno de la Provincia de Salta, Argentina, en materia de inclusión y género. Asesora en la Subsecretaría de Inclusión en el Mundo Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Docente de la Universidad Católica de Salta y en diversos institutos superiores no universitarios de la Provincia de Salta. Tallerista formadora comunitaria. Doula, profesora de Yoga.

[27] Tres Iniciados seud., *Kybalion*, México, Editores Mexicanos Unidos (colección Una vida mejor, ciencias ocultas), 2001.

> Nos interesa el individuo en su relación con el mundo, el mundo en su relación con el individuo, lo que hay entre los dos y lo que se crea a partir de este entre-dos, que es mucho más que la suma de los dos.[28]

Existen diferentes campos teóricos que sustentan esta concepción, le dan marco y poder explicativo, entre éstos se encuentra la teoría de campo de Kurt Lewin,[29] los campos mórficos de Rupert Sheldrake,[30] así como también la teoría de la complejidad de Edgar Morin,[31] la física y mecánica cuántica[32] o las neurociencias,[33] el feminismo comunitario[34] y su acto de sanación cósmico-político, entre otros.

Resulta interesante cómo estas perspectivas teóricas invitan en la praxis a abordajes transdisciplinarios, en tanto es allí donde, además de enriquecerse la perspectiva, generan una mayor comprensión y en el campo empírico arrojan resultados más que favorables.

Integrando paradigmas

Por otra parte, y en un afán de tomar al proceso de globalización en un sentido profundo y filosófico, y no meramente mercantil o productivo, la integración de miradas cosmogónicas de oriente, considerando aquí a todas las perspectivas que el etnocentrismo positivista europeo desterró como falto de valor o rigor científico; ya sean estas cosmogonías de los pueblos nativos de todo el mundo, así como del oriente geográfico mismo. Adhiriendo aquí una perspectiva decolonialista y poniendo en valor las perspectivas, filosofías y prácticas que ponen a la vida al centro, o como dirían los nativos del sur de América, que se ocupan del *buen vivir*. Todas éstas contemplan el bienestar de las personas, de las comunidades y del entorno o ecosistemas, esto en una interrelación inexorable entre las partes, que por lo mismo requiere ser contemplada.

Se puede observar cómo estas perspectivas que van de lo científico, filosófico, práctico, y hasta lo espiritual, nos ofrecen una perspectiva multidimensional del sujetxo. Donde cada arista que le compone involucra a una configuración total.

---

28 Jean Marie Delacroix, *Encuentro con la psicoterapia*, Chile, Cuatro Vientos, 2008.
29 Kurt Lewin, *La teoría de campo en la ciencia social*, España, Paidós, 1951.
30 Rupert Sheldrake, *La presencia del pasado. Resonancia mórfica y hábitos de la naturaleza*, Barcelona, Kairos, 1990.
31 Edgar Morin, *Introducción al pensamiento complejo*, Argentina, Gedisa, 1990.
32 Frijof Capra, *El tao de la física*, Barcelona, Sirio, 2000.
33 Joe Dispenza, *Desarrolle su cerebro*, Kier, 2008.
34 Lorena Cabnal y ACSUR-Las Segovias, "Acercamiento a la construcción del pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala", en *Feministas siempre. Feminismos diversos: El feminismo comunitario*, ACSUR-Las Segovias, 2010.

Tomaré tres áreas que resultan esenciales –aclaro que podrían ser más u otras– de cara a la complejidad de lo que resulta el ser humanx, y más aún el ser humanx en interacción con otrxs. A saber: cuerpo, mente y espiritualidad. Claramente sumidos en un espacio tiempo y contexto o ambiente.

Cuerpo

Es necesario recuperar al cuerpo como territorio, como soporte material del devenir humanx en el mundo, por donde definitivamente atraviesa cualquier experiencia.

Un cuerpo que desde una perspectiva histórica ha pasado por el olvido, la represión, el disciplinamiento, la objetivación y, finalmente, la mercantilización.

El cuerpo como el espacio por excelencia para iniciar un proceso de sanación, mas no sólo el cuerpo que expresa su síntoma, su señal, sino cada uno de los cuerpos, cada uno de nosotros, albergando la historia personal e histórica en el regazo.

> Cada sociedad esboza en el interior de su visión del mundo, un saber singular sobre el cuerpo […] le otorga sentido y valor. Muchas sociedades no distinguen entre el hombre y el cuerpo, como lo hace el modo dualista al que está tan acostumbrada la sociedad occidental. En las sociedades tradicionales el cuerpo no se distingue de la persona. Las materias primas que componen el espesor del hombre son las mismas que le dan consistencia al cosmos, a la naturaleza.[35]

En nuestras sociedades occidentales el cuerpo es signo del individuo, el lugar de su diferencia, de su distinción, que paradójicamente está disociado a causa de la herencia dualista que opone el ser al cuerpo. Y he aquí la necesidad de volver al cuerpo, ya que somos cuerpo; el cuerpo se convierte en promesa de libertad, de sanación, de interrelación.

Mente

Es el contenido de nuestro proceso de aprendizaje y objetivación de la propia experiencia, así como de la experiencia familiar, cultural o del inconsciente colectivo, como nos compartiría Carl Gustav Jung.[36]

El compendio de estas disposiciones involucra creencias, formas de pensar, maneras de ver y de percibir nuestra experiencia en el mundo y el mundo en sí mismo, emociones, conductas. En definitiva, formas de ser y estar.

---

[35] David Le Breton, *Antropología del cuerpo y modernidad*, Buenos Aires, Nueva Visión (colección Cultura y sociedad), 2002.

[36] Carl Gustav Jung, *El libro rojo*, El hilo de Ariadna, 2019.

Disposiciones que hoy sabemos son posibles de ser maleables, expandidas, rectificadas, sanadas desde un sinfín de herramientas que van desde lo más formal, como ha venido aportando la psicoterapia o las neurociencias, hasta las quizás más controvertidas disciplinas de expansión y desarrollo personal, con diferentes orientaciones: energéticas, corporales o actitudinales, como puede ser el *reiki*, el *couching*, el teatro terapéutico, las constelaciones familiares, el chamanismo, y un largo etcétera.

En un sentido último, mas nunca acabado, todo aquello que constituye nuestra percepción, pensamiento, emoción, acción, y lejos de ser sujetoxs sujetadxs, como diría Foucault,[37] es susceptible de ser abordado en un sentido expansivo, liberador, sanador, no sólo para las singularidades sino para un bienestar, social o comunitario mayor.

Espiritualidad

Este resulta el más complejo e incómodo concepto a dar cuenta debido a que su naturaleza se nos presenta más intangible o inaprensible, y tanto la ciencia como las mentes más incrédulas o materialistas esquivan atender.

Aquí lo concibo como aquel aspecto que nos conecta con lo más inabordable y sutil, con ese sentido de trascendencia, unidad o integración que versan todos los místicos, religiones, muchos pensadores y buscadores de aquella posible verdad última o primera. Me resulta interpelante el término que postulan los nativos americanos: el gran misterio. Ya diría la vedanta (filosofía hindú) que nuestra mente y experiencia individual es una partícula de ello y, por lo mismo, se nos presenta inabarcable, en tanto que sería gigante, infinita.

Lo cierto es que, en términos de lo concreto, la espiritualidad nos presenta la posibilidad de un sentido de trascendencia fundamental de cara a la hostilidad y sinsentido del ser y estar en el mundo. Se ha enfatizado tanto en desterrar cualquier vestigio de aquel "pensamiento mágico" que en algún punto de la historia fue guía, mas de un tiempo (situado incluso históricamente)[38] a esta parte es casi un delirio. Mas es el que abre la posibilidad a lo impensado, inexplorado, y el que, nos confirman hoy las neurociencias, tiene la potencialidad de dar el contenido que elijamos reconfigurar en nuestro cerebro, en nuestras redes neuronales en continua transformación, en pos de mejorar la calidad de vida.

[37] Michel Foucault, *La hermenéutica del sujeto*, Altamira, 1996.
[38] *Véase* Silvia Federici, *Calibán y la Bruja. Mujeres, cuerpo y acumulación originaria,* México, Tinta limón, 2021.

De la teoría a la práctica

Es en la práctica, en las intervenciones concretas con poblaciones concretas, donde todo esto adquiere un sentido mayor.

En este método de trabajo se aborda la perspectiva de género desde una mirada holística, integrando cuerpo, mente, espiritualidad o sentido de trascendencia. Que ha sido aplicado desde hace 10 años en diversos contextos y con diversas poblaciones, que van desde el cuerpo docente y estudiantil de escuelas secundarias del norte argentino, hasta mujeres emprendedoras de barrios populares[39] de la misma locación. Desde el mundo digital, abordando la brecha digital con mujeres de distintos puntos del país Soberanas,[40] proyectos desarrollados con un equipo transdisciplinario desde la Fundación Chakana.[41] Así como también el Programa Nacional de Reparación de Derechos y Fortalecimiento de las Competencias Laborales para los afectados por los delitos de trata y explotación de personas de la Subsecretaría de Inclusión en el Mundo Laboral, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Proyectos que han reportado resultados más que positivos y significativos para las participantes en sus desarrollos personales y profesionales, expresados en mayor calidad de vida para ellas y sus familias, lo que nos permite inferir en una expansión similar de sus contextos en general.

La ejecución se da en el formato de talleres presenciales o virtuales, según el caso, con el equipo de trabajo anteriormente mencionado, donde se realiza trabajo corporal (yoga, danza, expresión corporal), en conjunto con pautas lingüísticas (provenientes del enfoque gestáltico) que dan un marco de contención y claridad a los encuentros; teoría y perspectiva de género orientada a las experiencias y saberes de las participantes; trabajo de desarrollo personal (Gestalt, dinámicas de grupo, enfoque antroposófico); dinámicas que parten de la misma teoría, que buscan apalancar, resignificar y transcender las propias vivencias. Todo esto en un contexto de trabajo grupal, circular, que provoca resonancia y empatía –y ¿por qué no?, redes de contención– entre las participantes.

Dicho todo lo anterior, la invitación aquí es a ampliar la mirada poniendo la vida al centro. Asumiendo en las intervenciones que cada rol convoca la complejidad que supone la experiencia humana en el mundo y los vínculos. Humanizando de esta manera las

[39] Fundación Chakana, "Juana Azurduy", disponible en <http://fundacionchakana.org/juana-azurduy/>, página consultada el 25 de enero de 2024.

[40] Fundación Chakana, "Soberanas", disponible en <http://fundacionchakana.org/soberanas/>, página consultada el 25 de enero de 2024.

[41] Fundación Chakana, <http://fundacionchakana.org/>, página consultada el 25 de enero de 2024.

interrelaciones, de cara a los derechos humanos; acercándonos así –en un sentido profundo y abandonando la mirada de corto plazo–, no sólo a ciudades más equitativas, sino a convivencias en general más saludables, hacia adentro, con unx mismx y hacia afuera con lxs otroxs, con la tierra que nos sostiene y con todo lo que es.[42]

[42] Para complementar la información de este texto se recomienda consultar: Fundación Contemporánea Aquí y Ahora y Pamela Ares (comps.), *Mujeres que transforman. Experiencias que inspiran*, IndieLibros/Fundación Contemporánea Aquí y Ahora, 2018, disponible en <http://fundacionchakana.org/libro-fundacion/>, página consultada el 25 de enero de 2024; Alonso Del Río, *Los cuatro altares*, Argentina, Acosta Hnos., S. H., 2016; Mirta G. Domato, *Somos cuerpo, morada de lo inconcluso*, Buenos Aires, Omeba, 2007; Rafael Echeverría, *Ontología del lenguaje*, Buenos Aires, Dolmen, 2001; Mircea Eliade, *El mito del eterno retorno*, Emece, 2006; Perls Fritz, *Sueños y existencia. Terapia gestáltica*, Chile, Cuatro Vientos, 1974; Danilo Hernandez, *Claves del yoga. Teoría y práctica*, Buenos Aires, Continente, 2006; Claudio Naranjo, *Entre meditación y psicoterapia*, Buenos Aires, Garnica, 2011; Claudio Naranjo, *La revolución que esperábamos*, Argentina, Grupal, 2013; Claudio Naranjo, *La vieja y la novísima Gestalt*, Santiago de Chile, Cuatro Vientos, 2009; Casilda Rodrigañez Bustos, *El asalto al Hades: La rebelión de Edipo,* La mariposa y la iguana, 2020; John O. Stevens, *El darse cuenta*, Buenos Aires, Cuatro Vientos, 2012; Alain Touraine y Farhad Khosrokhavar, *A la búsqueda de sí mismo, diálogo sobre el sujeto*, Buenos Aires/Barcelona, México, Paidós, 1999.

Calidad de vida y derechos humanos, desde la misión de ombudsperson

Laura Navarro Rodríguez*
Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Costa Rica

En relación con la calidad de vida y los derechos humanos, ¿qué podemos hacer los ombudsperson?, ¿cuándo debemos intervenir?

Mi presentación tiene como fin ofrecer toda la información que el tiempo permita sobre la experiencia de trabajo en torno a la relación tan estrecha que existe entre la calidad de vida y los derechos humanos, pero también sobre el fundamento que protege esta relación, tanto desde el marco de derecho internacional de derechos humanos como desde el derecho interno en el caso de Costa Rica.

Para esto, en primer lugar, considero necesario hablar de la definición de *calidad de vida*; en ese sentido, me gusta la utilizada por la Organización Mundial de la Salud, que en 2002 la definía como: "Es un concepto de amplio alcance que está atravesado de forma compleja por la salud física de la persona, su estado fisiológico, el nivel de independencia, sus relaciones sociales y la relación que tiene con su entorno".[43]

Desde la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, el marco de bienestar es visto como un indicador de la calidad de vida, que abarca la salud, los conocimientos y las competencias, la seguridad, la calidad del medio ambiente, el compromiso cívico, las relaciones sociales, la conciliación de la vida personal y laboral, y el bienestar subjetivo.

Para que estas definiciones queden más claras, considero que es importante señalar que un *indicador* es una característica específica, observable y medible que puede ser usada para mostrar los cambios y progresos que está haciendo el objetivo que se quiere alcanzar. Asimismo, es importante hablar de factores de la calidad de vida que pueden identificarse y son los siguientes:

---

* Licenciada en Derecho, con estudios de maestría en Criminología y en Derechos Humanos, así como otros estudios para la resolución alterna de conflictos, negociación, economía, regulación y competencia. Con experiencia profesional en el ámbito privado y público, en este último desde la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, donde por dos años y hasta diciembre de 2022 ejerció como titular de la Dirección de Calidad de Vida, atendiendo temas relacionados con materia ambiental y derechos a la salud, al agua, a la vivienda, al transporte público, entre otros.

[43] Organización Mundial de la Salud, 2002.

- Condiciones ambientales.
- Condiciones materiales.
- Condiciones políticas.
- Condiciones psicológicas.
- Condiciones sociales.

Enumeramos los indicadores de la calidad de vida desde el punto de vista de la dimensión de bienestar actual, que están estrechamente relacionados con los derechos humanos, a saber:

- Ingreso y patrimonio.
- Empleo y remuneración.
- Vivienda.
- Salud.
- Balance vida.
- Trabajo.
- Educación y competencias.
- Comunidad.
- Compromiso cívico y gobernanza.
- Medio ambiente.
- Seguridad personal.
- Satisfacción.

Si pensamos en el fundamento jurídico del concepto de *calidad de vida* desde los instrumentos internacionales de derechos humanos, encontramos que, por ejemplo, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos el artículo 3º señala: "Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona".

El derecho a vivir una vida que conlleva satisfacer determinadas necesidades que van desde las más biológicas –como alimentación, salud y vivienda– a las sociales y culturales, y los derechos humanos especifican las condiciones que se han de garantizar para todas las personas. En este sentido, me permito ilustrar con algunos datos o indicadores de interés. Por ejemplo: el Índice de Numbeo publicado en el diario *El Economista* en 2021 –que mide la afectación del desarrollo social y económico, así como de seguridad, poder adquisitivo, acceso a vivienda, contaminación, tránsito o libre movilidad, acceso a salud, costo de vida y falta de espacios públicos– mostraba que en América Latina, sin tomar en cuenta la afectación generada por la pandemia de COVID-19, éste era el *ranking*:[44]

[44] Ana Karen García, "México, en el top 5 de mayor calidad de vida en América Latina, según los datos de Numbeo", en *El Economista*, 18 de julio de 2021.

- Uruguay en la núm. 48.
- Costa Rica en la núm. 49.
- México en la núm. 50.
- Ecuador en la núm. 53.
- Panamá en la núm. 57.
- Brasil en la núm. 62.
- Argentina en la núm. 63.

Ilustro con esta información y que cada quien haga sus conclusiones; la mía es que esto evidencia que en América Latina estamos lejos de contar con un reconocimiento de derechos humanos y calidad de vida y, sin duda, empezar en la posición 48 nos da un mensaje de la distancia que tienen los Estados de ejercer su obligación de proteger los derechos de sus habitantes en esa materia, aunque hay mucho más detrás de todo esto y la discusión sería extensa. Lo dejo aquí para reflexión.

Por otra parte, el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclama que: "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros".

Podemos entender tal proclamación en el sentido de que todos los seres humanos nacen con el derecho a disfrutar de condiciones que les permitan ser libres, iguales en dignidad y derechos, para desarrollar su identidad personal, sus capacidades mentales –conciencia y razón–, y su comportamiento social fraternalmente en una sociedad justa.

Para el caso de Costa Rica, esta norma internacional se complementa con el artículo 50 de la Constitución Política que dispone:

> ARTÍCULO 50. El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.
>
> Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.
>
> El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.
>
> La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.
>
> Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la Ley núm. 9849 del 5 de junio de 2020, "Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua").

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley No.7412 del 3 de junio de 1994).

Desde su competencia, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, con respecto a este artículo 50, ha dicho en su jurisprudencia que:

> Es necesario aclarar el concepto de calidad de vida. La calidad de vida no es un producto final que se pueda adquirir en un solo tracto, calidad de vida es un concepto sumamente dinámico de las relaciones y los procesos que tienden a asegurar la satisfacción de las necesidades vitales implícitas o explícitas de los seres humanos.[45]

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha reiterado en sus resoluciones e informes anuales de labores sobre la protección efectiva del medio ambiente y salud, y respecto a la calidad de vida de la que habla el artículo 50 constitucional:

> El concepto de calidad de vida ha adquirido un significado más amplio, no solo se restringe a garantizar las condiciones mínimas en el campo económico y social para la población, sino también incluye que la persona se desenvuelva en un medio natural y artificial que sea propicio para el desarrollo y sus potencialidades y en este aspecto el Estado juega un papel protagónico.
>
> Por ello el derecho a la salud y a un ambiente libre de contaminación son considerados y tutelados derechos fundamentales ante los cuales el Estado debe buscar su protección.[46]

Así, desde la intervención de la institución nacional de derechos humanos puede decirse que se habla de calidad de vida y derechos humanos, por ejemplo, ante casos como los que se describen a continuación.

[45] Defensoría de los Habitantes de la República, *Compendio de Derecho a la Salud 1997-2000*, p. 33.

[46] Defensoría de los Habitantes de la República, *Compendio de Derecho a la Salud 1997-2000*, oficio núm. DHR-9810715-98, Exp. 0124-23-98, p 34.

Relación entre salud y ambiente sano

Esta relación se da en los siguientes casos:

- Por la contaminación del agua para consumo humano o aguas residuales que contaminan. En estos casos el deber de la administración sanitaria es proveer los recursos necesarios para favorecer las condiciones de vida de los habitantes.
- Racionamientos de agua por falta de abastecimiento natural, y el acceso a agua potable por otros medios.
- Salud alimentaria y el papel de las instancias judiciales para el uso regulado y la prohibición de plaguicidas en la producción alimentaria.
- Protección al derecho a la vivienda, por ejemplo, a través de la gestión de riesgo de emergencias por desastres naturales y trámites de bonos de vivienda subsidiados por el Estado según estándares de inclusión en programas sociales para familias en condiciones de pobreza extrema.
- Casos de contaminación sónica y solicitud de mediciones de parte de las autoridades de Salud; en pandemia aumentaron estos casos.

Derecho a la salud

El derecho a la salud es un derecho fundamental vinculado con el derecho a la vida, permite al habitante pretender la garantía de satisfacción de las necesidades que permitan su desarrollo humano con equilibrio de su bienestar físico y social; requiere acciones estatales de acceso universal, solidario y equitativo que garanticen la calidad de vida.

Entre los casos destacan los siguientes:

- Derecho a un diagnóstico oportuno, a exigir respeto a la normativa de derecho interno que obliga a la eficiencia, continuidad y oportunidad, a intervención en listas de espera de diagnóstico, casos de biopsias, ultrasonidos, mamografías, por ejemplo.
- Acciones de seguimiento a gestión de listas de espera relacionadas con citas de especialidades médicas en hospitales públicos, asignación de fechas para procedimientos de diagnóstico o quirúrgico, o servicios de odontología, para lo que vía informal pueden programarse reuniones periódicas con autoridades encargadas de los servicios, sean jerarcas o mandos medios, que permitan conocer avances, e informar a la población sobre criterios de priorización de las listas. En Costa Rica a veces se tienen casos de pacientes en espera de ser atendidos por más de 400 días.

- Consentimiento informado; acceso a expediente y privacidad de la información del paciente y acceso a medicamentos por desabastecimiento.

Salud de población privada de la libertad

En cuanto al acceso a la salud para personas privadas de la libertad se consideran los siguientes casos:

- Gestiones ante centros penales para que se respete el derecho a la información de familiares y el derecho a despedirse en caso de pacientes terminales. Luego de la pandemia se ha detectado que hace falta un reglamento en hospitales al respecto, así como mayor sensibilización para gestionar citas y atenciones a pacientes privados de la libertad o, a veces, la falta de recursos para traslado y seguridad impide una gestión oportuna al centro de salud para que sean atendidos.

Finalmente, puede decirse que en Costa Rica existen grandes retos y oportunidades de mejora por parte de la intervención estatal en materia de resguardo de la calidad de vida y los derechos humanos.

Destaca a nivel internacional porque su territorio cuenta con una de las cinco zonas azules del mundo y que es publicitada en los sitios que promueven el turismo en el país.[47] Esta zona es orgullo de los costarricenses y de los pobladores de la Península de Nicoya, sitio donde se ubica.

El periodista Dan Buettner, en una visita a Costa Rica, definió la zona azul como:

> Un concepto del estilo de vida y el medio ambiente que produce longevidad. Son lugares donde las personas se trasladan caminando más que en carro, comen más plantas que carne en una dieta que incluye frijoles o granos como maíz, donde la familia es su razón de ser y es lo número uno. Tienen grupos de amigos con los que comparten hábitos saludables.[48]

Además, se dice que:

> La Zona Azul de la Península de Nicoya destaca por la belleza de sus paisajes, sus atractivos turísticos, sus áreas de conservación, pero, ante todo, por las historias que narran las perso-

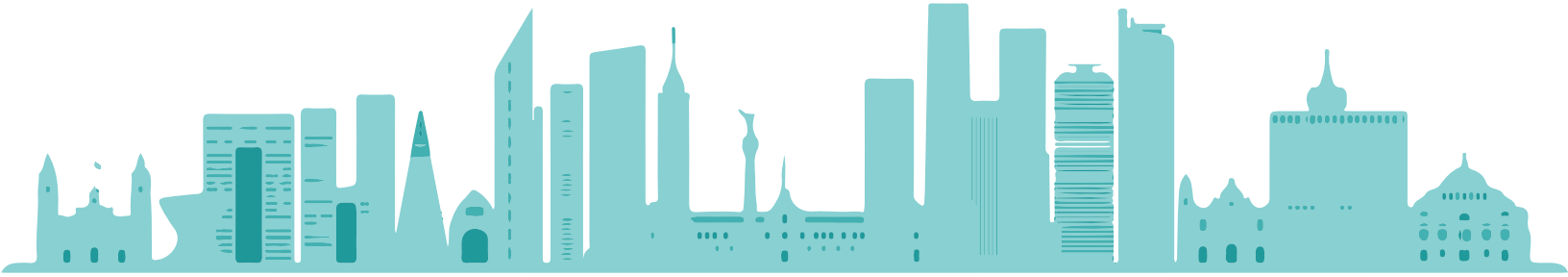
[47] Esencial Costa Rica, "El secreto de la Zona Azul de Nicoya", disponible en <https://www.visitcostarica.com/es/costa-rica/things-to-do/culture/blue-zones>, página consultada 15 de mayo de 2023.

[48] Autor del libro *The blue zones*, junto con un equipo de National Geographic.

nas longevas que habitan la zona, quienes han superado el promedio de expectativa de vida de Costa Rica y continúan con lucidez, actividad y disfrutando de una longevidad saludable.

Sin duda, los habitantes de la Zona Azul de la Península de Nicoya disfrutan de la calidad de vida y del respeto a sus derechos a la salud y a un ambiente sano; no obstante, es necesario seguir trabajando en la defensa y protección de estos derechos para mantener la Zona Azul y que se extiendan a nivel nacional estas prácticas que hacen reconocer este espacio geográfico a nivel mundial y que brindan bienestar físico, mental y social a sus habitantes.

Mesa de debate 2.
Ciudad garantista



Derecho a la ciudad

María Silvia Emanuelli*
Coordinadora de Habitat International Coalition-América Latina, México

Mi intervención aborda ejemplos de la instrumentalidad del derecho a la ciudad.

En primer lugar, considero necesario reconstruir brevemente los hitos que permitieron que el derecho a la ciudad fuera reconocido en diferentes legislaciones y precisar su sentido y contenido para no desvirtuarlo ni perder de vista su potencial transformador de la realidad urbana que se vive en nuestras ciudades segregadas, expulsoras e injustas.

Gracias al trabajo de la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC)[49] y al de organizaciones aliadas como el Movimiento Urbano Popular –y después de varios esfuerzos para concretar propuestas que se han ido alimentando de los debates regionales e internacionales sobre el tema–, la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 reconoce el derecho a la ciudad en su artículo 12, donde establece que:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.
2. El derecho a la ciudad es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio pleno de los derechos humanos, la función social de la ciudad, su gestión democrática y asegura la justicia territorial, la inclusión social y la distribución equitativa de bienes públicos con la participación de la ciudadanía.

---

* Licenciada en Derecho por la Universidad Statale de Milán, Italia. Abogada por el Consejo Nacional Forense de Italia. Maestra en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México, México. Ha impartido ponencias en Europa, Estados Unidos y América Latina, y ha colaborado con Amnistía Internacional y el Centro para la Justicia y el Derecho Internacional, ambas instancias con sede en Washington D. C., Estados Unidos, y con la Corte Europea para los Derechos Humanos de Estrasburgo, Francia. Desde 2003 colabora en Habitat International Coalition-América Latina, México.

49 HIC es una red global compuesta por aproximadamente 400 miembros en todo el mundo, que desde 1976 lucha por la concreción de los derechos humanos vinculados al hábitat. En 2001 se abrió en México la oficina regional que coordina más de 100 miembros entre movimientos, organizaciones y espacios académicos. Para mayores informaciones se puede consultar <www.hic-al.org>.

Este derecho tiene sus primeros antecedentes en los escritos de Henri Lefebvre de los años sesenta del siglo pasado que afirmaba:

> El derecho a la ciudad es como un grito y una demanda […] no puede concebirse como un simple derecho de visita o un regreso a las ciudades tradicionales. Sólo puede formularse como un derecho transformado y renovado a la vida urbana como el lugar 'urbano' de encuentro, prioridad del valor de uso, inscripción en un espacio temporal ascendido al rango de recurso supremo entre todos los recursos.[50]

Varios años después ha sido retomado por redes, movimientos y organizaciones de la sociedad civil como bandera de lucha en contra de la ciudad neoliberal y analizado desde la teoría urbana crítica por David Harvey y más autores. En el caso de América Latina se han generado diversas iniciativas y procesos, por lo menos a partir de 1992, en ocasión de las actividades alternativas a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, donde se elaboró colectivamente el Tratado de Ciudades Justas, Democráticas y Sostenibles.

Importantes hitos en su desarrollo han sido además la Asamblea Mundial de Pobladores, que se llevó a cabo en México en 2000 y, posteriormente, una serie de eventos organizados en el marco de las carpas urbanas en diferentes ediciones del foro social mundial. De las articulaciones y reflexiones conjuntas surgió la propuesta de Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad.[51] Casi en paralelo, en 2000, en San Denis, Francia, vio la luz la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad,[52] que establece un marco para entender y promover los derechos humanos a nivel local, recopilando los principales derechos humanos, así como los mecanismos políticos para avanzar en su aplicación desde la perspectiva del gobierno local. Hasta ahora este documento ha sido firmado por más de 360 autoridades locales de toda Europa.[53] En 2004 se presentó también la Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad.[54]

---

50 Henri Lefebvre, "El derecho a la ciudad", traducido y editado por Eleonore Kofman y Elizabeth Lebas, *Writings on Cities,* Londres, Blackwell, 1996, p. 158.

51 HIC, "Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad", disponible en <https://www.hic-net.org/es/document/carta-mundial-por-el-derecho-a-la-ciudad/>, página consultada el 20 de enero de 2024.

52 Para una reflexión sobre la diferencia que existe entre las reivindicaciones de los derechos humanos en la ciudad y el derecho a la ciudad consúltese a Peter Marcuse, "¿Los derechos en las ciudades y el derecho a la ciudad", en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias,* Santiago de Chile, Habitat International Coalition, 2010, pp. 91 y ss., disponible en <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2019/02/CiudadesParaTodos.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2024.

53 Para más información se puede consultar Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos, "La Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad", disponible en <https://uclg-cisdp.org/es/noticias/carta-europea-salvaguarda-los-derechos-humanos-ciudad>, página consultada el 20 de enero de 2024.

54 *Véase* "Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad", disponible en <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2018/12/ciudadmujeres.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2024.

La Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, antecedente directo de la actual Constitución que la ha retomado no sólo para la definición del derecho a la ciudad sino incluso para desarrollar su carta de derechos, se alimentó de todos estos esfuerzos. Previo a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, que se celebró en Quito, Ecuador, en octubre de 2016, HIC y el Instituto Polis de Brasil conformaron la Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad con el fin de construir un balance sobre los desarrollos que hasta entonces se habían tenido a favor del derecho a la ciudad en diferentes continentes[55] y articular esfuerzos para poder incidir y lograr su reconocimiento en la Nueva Agenda Urbana[56] que surgió de esa conferencia.

Se logró que este documento, que debería regir la política pública en materia de vivienda de los diferentes Estados para los próximos 20 años, reconociera el derecho a la ciudad en su apartado 11. A los instrumentos antes mencionados hay que sumar la Constitución de Ecuador de 2008, que es la primera que a nivel nacional reconoce el derecho a la ciudad.

Si bien cada uno de los documentos vinculantes y no vinculantes mencionados –y otros que no referí– representan esfuerzos importantes para desarrollar una definición socio-jurídica del derecho a la ciudad, anclados en experiencias concretas que buscan dar respuesta a los problemas generados por la ciudad mercancía, los instrumentos más interesantes en precisar su sentido jurídico y concretar este derecho se encuentran en legislaciones secundarias, siendo el ejemplo más importante La Ley Federal brasileña núm. 10.257, aprobada en 2001. Conocida también como el Estatuto de la Ciudad, con más de 20 años de existencia representa una conquista social sin precedentes. Esta legislación plantea la necesidad de un nuevo orden urbanístico, redistributivo e incluyente frente a la privatización de los servicios públicos, disminución del aparato estatal y recortes en el gasto social. Para lograrlo desarrolla y busca aterrizar el principio de la función social de la propiedad y el de la gestión democrática de la ciudad, estableciendo una serie de instrumentos, como el impuesto progresivo sobre las propiedades subutilizadas o dejadas "al ingorda" e incluso su exportación después de un determinado tiempo para fines de reforma urbana.

También establece una serie de criterios para la elaboración y la aplicación del Plan Director por parte de los municipios; instrumentos de reglamentación del uso para asegurar el acceso a las tierras urbanas para las personas más empobrecidas a través de las Zonas Especiales de Interés Social y una serie de instrumentos de gestión democrática

[55] La publicación que surgió de este análisis se ubica en Global Platform for the Right to the City, "Avanzando en la implementación del derecho a la ciudad en América Latina y a nivel internacional", disponible en <https://www.right2city.org/es/document/avanzando-en-la-implementacion-del-derecho-a-la-ciudad-en-america-latina-y-a-nivel-internacional/>, página consultada el 20 de enero de 2024.

[56] ONU-Habitat, "La Nueva Agenda Urbana en español", disponible en <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>, página consultada el 20 de enero de 2024.

que permitieron, incluso que, en ocasión de la creación del Ministerio de las Ciudades y, en su seno, del Consejo de las Ciudades –un espacio para desarrollar y aplicar las políticas urbanas–, la sociedad civil pudiera participar en condición de igualdad –con voz y voto– con representantes del sector público y privado.[57]

Si bien en México no existe todavía una sólida legislación a favor del derecho a la ciudad, en el momento de avanzar en ella será necesario considerar que el derecho a la ciudad es un derecho colectivo que pone de relieve la necesidad de asumir una visión integral de los territorios de la ciudad y de las problemáticas que enfrentan; que nos obliga a no perder de vista el vínculo campo-ciudad y la relación metabólica entre ellos, en lugar de seguir impulsando políticas depredadoras; que requiere de una profunda interrelación entre distintas autoridades de la ciudad, así como de la zona metropolitana y de una real democratización de las decisiones que se toman sobre la ciudad. Además, este derecho busca fomentar y reconocer la capacidad productiva de las comunidades, así como los altos niveles de autogestión; se ancla, como los demás derechos humanos en la interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, reconocidos internacionalmente, dotándolos de una dimensión territorial y centrándose en la consecución de un nivel de vida adecuado. El derecho a la ciudad sitúa al ser humano y a las comunidades en el centro; busca debatir y modificar las ciudades a partir de los estándares de derechos humanos, apelando a una relación armónica con la naturaleza.

Es importante no perder de vista el potencial transformador de este derecho, recordar de qué se nutre y los objetivos políticos que lo animaron para que no lo banalicemos y no lleguemos a entenderlo como el paraguas de cualquier acción que desarrollemos en un territorio urbano determinado, incluso cuando no esté alineada con los principios del derecho a la ciudad y cuando su razón no sea la de enfrentar las injusticias que lo caracterizan.

En segundo lugar, abordo la cuestión de los mecanismos para la operatividad del derecho a la ciudad.

El derecho a la ciudad sigue siendo poco comprendido y, salvo algunos ejemplos que ya esbocé en la pregunta previa, ha sido poco aterrizado en legislaciones secundarias y políticas concretas. En este Congreso podríamos justamente hacernos algunas preguntas clave para poder avanzar de forma conjunta en una mejor comprensión.

Edésio Fernandes, en un reciente documento publicado por la Plataforma por el Derecho a la Ciudad,[58] nos invita a preguntarnos ¿qué significa o qué puede significar

[57] Nelson Saule y Karina Uzzo, "La trayectoria de la reforma urbana en Brasil", en Ana Sugranyes y Charlotte Mathivet (eds.), *op. cit.,* pp. 261 y ss.

[58] Edésio Fernandes, *La ciudad como un bien común. Un pilar del derecho a la ciudad,* Barcelona, Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad, 2021, disponible en <https://renaseh-odhva.org/wp-content/uploads/2021/11/Right-to-the-City-Bien-Comun_ES-2.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2024.

el derecho a la ciudad en términos de derechos, obligaciones y responsabilidades?, ¿quién puede reclamarlo?, ¿cómo puede hacerlo? Al tratarse de un derecho colectivo, por ejemplo, debería poder ser reclamado no sólo por quienes puedan comprobar una afectación directa al mismo sino, de forma similar a lo que sucede con el derecho al medio ambiente, también por las personas que sufren afectaciones indirectas por acciones u omisiones de las autoridades en la ciudad en la cual viven o transitan. Pero, además, Fernandes va más allá y nos invita a pensar que la ciudad puede ser entendida como un común.

> La noción de la ciudad como bien común ha cobrado un nuevo impulso recientemente, expresando esta vez nuevos significados políticos y jurídicos que van mucho más allá del enfoque tradicional [...]. Ampliamente propuesto, aunque todavía de forma imprecisa, como un componente integral del largamente reclamado Derecho a la ciudad, éste es el componente que, si se actualiza y desarrolla adecuadamente, podría dar una naturaleza sociojurídica muy necesaria, consistente, enfocada y, por lo tanto, exigible a ese derecho.

Lo anterior podría ser beneficioso, pero nos obligaría a enfrentar otros desafíos y nuevas preguntas, por ejemplo: ¿qué espacio se debería dejar a lo que no es ni público ni privado?, ¿qué es lo común de este espacio de autogestión ciudadana? Estos desafíos no son menores si consideramos que es, incluso, complejo hacer valer los derechos humanos que ya tienen un largo tiempo de haber sido reconocidos en la mayoría de las legislaciones y que cuentan con tratados, observaciones generales, relatorías y decisiones jurisdiccionales que permiten avanzar en su concreción.

En el caso de la Ciudad de México deberíamos hacer nuestros estos desafíos logrando, por ejemplo, que los principios de este derecho pudieran guiar los debates actuales relacionados con la elaboración del Plan General de Desarrollo y del Programa de Ordenamiento Territorial de la ciudad.

Para cerrar, quiero precisar que trabajar en pos del derecho a la ciudad y abrazar este derecho en su significado más profundo implica tener la voluntad explícita de enfrentar las injusticias de las ciudades que hoy conocemos y a los responsables de éstas. En la Ciudad de México, por ejemplo, 20 000 personas de los deciles de ingreso más bajos son expulsadas cada año por no contar con los recursos suficientes para comprar o rentar una vivienda. Esta problemática, reconocida por los datos oficiales y, probablemente, subestimada si consideramos otros ejercicios, debería ser, a mi modo de ver, uno de los primeros temas a trabajar a través de una política de suelo que garantice la permanencia de las personas que desean seguir viviendo en esta ciudad o que necesitan hacerlo por encontrarse aquí concentrada la mayor oferta de trabajo. Como nos recuerda la ex relatora por el derecho a una vivienda adecuada, Leilani Farhá, en su documental *Push* sobre la financierización de la vivienda, es absurdo que hoy una enfermera, un bombero

o cualquier persona que esté haciendo funcionar todos los días nuestras ciudades no encuentre lugares adecuados para vivir en ellas.

Por lo que tiene que ver con la labor que deberían desarrollar las comisiones de derechos humanos en este ámbito, por la relación tan directa que pueden tener con la ciudadanía y por la mayor flexibilidad que las caracteriza en relación con otras instancias, es justamente ser valientes y favorecer debates de este tipo, preguntándose cómo contribuir, a partir de su mandato, a la comprensión y concreción de un derecho tan integral y complejo como el derecho a la ciudad y empezando a usarlo en las recomendaciones que emitan. La Nueva Agenda Urbana, documento rector de las políticas públicas urbanas, incluso para aquellos países que no han reconocido el derecho a la ciudad, nos permite justamente construir un diálogo, estrategias y sinergias. Creo que este congreso es un paso importante para seguir reflexionando sobre este derecho tan fundamental y agradezco a la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México y la Alianza Global de Ombudsperson Local por este acierto.

El derecho a la ciudad y el acceso a la información en la Ciudad de México

Laura Lizette Enríquez Rodríguez*
Comisionada ciudadana del Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, México

Introducción

Las ciudades en México, con su rica historia y diversidad cultural, se erigen como diversos microcosmos vibrantes de la sociedad contemporánea. Sin embargo, a medida que la metrópolis evoluciona surge una necesidad urgente de abordar el concepto del derecho a la ciudad. Este derecho, concebido por el urbanista Henri Lefebvre, postula que cada habitante tiene el privilegio de participar activamente en la configuración y transformación de su entorno urbano.

En este contexto, el acceso a la información emerge como una herramienta crucial para empoderar a la ciudadanía, permitiendo a las personas tomar decisiones informadas sobre el desarrollo y la planificación urbana, en lo cual se presentan retos que enfrenta la realización efectiva del derecho a la ciudad, incluyendo la desigualdad, la discriminación y otros problemas sociales que afectan a diversos grupos de la sociedad. En este punto son destacables y cruciales los organismos garantes y las autoridades en la promoción y protección de estos derechos.

En las siguientes líneas exploraremos la intersección entre el derecho a la ciudad y el acceso a la información en el contexto específico de la Ciudad de México, y se analizará cómo estos dos pilares fundamentales se entrelazan para forjar una ciudad más inclusiva y participativa.

---

* Doctora en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México, maestra en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, y politóloga por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Investigadora asociada en el Centro de Estudios de la Democracia y Elecciones de la Universidad Autónoma Metropolitana, México. Cuenta con más de un centenar de publicaciones y una trayectoria profesional de más de 10 años en materia de transparencia y protección de datos personales en México. Se ha desempeñado en cargos de alta dirección y designación en los poderes Ejecutivo y Legislativo, y en organismos autónomos, tanto a nivel local como federal. Fue designada como coordinadora de la Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia.

Derecho a la ciudad: características principales, su importancia y cómo se interrelaciona con otros derechos y agendas

El derecho a la ciudad puede concebirse como un derecho que todas las personas tenemos a disfrutar, habitar, producir, modificar, transformar y utilizar los asentamientos humanos, es decir, los espacios públicos en los que nos desarrollamos.

Si bien este concepto fue creado en los años sesenta por el francés Henri Lefebvre aludiendo a la inclusión de la participación en la toma de decisiones, así como en la producción y utilización de las ciudades para las distintas clases sociales que existían, hoy en día este derecho ha evolucionado y escapa ya de esa lógica al ir más allá, pues es una manera transversal de garantizar derechos humanos, ya sean políticos, civiles y hasta ambientales a todas las personas, asegurando una justicia social y haciendo especial énfasis en los grupos en situación de vulnerabilidad, por razones de género, pertenencia a alguna etnia, nacionalidad, discapacidad, situación de pobreza, entre otras.

Con esta nueva visión del derecho a la ciudad se busca la generación de un espacio en el que todas las personas puedan acceder a los servicios y derechos que se ofrecen de manera igualitaria y sin discriminación: una ciudad inclusiva y garantista.

Es por ello que el derecho a la ciudad se encuentra íntimamente ligado con otros, como el derecho de acceso al transporte, a la vivienda, al trabajo, a la salud, a la participación ciudadana, a un medio ambiente sano y a muchos más, que reflejan cómo en la realidad sí se cumple el principio de interdependencia de los derechos humanos, pues todos ellos están concatenados.

Es importante resaltar que, si bien el derecho a la ciudad no lo encontramos en la Carta Magna del país, a nivel regulatorio contamos con la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) que se refiere a este derecho como un principio, en su Capítulo Segundo, denominado "Principios", de la siguiente manera:

> Artículo 4º. La planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, Centros de Población y la ordenación territorial, deben conducirse en apego a los siguientes principios de política pública:
>
> I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

Aunque dentro de este capítulo el derecho a la ciudad es retomado como un principio para la gestión de los asentamientos humanos, podemos notar que contiene las carac-

terísticas a las que se han referido en párrafos anteriores, entre ellas, a la garantía de ciertas necesidades como vivienda, servicios básicos, entre otros.

Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México de 2017 incluye el derecho a la ciudad en su artículo 12 y establece que éste consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, que se encuentra fundado en los principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

Entonces, es un derecho colectivo que garantiza el ejercicio de los derechos humanos, asegurando la inclusión social y una distribución equitativa de los bienes públicos con participación ciudadana. Derecho que, cabe destacar, no basta con que se encuentre reconocido en nuestra Constitución Política local, sino que debe asegurarse a través de instrumentos jurídicos, administrativos, de planeación y participación por parte de las autoridades.

Mecanismos de garantía del derecho a la ciudad. Su instrumentalidad, mecanismos para buscar su operatividad y el papel de las y los ombudsperson locales

En este apartado precisaremos la interrelación del derecho a la ciudad con los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales, que son los derechos que de manera específica se tutelan por parte de los organismos garantes facultados para ello.

El derecho de acceso a la información, de manera directa o indirecta, puede incidir en nuestro disfrute a una ciudad garantista, particularmente porque el derecho a la información tiene la característica de ser un derecho llave, es decir, sirve para acceder a otras prerrogativas, trámites, servicios públicos e incluso para poder ejercer otros derechos humanos.

Precisamente, a través de este derecho es posible acercarnos con las autoridades públicas, cualquiera que ésta sea: estatal, federal, municipal; del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial; autónomas, e incluso partidos políticos y sindicatos, para requerirles cualquier información que generen o tengan en su poder, y con ello transformar nuestros entornos.

Resulta fructífero rescatar un caso resuelto desde el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (Info), organismo garante encargado de velar por ambos derechos en el ámbito local, que ejemplifica cómo el derecho a la información puede incidir en beneficio del derecho a la ciudad y, de manera específica, el papel de los organismos garantes en materia de transparencia.

En este caso, una persona requirió a una alcaldía conocer información sobre los gastos derivados de la terminación de un programa social orientado a personas mayores, la respuesta fue que no se había localizado la información de su interés. En la revisión realizada por el Instituto nos percatamos de que la alcaldía no realizó la búsqueda de la información en todas las áreas competentes y, por ello, el procedimiento de búsqueda no podía ser válido, por lo que instruimos que realizara una nueva búsqueda y emitiera una nueva respuesta, tomando en cuenta todas las áreas competentes. Aunado a que había evidencia en la página de internet de la alcaldía de que sí cuenta con un programa de apoyo a las personas mayores y cuál es la unidad responsable de su operación.

Adicionalmente, y ésta es la segunda razón por la que puntualizo este recurso, se encuentra presente el tema de los adultos mayores. Según datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía del año pasado, los adultos mayores representaron 14% de la población, es decir, cerca de 18 millones de habitantes tienen 60 años y más.

Por otra parte, tenemos que 33 de cada 100 personas de 60 años y más son población económicamente activa y 67 de cada 100 son población no económicamente activa. La mayoría de las personas ocupadas de 60 años y más laboran por cuenta propia y 70% de las personas adultas mayores ocupadas trabaja de manera informal.

De la población económicamente activa la tendencia muestra una disminución conforme avanza la edad. También según el sexo, los hombres económicamente activos superan a las mujeres en todos los grupos de edad, lo que nos habla de una doble vulnerabilidad tratándose de mujeres adultas mayores. En ese contexto sociodemográfico, resulta relevante para las personas adultas mayores el tener acceso a la información sobre programas, apoyos, políticas públicas, fondos y prestaciones que las instituciones de gobierno diseñan e implementan hacia este sector de la población, porque el conocer toda esta información les permite acceder a dichos beneficios y así contribuir a su bienestar, mejorando sus condiciones de vida.

La resolución del Info es un ejemplo de cómo el derecho de acceso a la información pública puede abonar al ejercicio de otros derechos dentro de una ciudad garantista.

Retos para el acceso y goce del derecho a la ciudad: oportunidades en el contexto actual y acciones a impulsar para ombudsperson locales

Para hacer realidad el goce del derecho a la ciudad aún contamos con distintos desafíos que son precisamente un reflejo de nuestra sociedad mexicana. Siendo los más grandes la desigualdad y discriminación que se vive no sólo a nivel local sino a nivel nacional, precisamente en contra de los grupos en situación de vulnerabilidad como personas adultas mayores; la crisis migratoria en la que estamos inmersos actualmente; el acecho a las

personas que pertenecen a la población lesbiana, gay, bisexual, transexual, transgénero, travesti, intersexual, *queer,* asexual y demás identidades; las personas en situación de calle; los pueblos originarios e, incluso, actualmente a muchas personas que han tenido que desplazarse de sus lugares de origen debido a la inseguridad generada por el crimen organizado.

A pesar de tratar problemas muy complejos y que su solución o contención requieren de una planeación estratégica, voluntad política y utilización de presupuesto público que, a veces, queda fuera de las manos de la sociedad en general o de ciertas autoridades que no cuentan con facultades específicas, existen algunos mecanismos que nos permiten aminorar las consecuencias negativas de estos problemas sociales.

Si bien el acceso a la información pública no precisamente erradica los problemas de fondo, sí nos permite conocer ante qué autoridades acudir y poner la lupa y evitar la opacidad en temáticas públicas de interés general o de ciertos sectores, propicia la rendición de cuentas y, sobre todo, la posibilidad de saber cómo acceder a otros derechos, como los de salud, educación, trabajo, justicia, civiles, familiares y de inclusión.

Sin embargo, el que estas oportunidades sean conocidas por las personas obedece a las acciones realizadas por los ombudsperson, los organismos garantes de derechos, las autoridades y hasta por la sociedad civil organizada que conoce sobre estos temas.

Difundir y socializar esta información nos permitirá empoderar a los sectores más vulnerados dentro de nuestra sociedad, quienes regularmente encuentran obstáculos para gozar de sus derechos. Un ejemplo claro es el Plan Nacional de Socialización del Derecho de Acceso a la Información, un proyecto a nivel nacional que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales –organismo garante de transparencia en todo el país– lidera y lleva a cabo en coordinación con los organismos locales.

Este año, desde el Info estamos socializando este derecho con un grupo prioritario que son las juventudes, juventudes universitarias con necesidades específicas por el sector al que pertenecen, por lo que se capacitó a distintas personas facilitadoras que apoyarán a nuestra juventud capitalina a resolver necesidades de transporte, bacheo, becas, oportunidades laborales, vivienda, seguridad, necesidades escolares, protección ante delitos, incluso, y demás aspectos surgidos dentro de las Jornadas de socialización que nos encontramos realizando, con las que buscamos, entre otras cosas, fortalecer su derecho a la ciudad.

Otro ejemplo es el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, mejor conocido como el Acuerdo de Escazú, que se trata de un convenio regional en América Latina y el Caribe que busca hacer frente a las problemáticas ambientales, cuya garantía puede ejercerse a través del derecho de acceso a la información, la participación pública, el acceso a la justicia, con un objetivo claro: “contribuir a la protección

del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible", elementos que permitirán contar con una ciudad garantista.

Conclusiones

Las oportunidades que debemos aprovechar son, sin duda, los mecanismos que tenemos para acceder a los distintos derechos existentes dentro de cada una de nuestras ciudades mexicanas, el acceso a la información es sólo uno de ellos que, a su vez, nos permitirá darnos cuenta de cuáles son aquellas carencias que como habitantes de nuestras ciudades debemos cubrir.

De poco sirve contar con derechos progresistas y de avanzada en nuestras cartas magnas si la población no los conoce o, a pesar de hacerlo, no sabe cómo ejercerlos. De ahí la importancia de dicha socialización y difusión.

Resalta la importancia de la difusión y socialización de la información sobre estos derechos, subrayando que su conocimiento y el ejercicio efectivo es fundamental para que realmente se traduzcan en mejoras concretas en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad.

Nuestro papel como garantes en estos temas es fomentar la progresividad de los derechos que salvaguardamos, siempre en beneficio de las personas en la conquista de sus derechos humanos.[59]

[59] Para complementar la información de este texto, se recomienda consultar: Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* y el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 2017, última reforma publicada el 30 de noviembre de 2022, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/71225/69/1/0>, página consultada el 20 de enero de 2024; Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016, última reforma publicada el 1 de junio de 2021, disponible en <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2024; e Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2022*, disponible en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_presentacion_ejecutiva_trim4_2022.pdf>, página consultada el 20 de enero de 2024.

Retos para el acceso y el goce del derecho a la ciudad

Santiago Serrano*
Mediador del Departamento de Seine-Saint-Denis, Francia

Hoy en día 56% de la población mundial vive en una ciudad, es decir, 4.4 billones de habitantes. Actualmente, esa cifra alcanza 75% en México, igualmente que Francia. Según todas las proyecciones científicas, esa tendencia va a seguir multiplicando por dos el número de ciudadanos. En 2050, siete personas de cada 10 en el mundo vivirán en una zona urbana.

Qué se puede contestar a la pregunta, ¿qué tipo de nuevos derechos debería garantizar una ciudad a sus habitantes? Sabiendo que vamos en camino de una humanidad viviendo casi exclusivamente en ciudades, yo diría que se trata de los derechos humanos fundamentales: a la alimentación, a la salud, a la educación, a la vivienda, a la seguridad, a un medio ambiente sano, a la participación política, a la protección social, al trabajo, a la energía, a la movilidad, a la justicia, etcétera.

Claro está que la ciudad trae un ámbito diferente a las zonas rurales y aquí cabe trabajar de manera más fina la traducción de esos derechos fundamentales en un marco urbano. Por ejemplo, el derecho a un entorno urbano de calidad y con una vivienda, también de calidad, sólo puede ser específico para la vida en la ciudad. Y así se podría listar toda una serie de derechos derivados de los derechos fundamentales que se ajuste más a la realidad de la vida en una urbe que los debería garantizar.

La cuestión de los medios

Los derechos de los que hablamos –y a los que pretende acceder la inmensa mayoría de los habitantes del planeta, conforme con todas las declaraciones de mano en el pecho

* Cuenta con Diploma de Altos Estudios en Prácticas Sociales (Máster) en La Sorbonne de París, Francia. Mediador del Departamento de la Seine-Saint-Denis, París, desde julio de 2019. Desde hace 10 años es director de la Misión Metropolitana de Prevención de Conductas de Riesgos en París, Seine-Saint-Denis. Teniente de alcalde (Ciudad de Blanc Mesnil, París). Encargado del desarrollo económico y comercial, del empleo y de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Director delegado al Riesgo de Discriminación en la Dirección de la Auditoría, del Control Interno y de la Gestión de Riesgos, Departamento de Seine-Saint-Denis, París, Francia.

de también una mayoría de dirigentes y grandes empresarios internacionales–, se enfrentan a la codicia que permite y favorece el sistema económico vigente, porque todos y todas sabemos, sin necesidad de hacer grandes estudios, que para que esos derechos sean efectivos se precisa invertir en ellos gran parte de la riqueza producida por todos. Estamos delante del ya muy antiguo problema de la repartición de la riqueza que queda acumulada en un pequeño número de individuos.

Cabe recordar que según el segundo informe del World Inequality Lab y de muchos otros organismos acreditados de 2021, en el mundo 10% de las personas más ricas posee 75% de las riquezas y los más ricos de ellos (1%) poseen 40 por ciento.

Esta situación se justifica con la teoría económica de goteo en el discurso difundido por los medios de comunicación de masas poseídos por esa misma pequeña minoría. Es decir que conforme va subiendo más y más el dinero, acabará por el simple hecho de la sobreacumulación goteando hacia abajo en la inversión en la economía, incrementando automáticamente el bienestar general de la sociedad.

Esa teoría la conocí durante mis estudios de economía en 1978, leyendo varias tesis sobre lo que entonces se llamaba el capitalismo transparente. En aquella época ya se justificaba el mecanismo de acumulación de riqueza con este razonamiento, pero entonces 10% de los más ricos poseían 20% de las riquezas.

Las comparaciones con las cifras de 2021 no necesitan más comentarios para entender que la teoría de goteo no es efectiva. Mas, al salir de la pandemia, la situación se ha empeorado con un número de pobres creciente y un aumento muy importante de la acumulación en la cumbre de la pirámide social.

Yo soy consciente de que vivo en un lugar privilegiado del planeta donde, a pesar de los problemas, gozamos de la educación pública gratuita, de un sistema de sanidad pública de calidad, de un código del trabajo que protege nuestros derechos, de un sistema de seguridad social que nos garantiza el acceso prácticamente gratuito a la sanidad, al cobro de subsidios correctos en caso de problemas en la existencia, a pensiones que permiten vivir, de contrapoderes democráticos e independientes como la justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Constitucional, el defensor nacional de los derechos, etcétera.

Yo no hice nada en particular para obtener todas esas adquisiciones sociales y estoy disfrutando de la herencia de lo que les arrancaron a mis antepasados. Pues, como decía mi padre que sí luchó para eso, nada cae del cielo y nada nos fue regalado, tanto sea la semana laboral de 35 horas, las cinco semanas de vacaciones remuneradas, el salario mínimo, prohibir de por ley el trabajo a personas menores de 16 años, la seguridad social, la escuela obligatoria y gratuita de tres a 16 años, y así podría alargar la lista durante un buen rato.

Los argumentos en contra de lo que se obtuvo eran los mismos de siempre: la economía no lo podría soportar, se rompería el incremento económico, las empresas y la sociedad irían a la ruina. Lo que todos habéis ya oído y que se va a seguir oyendo cada

vez que se intente hablar de romper con la codicia, que es el problema más importante para la humanidad, junto con el derrumbamiento climático.

La historia nos demuestra que no se derrumbó nada tras obtener esos avances, mientras la teoría de goteo que sigue vigente para justificar el funcionamiento económico actual continúa sin demostrar cualquier resultado. En ese tema los hechos son los hechos.

Finalmente, saliendo de la manipulaciones teóricas y psicológicas impuestas por la cumbre para preservar e incrementar sus privilegios, todo es cuestión de la relación de fuerza, que es capaz de manera consciente de imponer la base de la pirámide social que, en realidad, lo sostiene todo y es la más numerosa. Claro que el papel de los defensores, personeros, sindicatos y mediadores no es el de tener un discurso político, y aún menos ofensivo, pero sí el de mantener sus posturas de neutralidad e imparcialidad, de apuntar cada vez que sea necesario la falta de medios en tal y tal ámbito donde se desarrollen sus actuaciones.

Papel y prerrogativas de la mediación institucional

Yo soy un mediador institucional, es decir que soy la última oportunidad de diálogo ofrecida a una persona usuaria en conflicto con una institución antes de que esta última lleve su pleito al tribunal. Las instituciones son variadas, desde las administraciones del Estado, de los municipios, provincias, departamentos o regiones hasta las instituciones de ayuda social que en Francia son, por ejemplo, la Caja de subsidios familiares, la Caja primaria de seguros de enfermedad y otras más.

Mi papel, inscrito en la ley, consiste en tratar de solucionar el litigio de la mejor manera para las dos partes (la persona usuaria y la administración) y también de hacer recomendaciones de mejora del funcionamiento de la institución, ahí donde los litigios son numerosos y repetitivos. Puedo, además, interrumpir el plazo legal para apelar al tribunal y establecer la fecha en la cual este plazo se reinicializará. Puedo suspender las prescripciones, es decir, por ejemplo, que si a una persona usuaria la fiscalía le pide o le quita directamente dinero sobre su cuenta bancaria como consecuencia del litigio, esa medida queda suspendida durante el tiempo del tratamiento por mi parte de la queja de una persona usuaria. Tengo la obligación de hacer un informe anual para ser presentado públicamente ante la asamblea de los electos de la institución de la cual soy el mediador.

A raíz de esa presentación pública debo entregar una copia de mi informe al defensor de los derechos nacional. Soy totalmente independiente y no recibo instrucciones de la administración ni de los electos. La administración tiene la obligación de contestarme en el plazo que le he definido previamente.

Capacidad de actuar de la mediación institucional en el marco de la garantía de los derechos en la ciudad

En la ciudad, asegurar el acceso a la ayuda y a los derechos debidos por la administración pública son retos importantes para abrir camino a la ciudad garantista. Y en cada administración que haya alguien encargado de este trabajo debería ser una de las reivindicaciones centrales de un manifiesto para ese tipo de ciudad.

La administración de la cual soy el mediador es el Departamento de la Seine –Saint–Denis, situado en la zona urbana densa de París. Sus competencias principales son la ayuda social, la distribución de una renta mínima vital, las personas mayores, las personas con discapacidad y la ayuda social a la infancia (protección de los malos tratos), entre otras. Tiene un presupuesto anual de 2.2 billones de euros y reparte grandes volúmenes de ayudas financieras.

En 2022 me apelaron 700 ciudadanos en desacuerdo con la respuesta de la administración departamental a sus demandas. El trato de esas reclamaciones les dio derecho a 71% de las y los peticionarios. Para la gran mayoría de los demás el diálogo, en esa ocasión, les permitió comprender y aceptar la posición de la administración que estaba en esos casos en su derecho.

Algunos problemas sublevados por los reclamantes pueden formar parte de un disfuncionamiento de servicios administrativos, cuyas reglas y organización generan litigios recurrentes. Ahí también el mediador tiene la capacidad de actuar con recomendaciones de evolución del funcionamiento para evitar la repetición de los desacuerdos, a menudo, al disfavor del ciudadano en demanda de sus derechos.

No se trata, en este momento, de denunciar de forma contundente a la administración. Eso no correspondería a la realidad de los problemas del funcionamiento de los agentes de la institución, donde a menudo interfiere el problema de los medios a disposición, y sería de poca eficacia. Siempre se tiene autoridad mientras no se usa y se trata de trabajar junto con la administración para construir una recomendación compartida, realista y aceptada para garantía de su efectividad. Claro que puede haber oposiciones y desacuerdos entre la administración y el mediador, pero este último tiene como arma su informe anual público donde los electos y las cabezas de la administración saben que podrían encontrar cosas desagradables y eso constituye una palanca esencial para negociar los avances imprescindibles a la mejora del acceso a los derechos sociales.

Puede parecer poco, pero esto es un poder importante que, por supuesto, hay que saber usar en el momento adecuado y con parsimonia. En definitiva, diría que ir empujando hacia la generalización de mediadores, sindicatos, personeros o defensores institucionales es ir, con muchas otras cosas, avanzando hacia la ciudad garantista y mejorar la democracia local.

Ciudades inclusivas: Tlaxcala reconociendo a sus mujeres. Paradigma de buenas prácticas que incentivan el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 y 11 de las Naciones Unidas

Jakqueline Ordoñez Brasdefer*
Presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, México

Introducción

Dentro del entramado urbano de nuestras ciudades, las contribuciones y las historias de las mujeres han sido frecuentemente eclipsadas, relegando sus logros y legados a la oscuridad del olvido. No obstante, reconocer el papel de las mujeres en el ámbito urbano no sólo es una cuestión de justicia histórica, sino también un paso fundamental hacia la edificación de ciudades más inclusivas, equitativas y sostenibles.

Las mujeres, que constituyen aproximadamente la mitad de la población mundial y por consiguiente la mitad de su potencial,[60] desempeñan roles cruciales en ámbitos como la economía, la cultura, la educación y la política. Al otorgarles un lugar prominente en la nomenclatura y la estructura de nuestras ciudades no sólo honramos su legado, sino que también transmitimos un mensaje poderoso acerca de la igualdad de género y la inclusión.

Este reconocimiento se alinea directamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en particular con el Objetivo 5, que busca alcanzar la igualdad de género y empoderar a todas las mu-

* Licenciada en Derecho por la Universidad Autónoma de Tlaxcala (UATx), México. Especialista en Derechos Humanos por la Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España. Maestra en Desarrollo del Potencial Humano por el Colegio Humanista de México. Maestrante en Derecho Penal y Sistema Procesal Oral Acusatorio por el Instituto Internacional del Derecho, México. Doctoranda en Derecho por la Escuela Superior de Derecho y Ciencias Políticas, México. Es profesora de la Licenciatura en Derecho en la UATx.

60 Organización de las Naciones Unidas, "Igualdad de género", disponible en <https://www.un.org/es/global-issues/gender-equality>, página consultada el 18 de enero de 2024.

jeres y niñas, y el Objetivo 11, que pretende lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles. Al integrar el reconocimiento de las mujeres en el diseño y la planificación urbana, avanzamos hacia la consecución de estos objetivos y fortalecemos el tejido social y cultural de nuestras comunidades, creando entornos urbanos que reflejen y celebren la diversidad y la riqueza de sus habitantes.

Antecedentes

Históricamente, las mujeres han sido relegadas de la esfera pública, y en este tiempo de cambio de esquemas de pensamiento es preciso resignificarlas desde lo colectivo, recuperar y reconocer a quienes nos abrieron el camino, y también reconocer a las que estamos en este proceso de avance en la actualidad.

Según la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer,[61] alrededor de 30% de las mujeres (736 millones) en todo el mundo han experimentado violencia física y/o sexual por parte de una pareja íntima o violencia sexual por alguna persona diferente a su pareja en cierto momento de sus vidas. Esta cifra aumenta en entornos urbanos donde las mujeres enfrentan desafíos adicionales relacionados con la seguridad, el acceso a servicios y la discriminación.

Las mujeres en entornos urbanos a menudo afrontan barreras para acceder a servicios esenciales como atención médica, educación y oportunidades de empleo. Estas barreras pueden ser el resultado de la discriminación de género, la falta de infraestructura adecuada o la falta de políticas públicas inclusivas.

Hoy se habla sobre el derecho a la ciudad y hemos coincidido en que se conforma por el conjunto de derechos que permiten el acceso de la ciudadanía a la vivienda, a los bienes urbanos, al transporte, entre otros. A nivel mundial, diversas organizaciones y movimientos sociales han adoptado el concepto de *derecho a la ciudad* para abogar por políticas urbanas más justas e inclusivas. Además, ha sido reconocido en varios instrumentos internacionales, como la Nueva Agenda Urbana adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016.

Para la ONU, el derecho a la ciudad es un derecho de todos los gobernados para habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, y donde la igualdad entre los géneros es uno de los fundamentos esenciales para construir ciudades y comunidades más inclusivas.

[61] Organización de las Naciones Unidas Mujeres, *Hechos y cifras: Poner fin a la violencia contra las mujeres*, 2022, disponible en <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/facts-and-figures>, página consultada el 18 de enero de 2024.

Según el Banco Mundial en 2022,[62] en el mundo, más de 50% de la población vivía en zonas urbanas. Para 2045 la población urbana mundial aumentará en 1.5 veces hasta llegar a 6 000 millones de personas. A nivel nacional, en 2020,[63] 79% de la población vivía en localidades urbanas y 21% en rurales, de un total de 126 014 024 personas, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.[64]

Desde las buenas prácticas derivadas del ejercicio y goce de los derechos humanos podemos adoptar medidas necesarias para combatir la discriminación, diseñar las ciudades para todos los grupos sociales y contribuir a que sean más inclusivas. Como mujeres hemos ganado nuestro lugar en la planeación y el ordenamiento territorial para avanzar hacia ciudades más justas, más habitables, sostenibles, seguras y sin violencias.

Participación en la afirmación de la memoria histórica

Para cumplir con el derecho de integrar nuestras inquietudes a las políticas públicas es necesario conocer las condiciones donde vivimos y, de esta reflexión, para identificar lugares públicos seguros damos cuenta de situaciones tan simples y tan cotidianas –como buscar un domicilio– que identifican que las ciudades han sido organizadas a partir de la división de roles según el sexo. Y si empezamos a hablar de la denominación o nomenclatura de los espacios públicos observaremos que existen calles con nombres de personajes célebres, cuya gran mayoría son hombres, extendiéndose esta inercia a poblaciones, ciudades o cualquier otro espacio similar.

La nomenclatura es una herramienta o instrumento para que la persona goce y disfrute de servicios públicos, es una llave para el disfrute, y qué mejor que en su implementación se visibilice a la mujer para comprender la constitución de los términos de *ciudad* y *ciudadanía*.

Y es aquí donde surge la propuesta de incentivar la socialización e impulsar la reivindicación de la mujer, mediante una estrategia de reconocimiento y nombramiento urbano en los espacios públicos como calles, avenidas, parques, centros deportivos, a fin de visibilizar y posicionar a la mujer, con el reconocimiento público, como constructora de la ciudad y la ciudadanía.

[62] Banco Mundial, "Desarrollo urbano: Panorama general", 6 de octubre de 2022, disponible en <https://www.bancomundial.org/es/topic/urbandevelopment/overview>, página consultada el 18 de enero de 2024.

[63] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Rural y urbana*, 2020, disponible en <https://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/df/poblacion/distribucion.aspx>, página consultada el 18 de enero de 2024.

[64] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Inicio", 2022, disponible en <https://www.inegi.org.mx/>, página consultada el 18 de enero de 2024.

La estrategia de "Ciudades inclusivas: Tlaxcala reconociendo a sus mujeres" se realizó en conjunto con la Asociación Mexicana de Urbanistas, Capítulo Tlaxcala, y donde en un primer momento presentó un diagnóstico titulado Las mujeres toman las calles. A partir de ese instrumento se presentó a las autoridades municipales dicho proyecto con el ánimo de contribuir a la mejora de los asentamientos humanos, de facilitar el derecho y acceso a los servicios públicos y, sobre todo, de contribuir al reconocimiento y empoderamiento de las mujeres en los 60 municipios del estado, sin dejar de lado el derecho a la verdad y a la memoria histórica de las comunidades y ciudades.

Si bien los espacios públicos se presumen neutros, el diagnóstico que se realizó hizo notar las desigualdades en las que construimos nuestros entornos, y cómo el nombre de una calle, avenida o privada, invisibiliza y desconoce a un sector trascendental para nuestra sociedad: a nosotras las mujeres.

De los resultados obtenidos en aquel diagnóstico se puede notar con tristeza que en el estado de Tlaxcala sólo 2% de las calles tiene el nombre de alguna mujer que ha destacado en la historia, la cultura, el deporte, la ciencia, la política o la religión, mientras que 17% de las vialidades tienen el nombre de algún hombre, lo que refleja una gran inequidad.

Para ilustrar esta realidad mencionaremos estos datos:

- Los municipios con mayor número de calles con nombres de mujer son tres: Tlaxcala, Apizaco y Santa Cruz Tlaxcala, que representan menos de 0.5 por ciento.
- Los municipios con mayor número de calles con nombres de hombre son tres: Tlaxcala, Huamantla y Chiautempan, con 1.5% en promedio.
- Tres de los 60 municipios del estado (Benito Juárez, Emiliano Zapata y Santa Cruz Quilehtla) no cuentan con ninguna calle que lleve el nombre de mujer.

Lo anterior puede verse plasmado en un mapa[65] donde identificamos las calles con nombre de mujeres; de ahí se desprende la oportunidad de buscar equidad en la nomenclatura de los municipios, el derecho a la memoria histórica y la verdad; toda vez que 38% de las calles no tienen nombre y, a partir de esta visibilización, se proyectó la petición expresa a las autoridades municipales para facilitar el acceso a los servicios públicos y que, a su vez, sea con perspectiva de género.

[65] Información recuperada de la página web de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala, micrositio "Tlaxcala reconociendo a sus mujeres", disponible en <https://cedhtlax.org.mx/>, página consultada el 18 de enero de 2024.

CEDHT y las ciudades del futuro: reconociendo a las mujeres y fortaleciendo la identidad urbana

La operatividad de "Ciudades inclusivas: Tlaxcala reconociendo a sus mujeres" se materializó a partir de la participación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Tlaxcala (CEDHT) para denominar a todas aquellas calles que no tenían nombre –esta vez con el de una mujer–, con el compromiso de incentivar mejoras urbanas. Es un ejercicio articulado con el municipio, con un acompañamiento y asesoramiento legal y urbano, así como con el apoyo de los resultados de un diagnóstico sobre la nomenclatura de las calles, y a partir de los siguientes puntos:

- Primero, se crearon los canales de comunicación con las y los regidores de derechos humanos de cada ayuntamiento.
- Después, se firmó una carta compromiso de adopción del proyecto y mejora del espacio urbano.
- Luego, se puso a disposición de esas autoridades un mapa del diagnóstico de la nomenclatura de las calles del Estado y, en caso de requerirlo, se les acompañó para plantear el proyecto en el ayuntamiento.
- Finalmente, se coadyuvó en la investigación de mujeres tlaxcaltecas que debieran ser reconocidas y, a través de un acto público, se oficializó la nomenclatura de aquella calle o espacio público.

Como se puede ver, es una ruta sencilla de fácil aplicación, donde al articular los esfuerzos se genera un impacto positivo. El mecanismo de Ciudades inclusivas: Tlaxcala reconociendo a sus mujeres es un proyecto sustentable, accesible, de aplicación inmediata y que beneficia al derecho a la ciudad, a la memoria histórica y a la verdad, lo que tiene relación con la materialización de servicios públicos como alumbrado, movilidad, accesibilidad e identidad.

Que una calle tenga un nombre permite la ubicación geográfica y, con ello, la gestión de servicios públicos como agua, luz, pavimentación, movilidad, por mencionar algunos; pero, además, el hecho de que tenga el nombre de una mujer importante en la historia o que, a partir de sus aportaciones haya creado ciencia, cultura, arte, entre otros actos, permite reconocer un legado inmensurable.

El que futuras generaciones sepan quién fue aquella mujer, qué hizo, qué aportó, permite que su nombre y su reconocimiento no desaparezca, por el contrario, trasciende al conocimiento de las futuras generaciones.

Como sociedad notamos la necesidad de fortalecer un derecho a la identidad, para que quienes habitan un espacio dentro de una ciudad se identifiquen con los entornos, con la historia, con la cultura.

La importancia de la memoria histórica en las ciudades inclusivas

La trascendencia de la memoria histórica en las ciudades inclusivas radica en su capacidad para promover la igualdad de género y el desarrollo sostenible. Desde la CEDHT y, en colaboración con la sociedad civil, estamos impulsando una buena práctica que busca impactar a nivel local y global.

Esta buena práctica se alinea con los ODS 5 y 11 de la ONU, que forman parte de la Agenda 2030. El ODS 5 se enfoca en la igualdad de género, mientras que el ODS 11 se centra en las ciudades y comunidades sostenibles. Estos objetivos son fundamentales para promover la inclusión y la equidad en nuestras ciudades.

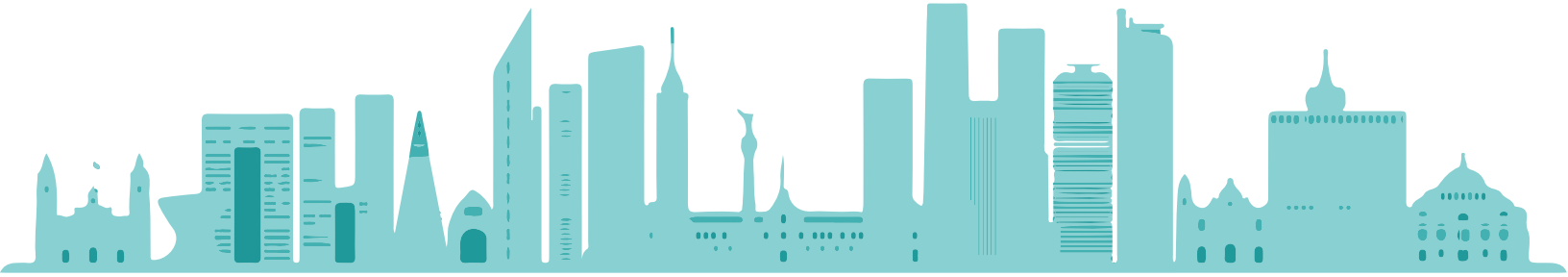
En Tlaxcala reconocemos la importancia del legado histórico y el patrimonio de la humanidad. Valoramos la resignificación de nuestra población y entendemos que el derecho a la ciudad es parte de un conjunto de derechos fundamentales.

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar que cada persona pueda disfrutar y ejercer sus derechos humanos, de acuerdo con sus necesidades. Sin embargo, la eficacia y trascendencia de estos derechos dependen de cómo la sociedad asuma su responsabilidad en su promoción y protección. En este sentido, consideramos que la nomenclatura es una herramienta importante para que las personas puedan acceder a servicios públicos y disfrutar plenamente de su entorno urbano.

Proponemos que la implementación de la nomenclatura se realice a través de la visibilización y el reconocimiento público de las mujeres como constructoras de ciudadanía. Esto permitirá fortalecer la participación de las mujeres en la vida urbana y promoverá una mayor igualdad de género en nuestras ciudades inclusivas.

Agradecemos la oportunidad de compartir esta propuesta y estamos comprometidos en seguir trabajando para promover la importancia de la memoria histórica en nuestras comunidades.

Mesa de debate 3.
Ciudad diversa



El rol de las instituciones de derechos humanos en el desarrollo de ciudades diversas y accesibles

Julián Pinilla Malagón*
Personero distrital de Bogotá, Colombia

Introducción

Los sistemas universal y regional concuerdan en que: "Es deber de los Estados promover una cultura de respeto y garantía de los derechos humanos y de la debida aplicación del derecho internacional humanitario". Ese deber cobija no sólo a las instituciones que son parte del Estado, sino también a la sociedad en general, entre ésta al sector empresarial, toda vez que tiene la obligación de proteger a los ciudadanos contra los abusos a los derechos humanos causados por las empresas. Sumado a esto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos ha establecido que:

> Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.[66]

Así, a pesar de lo avanzado en la emisión de instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos, según el Banco Interamericano de Desarrollo, América Latina es una de las regiones con mayor desigualdad en el mundo y las acciones de política pública se han quedado cortas para subsanar las brechas que día a día enfrentan los grupos más vulnerables.[67] Por lo anterior, defender y proteger los derechos humanos en la actualidad es uno de los grandes desafíos para los Estados, entre ellos Colombia, toda

* Abogado de la Universidad Republicana de Colombia. Magíster en Derecho, con énfasis en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario; especialización en Derecho Constitucional, Derecho Laboral y Seguridad Social. Se encuentra realizando un doctorado en la Universidad de Burgos, España. Ha ocupado diversos cargos en organismos de control.

66 Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A, 10 de diciembre de 1948.

67 Banco Interamericano de Desarrollo, "¿Y si hablamos de igualdad? ¿Cómo construir ciudades más inclusivas?", 2 de mayo de 2019, disponible en <https://blogs.iadb.org/igualdad/es/ciudades-mas-inclusivas/>, página consultada el 17 de enero de 2024.

vez que las ciudades se vuelven cada vez más diversas en términos de origen étnico, cultural, religioso y social. En este contexto, diferentes entidades y organizaciones asumen un papel activo para promover la inclusión y combatir la discriminación, apoyadas con políticas públicas que aporten en el acceso a derechos fundamentales.

De esta manera, a partir de los puntos abordados en el presente documento, se analizará el rol de las instituciones de derechos humanos en Colombia, especialmente el de la Personería de Bogotá, en el desarrollo de ciudades diversas y accesibles.

Contexto general del Ministerio Público en Colombia

En Colombia existen dos órganos de control que se encuentran establecidos en la Constitución Política: el Ministerio Público y la Contraloría General de la República. La Contraloría se encarga del control fiscal para investigar y sancionar cualquier detrimento patrimonial de los recursos públicos, mientras que al Ministerio Público le corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.

El Ministerio Público está conformado por la Procuraduría General de la Nación, entidad del orden nacional; la Defensoría del Pueblo, también con presencia nacional, y las personerías distritales y municipales que deben su competencia al distrito o al municipio donde se encuentren.

Estrategias de inclusión y acceso de la Personería de Bogotá en sujetos de especial protección constitucional

Lograr estrategias de inclusión en ciudades cada vez más diversas y accesibles, como Bogotá, ha requerido conocer y entender a los sujetos y grupos de especial protección constitucional para implementar acciones concretas. Por esta razón, partiendo de la clasificación establecida por la Corte Constitucional de Colombia frente a estos sujetos, la Personería de Bogotá ha puesto en marcha diferentes estrategias, a saber:

Niños y niñas

Según la Corte colombiana, por mandato de la Constitución: “En todos los casos relacionados con la protección de sus derechos, el criterio primordial a seguir por las autoridades competentes debe ser el de la preservación y protección del interés prevaleciente y

superior del menor".[68] Por esta razón, el equipo CIMA de la Personería de Bogotá, en línea con este propósito, ha llegado a aproximadamente 250 colegios públicos y privados. Un trabajo que ha logrado sensibilizar a más de 35 950 niñas, niños y adolescentes en materia de derechos y deberes, lo que ha impactado directamente en los bajos índices de violencia que se presentan en sus colegios.

Mujeres

En la Sentencia C-082 de 1999, la Corte Constitucional de Colombia manifiesta la necesidad de una discriminación positiva, con el fin de equiparar las condiciones históricas de desigualdad y "compensar la relegación sufrida y promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales".[69] Al respecto, la Personería ha verificado la implementación de la estrategia de la Administración Distrital, Manzanas de Cuidado,[70] que busca adoptar un sistema que contribuya a la igualdad de oportunidades para las mujeres.

El trabajo de la Personería se enmarcó en contrastar si la iniciativa realmente contribuye a la igualdad de oportunidades para las mujeres; y si el establecimiento de estos espacios brinda servicios y genera oportunidades para impulsar la autonomía y el desarrollo de una vida en condiciones dignas para ellas y sus familias. Le apuntamos a verificar el reconocimiento, reducción y redistribución de labores que recaen sobre las mujeres que asumen el rol de *cuidadoras.*

Personas con discapacidad

La Corte Constitucional, en ocasión de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, resalta el interés del constituyente en torno a protección de los derechos de las personas con discapacidad mediante acciones afirmativas.[71] Sobre esto, la Personería de Bogotá lideró en la ciudad la puesta en marcha del servicio de valoración de apoyos, en el marco de la Ley 1996 de 2019,[72] siendo pioneros en el proce-

[68] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-200 de 2014, 1 de abril de 2014.
[69] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-082 de 1999, 17 de febrero de 1999.
[70] Conexión Capital, "¿Qué son las Manzanas de Cuidado de Bogotá?", 21 de julio de 2021, disponible en <https://conexioncapital.co/que-son-las-manzanas-de-cuidado-de-bogota/>, página consultada el 17 de enero de 2024. Las Manzanas son una nueva forma de ordenamiento territorial en Bogotá, que pone en el centro de la planeación urbana las necesidades de las cuidadoras. Su objetivo es empaquetar servicios de forma próxima a las casas de las personas que cuidan y de las que requieren cuidados.
[71] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-293 de 2010, 21 de abril de 2010.
[72] Ley 1996 de 2019, publicado en el *Diario Oficial* núm. 51.057 del 26 de agosto de 2019.

so y en procedimientos desarrollados para coadyuvar en la garantía del ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Así, con corte al 15 de mayo de 2023, en la Personería se han tramitado 1 044 valoraciones de apoyo, en su mayoría hechas por Juzgados de Familia de Bogotá.

Población desplazada

La Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 señala que la población desplazada se encuentra en extrema vulnerabilidad y "en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución –tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad".[73]

En Colombia, con corte al 30 de abril de 2023, hay 9 492 472 víctimas del conflicto armado y en Bogotá habitan 366 935, de las cuales 91.54% está por desplazamiento forzado.[74] Ante esta situación, desde 2020 y hasta el 31 de marzo de 2023, la Personería de Bogotá, D. C., ha tomado 10 703 declaraciones para solicitud de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV).

Grupos étnicos

El enfoque diferencial es un desarrollo del principio de igualdad, en tanto trata diferencialmente a sujetos desiguales[75] y con el cual se busca proteger a las personas que se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, de manera que se logre una igualdad real y efectiva con los principios de equidad, participación social e inclusión.

En la Personería de Bogotá, por esta razón, se realiza acompañamiento en Mesas de Participación Efectiva de Víctimas del conflicto armado interno, destacando la Mesa Distrital, las 20 mesas locales y las tres mesas de enfoque de género, indígena y negros, afro, raizales y palenqueros. Asimismo, se brindan recomendaciones sobre la necesidad de implementar el enfoque de género e interseccional, porque las mujeres pertenecientes a pueblos étnicos tienen mayor nivel de riesgo a la vulneración de sus derechos fundamentales.

---

[73] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025 de 2004, 22 de enero de 2004.

[74] Red Nacional de Información, "Víctimas conflicto armado", disponible en <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/infografia>, página consultada el 17 de enero de 2024.

[75] Sentencia T-010-15, Corte Constitucional de Colombia,16 de enero de 2015.

Personas adultas mayores

La Corte Constitucional ha señalado que:

> La especial protección para las personas de la tercera edad tiene fundamento también en la consagración del principio de solidaridad como uno de los elementos esenciales del Estado, que es un componente necesario para lograr sus fines sociales, orientados principalmente a promover la prosperidad y el bienestar general.[76]

Por esta razón, la Personería de Bogotá ha garantizado un espacio de atención y escucha a las personas mayores, recibiendo sus requerimientos y peticiones relacionados con la garantía de sus derechos, acceso a servicios sociales e intervención en procesos de negligencia o abandono por parte de las redes de apoyo o de instituciones distritales. A su vez, la Personería ha adelantado gestiones y acciones articuladas con otras entidades, ha activado rutas de atención y realizado el seguimiento a los procesos por parte de agentes del Ministerio Público ante comisarías de familia.

Personas privadas de la libertad

La Corte Constitucional ha reconocido derechos como a la salud, a la intimidad, a la educación, al trabajo de las personas detenidas o privadas de la libertad. Sin embargo, debido a la crisis carcelaria ocasionada por el hacinamiento que hoy supera en 270% la capacidad, la Personería realiza de manera semanal visitas a los Centros de Detención Transitoria; además, tiene activa una mesa para la seguridad, vida e integridad física y una mesa de casos urgentes que, a la fecha, reportó 88 casos críticos por ausencia de atención en servicios de salud.

Asimismo, ha creado una mesa institucional para la construcción de un mapa de indicadores que permite el seguimiento a la calidad nutricional de los alimentos; ha realizado intervenciones con enfoques diferenciales de género y ha creado un plan piloto para facilitar el proceso de regularización migratoria.

[76] Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-342 de 2014, 5 de junio de 2014.

Personas lesbianas, gay, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI)

La protección inicial se enfocó hacia el acceso a las condiciones dignas de trabajo y los derechos relacionados con la salud. Sin embargo, la Corte Constitucional, posteriormente, se refirió a los derechos sobre la educación, la seguridad social, la familia, entre otros.

Por esta razón, en un ejercicio continuo de sensibilización, la Personería realizó charlas y talleres sobre nociones básicas en diversidad sexual, dirigidas a estudiantes de colegios de los últimos grados, educadores, agentes de estaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá, en aras de promover y garantizar los derechos humanos de los sectores sociales LGTBI.

Asimismo, realizó la jornada de articulación para la definición de la situación militar de hombres trans y objetores de conciencia, con la intervención de otras entidades de orden nacional y distrital.

Personas en condición de habitabilidad de calle

La Corte Constitucional acude al principio de solidaridad con miras a garantizar la protección y efectividad de sus derechos. Alineado con estos principios, la Personería Distrital vigiló la implementación de los servicios sociales ofertados por la Secretaría de Integración Social del Distrito para la prevención y atención de ciudadanos(as) habitantes de calle, así como la ejecución del modelo diseñado por el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud, para la atención integral de niños, niñas, jóvenes y adolescentes en situación de calle.

Conclusión

Mediante el análisis de las estrategias incorporadas por parte de la Personería de Bogotá para cada sujeto de especial protección constitucional, se pudo reconocer la importante labor y necesidad de las instituciones en la construcción de sociedades inclusivas y equitativas. Este trabajo, sin embargo, no puede realizarse de manera aislada, la colaboración con otras instituciones, organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía es indispensable para lograr un verdadero cambio en la protección de los derechos.

De esta manera, es importante que entidades como la Personería de Bogotá sigan fortaleciéndose y adaptándose a los desafíos cambiantes de ciudades cada vez más diversas. Sólo a través de un trabajo continuo se puede acercar al objetivo de vivir con dignidad, respeto y plenitud de derechos.

Derecho a la igualdad y la diversidad

Digna Mercedes Tuiran Hoyos*
Jefa de la Oficina de Control Interno de
la Personería Distrital de Medellín, Colombia

Que nada nos defina. Que nada nos sujete.
Que sea la libertad nuestra propia sustancia.
SIMONE DE BEAUVOIR

Introducción

La Constitución Política colombiana de 1991 es determinante al señalar como propósito rector el asegurar a los habitantes de la nación la igualdad y como principio fundamental la diversidad étnica y cultural.

> PREÁMBULO
> El pueblo de Colombia,
> En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente:
> [...]
> ARTÍCULO 7º. El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.
> [...]

* Abogada, especialista en Derecho Público, área de derecho administrativo, magíster en Gobierno. Su trayectoria profesional ha sido enmarcada en el sector público: personera municipal de Tarazá, Antioquia, Colombia; docente de cátedra; asesora jurídica en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar; asesora jurídica en la Asamblea Departamental de Antioquia; coordinadora del Programa Más Familias en Acción en Antioquia; y en la Personería Distrital de Medellín se ha desempeñado como abogada del Grupo Jurídico, personera delegada en Asuntos Disciplinarios, asesora 20D y coordinadora en Gestión del Talento Humano.

> ARTÍCULO 13: Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
>
> El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.
>
> El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.[77]

Asimismo, en nuestra Carta Magna se reafirma la importancia del Ministerio Público como uno de los órganos de control del Estado, el cual es ejercido por el procurador general de la Nación, el defensor del pueblo, los procuradores delegados, los agentes del Ministerio Público y por los personeros municipales.

A lo largo de la historia de nuestro país, las personerías municipales, en cabeza del personero, han cumplido un papel preponderante en materia de defensa y garantía de los derechos humanos, convirtiéndose en una instancia de recibo y credibilidad para la población más vulnerable en cada uno de los rincones que componen la geografía colombiana.

El distrito de Medellín cuenta con una Personería que no sólo es de reconocimiento a nivel local sino nacional, debido al trabajo que realiza día tras día en materia de atención a la población vulnerable no sólo de la ciudad, sino de otros territorios del país y extranjeros, lo cual ha servido para que las autoridades locales establezcan o implementen políticas públicas a través de las alertas y/o recomendaciones que se hacen desde la entidad, máxime en materia de defensa de los derechos constitucionales como la igualdad y la diversidad.

Desarrollo

Colombia es un país reconocido no sólo por su riqueza cultural y geográfica sino por la violencia que nos azota, lo cual podría decirse que fue consecuencia, en gran parte, de la inequidad y la falta de acceso a la tierra y participación política que, a través de nuestra historia, ha generado diversos grupos al margen de la ley que causan terror en nuestra población y fundan en el ciudadano la desconfianza hacia las entidades u organismos gubernamentales.

[77] Constitución Política de la República de Colombia, 7 de julio de 1991.

Para el caso de nuestra entidad –la Personería de Medellín–, es menester señalar que contrario a esa desconfianza reinante entre la ciudadanía a todo organismo que represente al Estado, se conserva o mantiene un reconocimiento ciudadano, lo cual se ve reflejado en nuestras cifras de servicio en el último trienio (2020-2022) de 207 250 atenciones, las cuales han tenido un incremento de 56% en ese periodo.

Esas problemáticas sociales de las cuales hemos sido testigos vienen a convertirse en el motor o foco de actuación de la Personería de Medellín y es así como en nuestro Plan Estratégico 2020-2024 "Por tus Derechos más Cerca" se estableció la línea 2: Somos para la gente y el ambiente, donde se busca acercar nuestra gestión a la comunidad, implementando estrategias encaminadas a la defensa de los derechos humanos en un marco de igualdad.

La línea estratégica señalada en el acápite anterior tuvo sustento en los contextos de conflictividad urbanos y afectación de derechos (hacinamiento carcelario, violencia basada en género, víctimas del conflicto armado, mujeres violentadas, participación ciudadana, problemáticas ambientales y de reasentamiento por obra pública) estableciéndose en consecuencia observatorios y líneas de investigación en esa búsqueda por visibilizar, ayudar y restituir los derechos ciudadanos:

Programa	Objetivo
Observatorio de Medio Ambiente, Reasentamiento y Hábitat	Realizar acciones en la vigilancia y seguimiento de las actuaciones institucionales o particulares que tengan que ver con nuestras líneas de acción (agua, flora, fauna, aire y hábitat), por un ambiente sano que posibilite el desarrollo sostenible en el municipio de Medellín y garantizar la no vulneración de los derechos humanos de las personas impactadas por obra pública y alto riesgo a través de los mecanismos de acciones constitucionales y legales.
Observatorio de Participación Ciudadana	Fortalecer la participación ciudadana para el manejo transparente y eficiente de todos los asuntos públicos en el control social, igualmente promover, investigar y realizar seguimiento al cumplimiento de las normas para vigilar la no vulneración del derecho a la participación.
Observatorio de Derecho Fundamental a la Salud	Fortalecer en Medellín la protección, el cumplimiento y el respeto por el derecho fundamental a la salud, en el marco de los derechos de las personas definidos por la Constitución, la ley y el derecho internacional, produciendo resultados que contribuyan a la formulación, ajuste y evaluación de políticas públicas.
Observatorio Personería del Turismo	Realizar vigilancia, control y acompañamiento de los derechos humanos de los extranjeros y/o nacionales, que se encuentren en la ciudad en calidad de turistas, analizando las problemáticas asociadas a su estatus.
Observatorio de Sistema Penal Penitenciario y Carcelario	Identificar el estado de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y su entorno socio-familiar, realizando vigilancia, acompañamiento y seguimiento permanente a la situación de vulneración de derechos.

Programa	Objetivo
Observatorio de Mujeres y Diversidad de Género	Identificar el estado de los derechos de las mujeres y la población LGBTIQ+ (lesbiana, gay, bisexual, transgénero, transexual, travesti, intersexual y *queer*), para hacer seguimiento y vigilancia con el fin de garantizar el acceso a la justicia y el restablecimiento de derechos, además contribuir a la inclusión y participación de estos, en distintos escenarios que contribuyan a la toma de decisiones que les permita tener mejores oportunidades y cerrar las brechas existentes.
Ruta de Investigación en Derechos Civiles y Políticos	Determinar, establecer y analizar la conflictividad armada y su posible incidencia en la situación de promoción y protección de derechos humanos de los habitantes de la ciudad de Medellín, por parte de los diferentes actores sociales y su incidencia en la convivencia ciudadana y la acción estatal como garante de los derechos de las víctimas del conflicto armado.
Ruta de investigación en derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	Estudiar, analizar y examinar la situación del derecho a temas relacionados con la educación, la salud, el empleo digno, el hábitat, seres sintientes, la contaminación ambiental y la movilidad; con la finalidad de establecer la efectividad y el acceso de los derechos de las personas a estos.
Ruta de investigación en grupos poblacionales	Identificar y examinar la situación de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, mujeres, [personas] LGBTIQ+, [personas] migrantes, personas en situación de calle, [personas] NARP (negra, afrocolombiana, raizal y palenquera), personas en situación de discapacidad, [personas] indígenas, personas mayores, en relación con las siguientes situaciones: violencia generalizada, discriminación, desigualdad, lucha por el reconocimiento de subsistencia mínima, el acceso a mecanismos de justicia, para la efectividad y protección de sus derechos.

Asimismo, se estableció dentro del componente 16 del Plan Estratégico Acciones de protección para grupos especiales, como los grupos étnicos y población migrante, creándose en 2020 el programa Grupo Especial de Asuntos Étnicos y Población Migrante, dado que esta población viene siendo objeto de vulneraciones y discriminaciones basadas en su raza, color, origen nacional o étnico, idioma, religión, entre otros aspectos:

Programa	Objetivo
Grupo Especial de Asuntos Étnicos y Población Migrante	Busca realizar acciones de seguimiento y acompañamiento en la defensa y protección de los derechos y garantías que poseen los distintos grupos étnicos y poblacionales, así como los migrantes en el municipio de Medellín.

En el presente documento, que está enmarcado en el derecho a la igualdad y la diversidad, es menester señalar que los objetivos y el quehacer diario de nuestra entidad van encaminados a la protección de estos derechos, dando con ello cumplimiento a nuestro mandato constitucional y misional. En este sentido, haremos referencia al trabajo que

realiza el Observatorio de Mujeres y Diversidad de Género y el Grupo Especial de Asuntos Étnicos y Población Migrante, los cuales hacen un especial y marcado énfasis en materia del derecho a la igualdad y la diversidad.

Observatorio de Mujeres y Diversidad de Género

El trabajo por la equidad y la garantía de los derechos de las mujeres y la población LGBTIQ+ ha sido una constante en cada uno de los procesos de la entidad. Entendiendo que el enfoque diferencial es una perspectiva de análisis que permite obtener y difundir información sobre grupos poblacionales con características particulares –en este caso, en razón de su sexo, orientación sexual e identidad de género– para promover la visibilización de situaciones de vida y brechas existentes, y guiar la toma de decisiones públicas y al interior de nuestra entidad de una manera más asertiva.

El Observatorio cuenta con un equipo multidisciplinario (abogados, profesionales en las ciencias sociales y humanas, entre otros) con alta capacidad de análisis, el cual identifica el estado de los derechos de las mujeres y de la población LGBTIQ+ para hacer seguimiento y vigilancia a fin de garantizar el acceso a la justicia y el restablecimiento de derechos, además de ayudar a su inclusión y participación en distintos escenarios que contribuyan a la toma de decisiones, les permita tener mejores oportunidades y cerrar las brechas sociales existentes.

Integra tres líneas de acción:

- *Seguimiento a políticas públicas y cifras de interés.* Dentro de este componente se realiza un análisis y búsqueda de información en relación con las políticas públicas, los planes estratégicos y las cifras de interés distrital asociadas a estos grupos poblacionales, con el fin de garantizar el adecuado cumplimiento de estas hojas de ruta en garantía de derechos, y emitir recomendaciones y/o alertas de ser necesario.

  Dentro de este componente actualmente se analiza la política pública y plan estratégico para la igualdad de género de las mujeres urbanas y rurales en el distrito de Medellín; la política pública para el reconocimiento de la diversidad sexual e identidades de género para la protección, restablecimiento, atención y garantía de derechos de las personas lesbianas, gay, transgeneristas, bisexuales e intersexuales del municipio de Medellín; las cifras de feminicidios, transfeminicidios, crímenes de odio y homicidios en relación con la población LGBTIQ+; la violencia sexual y no sexual; la ideación suicida y suicidios; la violencia intrafamiliar; el VIH; la interrupción voluntaria del embarazo, entre otras.

- *Acciones territoriales en favor de la garantía de derecho*. Dentro de este componente se realizan diversas actividades que buscan generar acciones en el territorio, mitigando las barreras o brechas existentes e instando por la garantía de los derechos, a la vez que se adelantan acciones como el seguimiento a casos de acoso sexual al interior de las entidades públicas y otros entornos.

  Propendemos por una sensibilización y formación en torno a la garantía de los derechos de la población LGBTIQ+ y las mujeres, y la elaboración y puesta en marcha de proyectos distritales y mesas de trabajo con diferentes actores territoriales públicos y/o privados.
- *Acompañamientos, boletines y alertas*. Dentro de este componente se realizan diversas acciones territoriales que buscan generar atenciones para diferentes actores del distrito, bien sean usuarios (ciudadanos) o actores territoriales que trabajen en garantía de derechos para estos grupos poblaciones, realizando las siguientes estrategias: atención y orientación psico-jurídica para mujeres y población LGBTIQ+ del distrito víctimas de violencia de género y con otras barreras institucionales; recorridos territoriales y acompañamiento a marchas y plantones para visibilizar el estado de los derechos de las mujeres y la población LGBTIQ+ en diversos puntos del distrito; acompañamiento en plenarias, comisiones accidentales, proyectos de acuerdo, mesas de trabajo específicas en la temática del concejo distrital, y emisión de boletines y alertas frente a situaciones problemáticas que se visibilicen con estos grupos poblacionales, con el fin de poner el tema en la agenda pública e instar por la generación de acciones y/o soluciones que atiendan de manera inmediata la necesidad, campañas de visibilización en torno a temáticas de interés.

Por otro lado, en el actuar del Observatorio de Mujeres y Diversidad de Género se presenta un informe por parte de la investigadora Andrea Carolina Ochoa León,[78] correspondiente a 2022, sobre las dinámicas de vulneración de los derechos humanos de las mujeres y la población diversa LGBTIQ+, que tuvo como objetivo analizar las situaciones de violencia que desencadenan vulneraciones a los derechos humanos que sufren las mujeres y la población diversa para 2022 en la ciudad de Medellín, teniendo en cuenta el trabajo realizado por las diferentes instituciones municipales encargadas de ejecutar los lineamientos establecidos en las políticas públicas.

[78] Abogada de la Universidad de Medellín, magíster en Derechos Humanos, Democracia y Justicia Internacional e investigadora de la Personería Distrital de Medellín.

En este informe se concluye, entre otros aspectos, que el desplazamiento forzado de mujeres es el epicentro de mayor afectación en el distrito de Medellín con 202 casos reportados en 2022, presentándose en el sector intraurbano, razón por la cual las mujeres víctimas han optado por mudarse de barrio o comuna, siendo objeto de cobro de extorsiones, despojo de viviendas o tierras, incumplimientos en pagos de cuotas por préstamo de dinero, lo que se conoce como el fenómeno de "gota a gota" o, en varios casos, a negarse a participar en actividades delictivas o no pagar a los grupos delincuenciales la conexión ilegal de servicios públicos como energía, acueducto, gas o internet.

Lo anterior genera en las mujeres, junto con su núcleo familiar, una situación de pobreza extrema, hecho que las hace más susceptibles a ser presas de grupos criminales dedicados a las redes de trata de personas o incluso a ser víctimas, ellas o sus hijos, de explotación sexual.

En consecuencia, las autoridades locales deben fortalecer las redes y capacidades de protección para mitigar y enfrentar los riesgos ocasionados por grupos armados ilegales y sus nuevas dinámicas de violencia, evidenciándose que aún persisten brechas comunicacionales entre entidades que no permiten llevar a cabo esfuerzos conjuntos que podrían llegar a ser más efectivos.

Sobre la base de los resultados de dicho informe se presenta a las autoridades locales una serie de recomendaciones y/o alertas, las cuales van encaminadas a generar acciones por parte de las autoridades administrativas en esa búsqueda constante de igualdad y equidad para esta población:

Recomendaciones a la Secretaría de la Juventud

- Realizar un análisis de la criminalidad en la ciudad, pues la mayoría de homicidios sigue afectando a los jóvenes, muchos de éstos pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+. Esto obedece a que las acciones tradicionales están encaminadas a buscar la prevención y protección de las juventudes, pero son insuficientes o no están siendo promocionadas de manera asertiva por todo el territorio municipal, por ello se debe pensar en nuevas acciones que entiendan la forma de los jóvenes de habitar los barrios, desde la sexualidad, su identidad, la vida nocturna y la socialización del espacio público.

Recomendaciones a la Gerencia de Diversidades Sexuales e Identidades de Género

- De acuerdo con lo concluido en el Subcomité de Prevención y Protección de la Secretaría de la No violencia en el Comité Territorial de Justicia Transicional, se deben idear acciones para que las personas pertenecientes a la comunidad

LGBTIQ+ crean en la institucionalidad y hagan uso de la extensa oferta destinada para ellas, lo que permite no sólo garantizar la equidad en cuanto a derechos económicos y sociales, sino también un acercamiento que posibilite trabajar de acuerdo con sus necesidades.

Recomendaciones a la Secretaría de Innovación Digital

- Continuar avanzando en la meta 8.1.2, que propone como horizonte 100% de aplicabilidad en las variables sexo, orientación sexual e identidad de género de los sistemas de información de todas las entidades interinstitucionales que segregan datos. Si bien es cierto que se vienen presentando avances significativos, este trabajo debe ser primordial para lograr 100% de aplicabilidad en el ámbito público; asimismo, deben implementarse acciones continuas de formación para las y los funcionarios adscritos a estas entidades que recolectan información, con el fin de que tengan conocimiento sobre la importancia del enfoque de diversidades sexuales y de género.

Recomendaciones a la Secretaría de Educación

- En lo corrido de este año y de acuerdo con las visitas realizadas, en las instituciones educativas se ha logrado evidenciar que el personal especializado para socializar el programa Entorno Escolar es insuficiente, generando que las actividades establecidas en "Mi cuerpo territorio de vida" no esté llegando a la totalidad de estudiantes, siendo primordial que se piensen nuevas acciones para cumplir con la ruta de atención de prevención, y seguimiento a las formas de discriminación al interior de los colegios, formas de generar procesos efectivos de divulgación, retroalimentación y seguimiento que permitan identificar las necesidades preexistentes, acompañar a las y los estudiantes, fortalecer lo ya construido y sancionar a quienes no respondan a las disposiciones allí expuestas.

Recomendaciones a la Policía Metropolitana del Valle de Aburrá

- Que todos los funcionarios públicos adscritos a la institución conozcan y respeten la importancia de actuar bajo los lineamientos regulares ante cualquier proceso de detención, independiente de la condición sexo- género del detenido. Asimismo, es menester que en la institución prime la capacitación o la búsqueda de soluciones efectivas en cuanto al aprendizaje del enfoque de género y respeto a los derechos humanos de las poblaciones diversas, para de esta

manera evitar la constante vulneración y atropellos que vive esta población a causa de ciertos funcionarios adscritos actualmente a la institución.

- Propender por la efectiva identificación y derivación de víctimas de trata de personas, explotación y/o abuso, reforzando la toma de denuncias y el seguimiento a procesos de casos de trata y tráfico de personas refugiadas y migrantes a nivel local, en coordinación con las demás instituciones competentes.
- Dar asistencia técnica a través de sesiones de capacitación con el objetivo de fortalecer las capacidades de funcionarios y organizaciones de la sociedad civil a nivel local, en especial las de aquellos implicados en la prevención, protección, asistencia y orientación en caso de tráfico y de trata de personas.
- Efectuar monitoreo en compañía de las instituciones competentes con el fin de analizar las dinámicas de la trata y el tráfico de personas en función de los contextos barriales, teniendo en cuenta la percepción de los residentes que allí habitan.

Recomendaciones a la Secretaría de las Mujeres

- Promover estrategias para la prevención de la trata y el tráfico de personas mediante el fortalecimiento institucional de entidades locales, organizaciones civiles y líderes comunitarios, centrándose en la atención con enfoque de género y a la protección integral de potenciales víctimas de trata de personas afectadas por el tráfico con un carácter de interseccionalidad.
- Efectuar monitoreos en compañía de las instituciones competentes, con el fin de analizar las dinámicas de la trata y el tráfico de personas en función de los contextos barriales, teniendo en cuenta la percepción de las personas que allí habitan.

Grupo Especial de Asuntos Étnicos y Población Migrante

Este grupo tiene como objetivo realizar acciones de seguimiento, acompañamiento y atención para la defensa de los derechos humanos de la población étnica, migrante y refugiada en la ciudad de Medellín, consolidando y acercando la oferta institucional a esta población, luego de contar con un diagnóstico sobre ésta.

Al respecto, considero importante traer a colación el informe presentado por la profesional a cargo de este grupo, Sonia Inés Peña Rentería,[79] sobre la Mendicidad Indígena

[79] Abogada de la Universidad San Buenaventura & Pontificia Bolivariana, líder de Asuntos Étnicos, Migrantes y Refugiados de la Personería Distrital de Medellín.

en Medellín durante 2022,[80] que señala que las migraciones contemporáneas de comunidades indígenas en el distrito se registran desde 1945 con la llegada del pueblo Inga y desde entonces han sido objeto del desplazamiento forzado por problemas de seguridad en sus resguardos y la búsqueda de una mejor calidad de vida, dos de las principales razones para la migración.

El 27.7% de esta población indígena llega a la ciudad en busca de acceso a la educación, 72.2% migra por causas relacionadas con la violencia, el conflicto armado interno y búsqueda de mejores condiciones de vida (alcaldía de Medellín, 2019).

La Personería Distrital, luego de recorridos en la ciudad, sensibilizaciones y verificaciones en los inquilinatos, así como de espacios de diálogos con los líderes indígenas, pudo constatar la situación de mendicidad que se presentó con más de 582 personas indígenas –de ellas, 245 niñas, niños y adolescentes de esta comunidad–, y por ende se generaron las alertas respectivas a las autoridades locales, buscando con ello realizar acciones inmediatas encaminadas a evitar que continúen estos flagelos.

En el marco del restablecimiento de los derechos se reiteró a la institucionalidad, especialmente a la Unidad de Atención y Reparación para las Víctimas en los diferentes escenarios articulados, la importancia de realizar los trámites de retorno y reubicación de estas familias, garantizándose aspectos de salud, vivienda, educación, trabajo y acceso a servicios, inclusión en procesos y programas que permitan el desarrollo humano, efectivizando la voluntariedad, la seguridad y la dignidad de estas comunidades en el ejercicio de sus prácticas culturales, sociales, políticas y económicas en sus territorios. En este informe es preciso citar las conclusiones expuestas:

- La implementación de acciones, con las perspectivas o enfoques diferenciales para los sectores más vulnerables, entre los que se encuentra la población indígena, sujetos que, además, reconocemos que deben ser tenidos en cuenta como destinatarios transversales de las políticas públicas que se crean o están en desarrollo en la ciudad, de manera que se vean incluidos e incorporados en todas las dinámicas de ciudad, tanto en lo social, político, económico y cultural.
- Los planes, proyectos y políticas públicas que se han puesto en marcha en función de atender las necesidades de la población étnica en la ciudad de Medellín, son de poco impacto, y las acciones que se han realizado no reflejan la estructuración de estrategias administrativas para la aplicabilidad de un enfo-

[80] Artículo resultado del grupo de investigaciones de la Personería Distrital de Medellín, el cual fue reconocido con la Resolución 648 del 16 de septiembre de 2022, que hace parte de la Línea 2 Ruta de Investigación en Grupos Poblacionales del grupo de investigación Raíces, reconocido y categorizado por Colciencias, registrado con el código COL0227199 y vinculado al Centro de Pensamiento y formación en Derechos Humanos y Estudios Sociopolíticos "Adán Arriaga Andrade" de la Personería Distrital de Medellín.

que diferencial étnico, para el desarrollo económico, social y cultural de estos grupos poblacionales.

- Dada la constante presencia de población indígena en el distrito de Medellín, es necesario realizar una implementación efectiva del enfoque étnico racial en la planeación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos de la administración municipal y la Unidad para la Atención y Reparación de las Víctimas en lo que concierne al desarrollo humano, social, político, laboral y educativo.
- Las mujeres indígenas que habitan en Medellín se enfrentan a situaciones de triple discriminación, asociadas a la inequidad de género, discriminación racial, pobreza y violencia económica, que actúan como obstáculo en la búsqueda de la equidad de género y el desarrollo humano integral, por lo cual requieren políticas y atención especial.

Conclusiones

Una de las principales consecuencias de la violencia en nuestro país es la vulneración, entre otros, del derecho a la igualdad y la diversidad, lo cual en gran medida afecta –tal y como se ha evidenciado– a mujeres, personas LGBTIQ+ y población étnica, migrante y refugiada.

Estas situaciones deben convocar a trabajar de manera articulada, decidida y constante no sólo a la institucionalidad y la fuerza pública sino a la sociedad en general, buscando espacios de diálogo, retroalimentación, reflexión y sensibilización sobre esta problemática, generando por ende acciones a corto, mediano y largo plazo que incidan directamente en esta población.

Debemos iniciar actividades preventivas desde lo educativo y con ello cambiar en nuestras niñas, niños y adolescentes paradigmas culturales que en muchos casos afectan a la población objeto de estudio, partiendo de que las formas en que se viven las vulneraciones a los derechos dependen en su gran mayoría del contexto cultural o condiciones particulares de los territorios, buscando en todo caso la igualdad y la no discriminación.[81]

[81] Para complementar la información de este texto se recomienda consultar: Alcaldía de Medellín, *Caracterización sociodemográfica de la población afrocolombiana, palenquera y raizal de Medellín: Ubicación y cuantificación de la población NARP*, Medellín, alcaldía de Medellín, 2010; Alcaldía de Medellín, *Línea base sobre el estado de los derechos étnicos de la población indígena en el municipio de Medellín, informe Fase 1 y 2, Medellín: Ubicación y cuantificación de la población indígena*, Medellín, alcaldía de Medellín, 2019; Personería Distrital de Medellín, *Plan Estratégico 2020-2024*, Medellín, Oficina de Comunicaciones, 2020; y Universidad Santo Tomás, *Enfoque de género y diferenciales para la defensa de los derechos humanos*, Bogotá, Oficina de Educación Virtual-Universidad Santo Tomás, 2022.

Empoderando a la próxima generación: La importancia de proteger los derechos de las juventudes

Miguel Ángel Alzate Salcedo*
Personero distrital de Barranquilla, Colombia

Introducción

Es importante comenzar a hilvanar, en lo que corresponde a este artículo, el fenómeno recurrente que concierne a *los derechos de las juventudes*, para ello describiremos un poco las normas internacionales, entre ellas la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, como tratado internacional enfocado en los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas jóvenes, documento que fue firmado en Badajoz, España, en 2005, y entró en vigor en 2008.

Para hacer una propuesta concisa tomaremos como referente el informe del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en Colombia, donde se refiere que la cifra de jóvenes es de 12.7 millones de personas de entre 14 y 28 años, de las cuales 6.4 millones son hombres y 6.3 millones son mujeres, y que 76.2% de esta población vive en cabeceras municipales, mientras que 23.8% reside en centros poblados y áreas rurales dispersas. En éstos se señala que, aunque la tasa de desempleo juvenil disminuyó de 2010 a 2015, ha venido aumentando desde 2016. Por ejemplo, en 2020, como resultado de la pandemia de COVID-19 hubo un aumento significativo de 6.4 puntos porcentuales.[82] De allí que en el *trabajo a futuro* por hacer con este tipo de poblaciones se destaquen las tareas relacionadas con las fortalezas de las *nuevas juventudes*, pero hacia

* Abogado de la Universidad del Norte, con especializaciones en Derecho Comercial y Derecho de la Empresa de la Universidad del Rosario, Colombia. Además, tiene un máster en Derecho Internacional de la Empresa del EAE Business School (Escuela de Negocios de España). En su trayectoria profesional se ha desempeñado en entidades como el Instituto Agropecuario Colombiano, Unidad de Víctimas, Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Banco Agrario, entre otras.

82 Teniendo en cuenta al Departamento Administrativo Nacional de Estadística, *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia,* DANE, septiembre de 2020, disponible en <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>, página consultada el 23 de enero de 2024.

las *generaciones venideras*, esto como una forma de ir buscando cómo *empoderarlas,* y utilizando *herramientas novedosas* que permitan alcanzar los objetivos y metas propuestos en las políticas sociales nacionales y locales; en este último aspecto, tal como se está suscitando de manera destacada en Barranquilla, Colombia.

La juventud: el futuro de la humanidad

Si analizamos las cifras citadas anteriormente, podremos determinar que ahí está la futura tarea de *empoderar* a las nuevas generaciones de jóvenes que deriven de este siglo, por ello es importante fortalecer a este sector con el fin de que puedan desarrollar más adelante nuevas habilidades y aprovechar las oportunidades en sus campos de acción, manteniendo sus libertades y derechos protegidos, buscando una participación activa en sus objetivos, en pro del desarrollo futuro de la sociedad y las ciudades, como es el caso de Barranquilla. Sobre este contexto del *periodo juvenil* en esta era, algunos autores expresan que:

> El periodo juvenil ha ido prolongándose (con ampliación de sus límites tanto en un sentido ascendente como descendente) en la misma medida que las sociedades se van desarrollando. La incorporación a la sociedad con roles tradicionalmente adultos, no es homogénea. La edad se mantiene como un dato importante, pero insuficiente. Es un referente biológico y normativo. Dado que antes de los 18 años las personas se consideran adolescentes y luego adultas, se produce una ambigüedad en el reconocimiento del sujeto juvenil, que tiene consecuencias que van en detrimento del avance en las políticas y favorece su invisibilización en la planificación social.
>
> Esta ausencia de un claro reconocimiento social de la identidad juvenil es lo que en planeamiento estratégico se denomina un supuesto letal. Es un vacío imprescindible de superar para el desarrollo efectivo de las políticas de juventud. Ya no son aplicables las definiciones clásicas de juventud que decían que ésta empezaba cuando la persona dejaba la niñez y terminaba cuando se casaba, trabajaba y participaba formalmente como ciudadano. Tales eventos no ocurren actualmente dentro de un tiempo secuencial y lineal programado.[83]

De este modo, las nuevas generaciones tienen como objetivo alcanzar un futuro prometedor, para lo cual es necesario garantizar normas que consideren sus necesidades, tales

[83] Dina Krauskpof, "Perspectivas sobre la condición juvenil y su inclusión en las políticas públicas, 2004", en Elisabet Gerber y Sergio Balardini (comps.), *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*, Argentina, Fundación Friedrich Ebert, 2004, p. 13, disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/50183.pdf>, página consultada el 23 de enero de 2024.

como una mejor educación, participación política y social, salud, ambiente saludable, empleo y formación laboral.

En línea con esta idea, en Barranquilla –ciudad en la que laboro como personero distrital– se ha convertido en el primer distrito y municipio en establecer un Consejo Distrital de Juventud, compuesto por cinco consejeros. Como vemos, la alcaldía distrital demuestra su compromiso por proporcionar espacios para los jóvenes y por seguir siendo un garante de su bienestar, esto como forma de ejemplo de empoderamiento.[84]

Hablar de *juventudes* implica redefinir la *identidad* desde esta población, lo que otros países ya han hecho; por ejemplo:

> El concepto de juventud es una construcción histórica que transciende al fenómeno demográfico y que ha evolucionado notablemente en las últimas décadas. Es con la consolidación de las sociedades industriales cuando este concepto cobra peso, dejando de ser un mero tránsito a la edad adulta y constituyéndose como "un espacio de producción y reproducción social que genera sus propios referentes culturales, políticos y sociales [...] es un hecho social multidimensional.
>
> La juventud es por tanto un concepto complejo, no solo porque se refiere a un rango de edad que se ha ido redefiniendo y está influido por múltiples factores (es una construcción histórica), sino también porque agrupa a una gran variedad de sujetos heterogéneos.[85]

Al redefinir el concepto de juventud podemos garantizar el bienestar y la prosperidad de las *nuevas generaciones de jóvenes* en cuanto a su desarrollo con el *empoderamiento*. Para ello es fundamental que existan políticas públicas nacionales y locales que fomenten su participación activa en la sociedad, e incluirlos en el diseño y la implementación de planes y programas.

De esta manera se promueve el desarrollo de una cultura cívica participativa y se contribuye a la construcción de una sociedad más justa y equitativa para todos, tal cual como hace en la alcaldía distrital y la Personería de Barranquilla.

Asimismo, se debe propiciar la inclusión y el respeto a la diversidad en todos los ámbitos, brindando oportunidades para que los jóvenes puedan expresar sus ideas, inquietudes y necesidades, sin importar su género, etnia, orientación sexual o situación socioeconómica.

---

[84] Al respecto, se puede revisar la noticia compartida por la alcaldía distrital de Barranquilla en la página Alcaldía de Barranquilla, "Barranquilla: primera ciudad con consejo distrital de juventud", 19 de enero de 2022, disponible en <https://www.barranquilla.gov.co/gestionsocial/barranquilla-primera-ciudad-con-consejo-distrital-de-juventud>, página consultada el 23 de enero de 2024.

[85] Lorenzo Navarrete (dir.), *Jóvenes, derechos y ciudadanía: fundamentación teórica y análisis cualitativo de una nueva frontera de derechos para los jóvenes*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales e Instituto Nacional de la Juventud, 2006, p. 22, disponible en <https://www.injuve.es/sites/default/files/jovenes_derechos_y_ciudadania_completo.pdf>, página consultada el 23 de enero de 2024.

Las normas: la clave para el desarrollo juvenil

Algunas herramientas claves para apoyar el desarrollo juvenil se relaciona con la *normatividad*, y debemos iniciar con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, un texto que busca salvar los derechos y la igualdad de todas las personas en todo el mundo, el cual además permitió que todas las personas vivan en libertad, igualdad y con dignidad, incluyendo los jóvenes.

La elaboración de este documento comenzó en 1946, con la participación de un comité redactor conformado por representantes de diversos países, entre los cuales se encontraban Estados Unidos, Líbano y China. Posteriormente, se ampliaría a otros países, permitiendo así que el documento se beneficiara de la diversidad de contexto, como fue en el caso de Colombia, donde a partir de 1997 se comenzó a gestar un marco normativo para su población.

Desde que dicha Declaración fue adoptada por la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU), el 10 de diciembre de 1948 –esto en respuesta a los horrores cometidos durante la segunda Guerra Mundial, considerados como actos inhumanos e indignantes–, se reconoció que los derechos humanos son fundamentales para garantizar la libertad, la justicia y la paz, y aquí están incluidos los derechos de la *juventud*, aunque indirectamente, los que no se consagraron internacionalmente hasta 2005 para Iberoamérica.

En el *contexto doméstico,* las nuevas generaciones de Colombia deben encaminarse hacia un futuro prometedor, donde se garanticen normas y políticas públicas acordes a sus necesidades y que les brinden oportunidades para su desarrollo personal y profesional. Para ello es fundamental que existan espacios de participación activa y que se promueva la inclusión y el respeto a la diversidad en todos los ámbitos.

En este sentido, la creación del Consejo Distrital de Juventud en Barranquilla es una iniciativa valiosa que muestra el interés de la alcaldía distrital y la Personería de Barranquilla para el bienestar de los jóvenes y el fomento de su participación en la sociedad. De ahí que se sigan promoviendo políticas y programas que contribuyan a la construcción de una sociedad más justa y equitativa, en la que las nuevas generaciones tengan un papel activo y determinante en su propio futuro y en el desarrollo del país en su conjunto.

Desde este enfoque, es prioritario proteger los derechos de las juventudes y considerarlas parte importante en el diseño de las democracias de las naciones, donde se encuentran inmersos los derechos de esta población.

Si tenemos en cuenta la primera robusta sobre este tema en el país, especialmente la ya mencionada Ley 375 del 4 de julio de 1997, por la cual se crea la Ley de la Juventud y se dictan otras disposiciones, y en donde en torno a sus alcances se dijo lo siguiente:

> ARTÍCULO 2.º Finalidad. Como finalidad la presente ley debe promover la formación integral del joven que contribuya a su desarrollo físico, sicológico, social y espiritual. A su vinculación y participación activa en la vida nacional, en lo social, lo económico y lo político como joven y ciudadano. El Estado debe garantizar el respeto y promoción de los derechos propios de los jóvenes que le permitan participar plenamente en el progreso de la Nación.
> ARTÍCULO 3.º Juventud. Para los fines de participación y derechos sociales de los que trata la presente ley, se entiende por joven la persona entre 14 y 26 años de edad. Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las que se establecen garantías penales, sistemas de protección, responsabilidades civiles y derechos ciudadanos.

Desde lo expresado es que debemos ver el comienzo de las *herramientas normativas novedosas*, pues nos da una idea de cómo solventar el desarrollo para esta población. Como lo hizo también la Ley Estatutaria 1622 de 2013, por medio de la cual se expidió el Estatuto de Ciudadanía Juvenil y se dictaron otras disposiciones. Si se lee un discurso sobre el derecho de las juventudes, pueden enfocarse varios aspectos importantes para garantizar su desarrollo y bienestar, que los jóvenes puedan utilizar para trazar sus objetivos y metas. De este documento se puede destacar lo siguiente:

- *Derecho a la educación.* La educación es fundamental para el desarrollo de las juventudes, dado que les brinda las herramientas necesarias para insertar los desafíos de la vida y les permite mejorar sus oportunidades. Sin embargo, muchas veces las juventudes no tienen acceso a una educación de calidad, ya sea por falta de recursos, discriminación o problemas en el sistema educativo. Es importante que se garantice el derecho a la educación para todas las juventudes, sin importar su origen social, género, raza o cualquier otra condición.
- *Derecho al empleo y la formación laboral.* Muchas personas jóvenes enfrentan dificultades para encontrar trabajo o acceder a oportunidades de formación laboral, lo que puede limitar su desarrollo profesional y económico. Es necesario que se promueva la creación de empleos para las juventudes y se les brinde acceso a programas de formación y capacitación que les permitan adquirir habilidades para el mercado laboral.
- *Derecho a la participación política y social.* Las juventudes tienen el derecho de participar en la vida política y social de su país, y deben ser escuchadas en temas que les afectan. Es importante que se promueva su participación en los procesos electorales y se les brinden espacios para que puedan expresarse y hacer valer sus ideas y opiniones.
- *Derecho a la salud.* Las juventudes también tienen derecho a una buena salud física y mental, y deben tener acceso a servicios de salud de calidad. Es necesa-

rio que se promueva la prevención y el tratamiento de enfermedades, así como el acceso a información sobre salud sexual y reproductiva.

- *Derecho a un ambiente sano*. Las juventudes tienen el derecho a vivir en un ambiente seguro y saludable, y deben ser protegidas de la contaminación y otros riesgos ambientales. Es importante que se promueva la conservación del medio ambiente y se tomen medidas para proteger la biodiversidad y reducir el cambio climático.

Estos son algunos de los derechos que deben ser garantizados a las juventudes para tratar de mirar un poco más allá el tema de su empoderamiento, sobre todo en lo que concierne a las *nuevas generaciones*. En un discurso normativo transformador se debe enfatizar la importancia de trabajar juntos con estas nuevas generaciones para asegurar que accedan a dichas oportunidades y desarrollen todo su potencial.

Desde el punto de vista internacional, en cumplimiento de la Resolución 35/14 del Consejo de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó un informe sobre los jóvenes y los derechos humanos (A/HRC/39/33)[86] del cual también es importante, para estas políticas novedosas, retomar algunos puntos, entre éstos sus objetivos. En dicho informe se aborda el tema de la discriminación y otros problemas que los jóvenes afrontan al tratar de acceder a los derechos que les han sido reconocidos; es claro que, si no se garantiza lo mínimo, sería difícil seguir a la etapa de empoderamiento y que puedan cumplir sus metas.

Desde un aspecto algo más novedoso, como se destaca en la Ley 2231 de 2022, por la cual se establece la política de Estado 'Sacúdete' para el desarrollo de la juventud, la continuidad del curso de vida de los jóvenes y se dictan otras disposiciones, se propone algo más nuevo para desarrollar el tema del *empoderamiento* en las *generaciones venideras*, teniendo en cuenta el Estatuto de Ciudadanía Juvenil o Ley 1622 de 2013, modificada por la Ley Estatutaria 1885 de 2018, cuyo objetivo es:

> Establecer el marco institucional para garantizar a todos los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil en los ámbitos, civil o personal, social y público, el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad

[86] Al respecto, se puede revisar Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *La juventud y los derechos humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, 28 de junio de 2018, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/193/10/PDF/G1819310.pdf?OpenElement>, página consultada el 23 de enero de 2024.

> de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país.

Esto, sin dejar a un lado su normativa incipiente, tal como lo fue la Ley 375 de 1997, luego la Ley 1014 de 2006, la Ley 1429 de 2010 sobre leyes de formalización y generación de empleo, y ahora el reciente Decreto 688 de 2021 sobre el apoyo a generación de empleos para jóvenes, ello acorde a las distintas providencias dictadas, a su vez, por sus diversas corporaciones judiciales, entre ellas, la Corte Constitucional, de la cual podemos destacar la C-862 de 2012, la C-484 de 2017; asimismo, insertos en normas blandas como directivas del 08 de 2021 o Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), entre ellos el 4040.

Si el Estatuto de Ciudadanía Juvenil buscó robustecer los instrumentos de política para que garantizaran los derechos y deberes de la juventud, también las distintas normas que se han ido consolidando buscan incorporar los enfoques de seguridad humana y justicia social en la política "Sacúdete", tal cual como se dispuso en el Documento Conpes 4040 elaborado en 2021.

Al revisarlo podremos ver que sus políticas se centran en fortalecer el Sistema de Gestión de Conocimiento, generando para ello un Observatorio Nacional de Juventud. Dicho documento dice que:

> La Consejería Presidencial para la Juventud generará: (i) La Política Pública Nacional de Juventud, (ii) la Estrategia Nacional de Apoyos y Estímulos al Subsistema de Participación en articulación con las entidades territoriales y departamentales; (iii) el Programa Nacional de formación en Liderazgo juvenil, (iv) la Estrategia de los Comités Juveniles del Poder Popular, y (v) las alianzas público-populares de la Juventud.[87]

Lo anterior se relaciona con lo señalado en la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que fue adoptada el 11 de octubre de 2005 en la ciudad Badajoz, España, y cuyo artículo 38 expresa que:

> Lo dispuesto en la presente Convención no afectará a las disposiciones y normativas existentes que reconozcan o amplíen los derechos de los jóvenes enunciados en la misma y que puedan estar recogidas en el derecho de un Estado iberoamericano signatario o en el derecho internacional vigente, con respecto a dicho Estado.

[87] Al respecto, se puede revisar Consejo Nacional de Política Económica y Social, *Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud*, Bogotá, Conpes, 9 de agosto de 2021, disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4040.pdf>, página consultada el 23 de enero de 2024.

Por lo tanto, podríamos decir que lo expresado en este libro no se limita a lo que está escrito sino que va más allá, conforme a todos los lineamientos nacionales y locales, de lo manifestado por el texto y las convenciones; de esta manera se comparte un gran número de aportes sobre las garantías y los derechos de las juventudes, núcleo fundante de la sociedad, lo que remite a recordar el artículo 42 de nuestra Constitución Política de 1991.

La juventud y sus etapas

La juventud es una etapa crucial en la vida de cualquier persona, llena de oportunidades, descubrimientos y desafíos. Durante este periodo las y los jóvenes están en constante desarrollo físico, mental y emocional, así como formando su identidad y perspectiva de vida. Por ello, es fundamental proteger y promover los derechos de las juventudes, ya que esto les brinda las condiciones necesarias para su pleno desarrollo y participación en la sociedad.

De ahí que lo primero es tratar de proteger los derechos de las juventudes como forma esencial de garantizar su bienestar y salud. En este aspecto, los jóvenes tienen derecho a acceder a una educación de calidad, a servicios de salud adecuados, a alimentación nutritiva y a un entorno seguro. La protección de sus derechos básicos contribuye a que crezcan de manera saludable, fortalezcan su capacidad para enfrentar los desafíos futuros y aporten positivamente a la sociedad.

Proteger los derechos de las juventudes implica asegurar su participación activa en los procesos de toma de decisiones que les atañen, además de que tienen ideas innovadoras, energía y perspectivas únicas que pueden enriquecer a la sociedad en general. Al involucrar a las personas jóvenes en la formulación de políticas públicas, la planificación del desarrollo y la implementación de programas, se les brinda la oportunidad de expresar sus opiniones, así como de contribuir con sus conocimientos y experiencias y, de esta manera, convertirse en agentes de cambio positivo en sus comunidades. Es crucial destacar el impacto positivo que esto tiene en el desarrollo social y económico de una sociedad. Al garantizar que las juventudes accedan a una educación de calidad, empleo digno y oportunidades de crecimiento, se está invirtiendo en el futuro de la comunidad y, a la vez, se fomenta la construcción de una sociedad más justa e inclusiva.

También proteger los derechos de las juventudes debe contribuir a romper el ciclo de pobreza y exclusión, dado que cuando se les brinda a los jóvenes las herramientas necesarias para desarrollar sus habilidades y talentos, se les empodera para superar las barreras que pueden limitar su progreso. Esto no sólo beneficia a los jóvenes de forma individual, sino que tiene un efecto multiplicador en sus familias y comunidades, al generar oportunidades de empleo y desarrollo económico sostenible.

Asimismo, al garantizar los derechos de las juventudes se promueve la diversidad y la inclusión, dado que se considera que cada joven tiene su propia identidad, origen étnico, género, orientación sexual y capacidades únicas. Así, al respetar y proteger la diversidad se fomentará la construcción de una sociedad más tolerante y respetuosa en la que tendrán igualdad de oportunidades sin importar sus características personales. Esto enriquece el tejido social y fomenta la creatividad y la innovación, impulsando el desarrollo social y económico.

El hecho de proteger los derechos de las juventudes es fundamental para prevenir la violencia y el conflicto. Cuando los jóvenes se sienten excluidos, marginados o desfavorecidos pueden ser más propensos a involucrarse en actividades negativas o violentas, de allí que se pueda limitar su empoderamiento; pero al garantizar su participación, inclusión y acceso a oportunidades, se promueve la construcción de sociedades pacíficas y seguras. De esta forma podremos invertir en el presente y futuro de una sociedad, pues al asegurar su bienestar, participación, desarrollo y acceso a oportunidades se contribuye a construir comunidades más justas, inclusivas y prósperas.

Los jóvenes son los líderes y agentes de cambio del mañana y su protección es esencial para un mundo mejor, y el *empoderamiento* es crucial para este propósito.

El derecho de las juventudes en el mundo es un tema de gran relevancia y actualidad. Las juventudes son parte fundamental de la sociedad y es esencial garantizar y proteger sus derechos para su pleno desarrollo y participación en la vida social, política y económica, tal cual como se destaca en las distintas constituciones en el mundo, como en convenciones y tratados.

Al reconocer que todas las personas jóvenes tienen derecho a la educación, de esta forma podrán empoderarse fácilmente. Este derecho implica el acceso a una educación de calidad, inclusiva y equitativa, que promueva el desarrollo integral de las juventudes y les brinde las herramientas necesarias para su inserción en el mundo laboral. Además, la educación debe fomentar su participación activa en la sociedad y promover el pensamiento crítico, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos.

Por otro lado, las juventudes tienen derecho a servicios de salud adecuados que cubran sus necesidades específicas y promuevan su bienestar físico y mental. También es fundamental garantizar su acceso a la información y a la educación sexual y reproductiva, así como para la prevención y atención de enfermedades, incluido el VIH/sida, y otras enfermedades.

Un aspecto relevante es el derecho al trabajo digno y decente; es decir, las juventudes deben tener acceso a oportunidades laborales que les permitan desarrollar sus habilidades y capacidades en condiciones de igualdad, sin discriminación y con una remuneración justa. Es necesario fomentar políticas y programas que promuevan el empleo juvenil, la capacitación y el emprendimiento, así como la protección de sus derechos laborales.

Además, es fundamental garantizar el derecho de las juventudes a la participación política y social. Los jóvenes tienen el derecho de expresar sus opiniones, de asociarse y de participar en la toma de decisiones que afectarán sus vidas. Es necesario promover la participación activa de los jóvenes en los espacios políticos y sociales, y fomentar su liderazgo y empoderamiento.

Las juventudes también tienen derecho a vivir en un entorno seguro y libre de violencia, y deben ser protegidas de toda forma de violencia, incluyendo la violencia doméstica, el acoso escolar y la violencia en el contexto digital. Para esto es necesario implementar políticas y programas de prevención y atención a la violencia, así como promover una cultura de paz y respeto a los derechos humanos.

Bajo este asidero, el derecho de las juventudes en el mundo abarca diversos aspectos fundamentales como la educación, la salud, el trabajo digno, la participación política y social y la protección frente a la violencia. Garantizar y proteger estos derechos es esencial para promover el pleno desarrollo de las juventudes, su bienestar y su participación activa en la construcción de un mundo más justo y equitativo.

De allí que sea importante la participación de los jóvenes, y que estén representados en las instituciones políticas —hoy, ciertos parlamentarios del mundo tienen edades inferiores a los 30 años y buscan esta forma participación para orientar sus intenciones de cambio político–. Cabe señalar que la edad mínima requerida para aspirar al Congreso, y en particular para los puestos laborales, no siempre es acorde con la edad mínima determinada para ejercer el derecho al voto.

Por ello, se requiere transitar de la escuela al mundo laboral, en el mundo entero no sólo en Colombia; aunque los jóvenes tengan tres veces más probabilidades de estar desempleados que las personas adultas, y que cuando lo encuentran suelen afrontar condiciones laborales precarias (por ejemplo, contratos sin límite horario) y, por consiguiente, carecen de un empleo de calidad y no tienen acceso a la protección social; por lo que el cambio está en su propio *empoderamiento*.

Conclusión

La pobreza laboral en la juventud ha afectado en gran medida a toda esta población, pues en determinados casos incluso llegan a recibir salarios inferiores al mínimo, lo cual vulnera no sólo las normas laborales de los países signatarios, en este caso de Colombia, sino también los principios en torno a que en un trabajo igual debe darse la misma paga a todas las personas.

Lo que se pretende es que a futuro los jóvenes tengan acceso a atención sanitaria, incluida la salud y los derechos sexuales y reproductivos, y que también se les puedan garantizar ciertos aspectos, desde la órbita del derecho individual, a ciertas libertades como

a vivir dignamente, a objetar conciencia al servicio militar y a tener una igualdad acorde a los parámetros internacionales, como se hizo alusión en el informe de 2018 sobre los jóvenes y los derechos humanos (A/HRC/39/33), y donde el Consejo de Derechos Humanos examinó las medidas que podrían resultar más eficaces para promover los derechos de la juventud en la esfera internacional, como forma de garantizar herramientas que permitan cumplir con las tareas del Consejo de Juventudes, porque sólo de esta forma se pueden empoderar las generaciones futuras.[88]

[88] Para complementar la información de este texto, se recomienda consultar: Ministerio de Educación, *Juventudes,* Argentina, Ministerio de Educación de la Nación, 2021, disponible en <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL007737.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2024; Daniela Trucco y Heidi Ullman (eds.), *Juventud: realidades y retos para un desarrollo con igualdad*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2015, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38978/4/S1500718_es.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2024; y Pablo Vommaro, Alejandra Barcala y Lucía Rangel, *Derechos y políticas en infancias y juventudes: diversidades, prácticas y perspectivas*, Buenos Aires, Universidad de Manizales, 2018, disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181102011124/Derechos_politicas_infancias.pdf>, página consultada el 17 de enero de 2024.

Vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con la explotación sexual en Pereira-Risaralda

Sandra Lorena Cárdenas*
Personera de Pereira, Risaralda, Colombia

Introducción

Las personerías municipales en Colombia cumplen funciones de Ministerio Público y, en consecuencia, les corresponde la promoción, garantía y salvaguarda de los derechos humanos, siendo una de sus principales atribuciones de naturaleza legal la defensa de los intereses de la sociedad, tal y como lo dispone la Ley 136 de 1994.

Pereira es el municipio capital del departamento de Risaralda, es parte del triángulo del café y cuenta con 472 000 habitantes. Desde la Personería Municipal de esa ciudad, a partir de 2017 existe el Observatorio de Derechos Humanos denominado "Carlos Gaviria Díaz", a través del cual se realizan actividades de investigación enmarcadas en el diagnóstico de situaciones que vulneran los derechos humanos de sus habitantes, con el fin de formular las respectivas acciones de intervención desde las competencias que le son propias, vinculando a otras instancias que, en el mismo sentido, deban coadyuvar para brindar las soluciones procedentes.

Es así que una de las líneas de investigación del Observatorio se orienta hacia la explotación sexual y comercial de niñas, niños y adolescentes que se presenta en las calles, plazas y parques y, en general, en los diferentes sectores de la ciudad de Pereira. Por lo tanto, en este documento se analizarán los factores que generan la referida explotación y las acciones que se realizan por parte del Estado para intervenir y garantizar los derechos humanos y fundamentales de la niñez víctima de esta situación, según lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y legislación complementaria.

---

* Abogada por la Universidad Libre Seccional Pereira, Colombia. Especialista en Derecho Administrativo, en Derechos Humanos y en Gerencia Pública. Magíster en Derecho Procesal por la Universidad de Medellín, Colombia, y magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá de Henares, España. Doctora en Derecho por la Universidad Libre de Bogotá, Colombia. Tiene amplia experiencia profesional en derechos humanos y como docente universitaria e investigadora.

Desarrollo

Antecedentes de la regulación de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes

En 1996, el Primer Congreso Mundial Contra la Explotación Sexual Comercial de Niños precisó lo siguiente:

> La explotación sexual comercial de los niños es una violación fundamental de los derechos del niño. Ésta comprende el abuso sexual por adultos y la remuneración en metálico o en especie al niño o niña y a una tercera persona o varias. El niño es tratado como un objeto sexual y una mercancía. La explotación sexual comercial de los niños constituye una forma de coerción y violencia contra los niños, que puede implicar el trabajo forzoso y formas contemporáneas de esclavitud.[89]

En 2008 se realizó nuevamente el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, en el cual se hizo un llamado a los Estados debido a la continuidad de estas vulneraciones a los derechos de la niñez y, en particular, por el surgimiento de nuevas modalidades de explotación enmarcadas en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y el auge del turismo en las ciudades donde de forma mayoritaria se han identificado estos hechos. Entre sus principales temáticas se destacó lo siguiente:

> Remarcamos con profunda preocupación la mayor vulnerabilidad de muchos niños y niñas a la explotación sexual como resultado del incremento de la pobreza, la inequidad social y de género, discriminación, abuso de drogas y alcohol, demanda constante de sexo con niños y niñas, degradación ambiental, VIH/sida.[90]

Además de lo anterior, en el Congreso se hizo énfasis en la importancia de la aplicabilidad de los instrumentos normativos de alcance internacional que han fijado importantes determinaciones en materia de protección de niñas, niños y adolescentes, como los que refiere el siguiente cuadro:

---

89 Primer Congreso Mundial Contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, "Prevención y recuperación de los niños víctimas", 1996, disponible en <http://www.csecworldcongress.org/sp/stockholm/background/index.html>, página consultada el 8 de enero de 2024.

90 Tercer Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, "Derechos de las víctimas", s.f., disponible en <http://www.csecworldcongress.org/sp/stockholm/background/index.html>, página consultada el 10 de enero de 2024.

Cuadro 1. Instrumentos internacionales en materia de protección a la niñez y adolescencia

Instrumento normativo	Materia de regulación
La Convención de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, núm. 182) sobre la prohibición y acción inmediata para la eliminación de las peores formas de labor infantil (2000).	ARTÍCULO 3º: A los efectos del presente Convenio, la expresión "las peores formas de trabajo infantil" abarca: *(a)* todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y la trata de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; *(b)* la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; *(c)* la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y *(d)* el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños.
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2002).	ARTÍCULO 1º: Los Estados Partes prohibirán la venta de niños, la prostitución infantil y la pornografía infantil, de conformidad con lo dispuesto en el presente Protocolo.
Protocolo para la prevención, supresión, y castigo de la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000).	ARTÍCULO 2º. Finalidad. Los fines del presente Protocolo son: *a)* Prevenir y combatir la trata de personas, prestando especial atención a las mujeres y los niños; *b)* Proteger y ayudar a las víctimas de dicha trata, respetando plenamente sus derechos humanos; y *c)* Promover la cooperación entre los Estados Parte para lograr esos fines.

Fuente: Elaboración propia.

En consecuencia, Colombia debe implementar normas que garanticen la tipificación como delito de conductas que sean constitutivas de explotación sexual de niñas, niños y adolescentes; así como asegurar mecanismos de atención adecuados para las víctimas, con el fin de restablecer y garantizar sus derechos con la aplicación del interés superior que les asiste por tratarse de población de especial protección. De igual manera, se deben adoptar medidas que permitan que los establecimientos o inmuebles en los que se

promueva o permita este tipo de delitos tengan consecuencias que impidan que se continúen perpetrando tales conductas, como la extinción de dominio.

Modalidades de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes

A continuación se describen las modalidades sobre esta práctica violatoria de los derechos humanos de las infancias y adolescencias.

Cuadro 2. Modalidades de explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes

Modalidad	Descripción
Explotación sexual y comercial de niños, niñas y adolescentes	Es la utilización de personas menores de 18 años en actividades sexuales a cambio de dinero o cualquier otra forma de retribución.
Pornografía	Es la representación de la imagen de niños, niñas y adolescentes en actividades sexuales reales o simuladas, explícitas o sugeridas.
Turismo con fines sexuales	Consiste en dirigir, organizar, financiar o promover actividades turísticas, de viajes o recreación, que incluyan la utilización sexual de personas menores de 18 años, así como la participación del "Viajero o Turista Explotador" en estas actividades.
Trata de niños, niñas y adolescentes con fines sexuales	Es la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de un niño, niña o adolescente con fines sexuales, recurriendo a la fuerza, la amenaza o el engaño.
Matrimonios o uniones serviles	Es la unión marital (generalmente no formalizada) entre una persona adulta y una persona menor de 18 años, a cambio de una retribución o beneficio económico de cualquier naturaleza para la víctima, su familia o una tercera persona que da el consentimiento.
Explotación sexual de niños, niñas, adolescentes por grupos armados al margen de la ley	Cuando mediante presiones o reclutamiento forzado o inducido, una persona menor de 18 años es sometida a sostener relaciones sexuales con integrantes de grupos armados.

Fuente: Datos tomados de Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, "El Instituto", disponible en <https://www.icbf.gov.co/instituto>, página consultada el 10 de enero de 2024.

No obstante lo anterior, se debe precisar que en virtud de lo dispuesto por la Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, por sus siglas en inglés) en el *Glosario sobre protección de la infancia, violencia sexual y de género*, expedido en 2018, la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes no debería asociarse a fines comerciales, pues en dicha situación se observan aspectos de dominación enmarcados en la condición de vulnerabilidad de la niñez y podrían tener aplicabilidad otros hechos en los que no necesariamente existe retribución económica.

Explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la ciudad de Pereira, Risaralda

En la ciudad de Pereira, la Personería Municipal, a través del Observatorio de Derechos Humanos, ha realizado un proceso de investigación sociojurídica donde se han utilizado instrumentos de diagnóstico como la observación no participante y la conformación de grupos focales con niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual, de 2017 a la fecha; esto a través de la técnica de la georeferenciación de los principales lugares en los que se presentan las conductas objeto de análisis y en horarios entre las 23:00 y las 03:00 horas.

Los resultados de estas actividades continúan siendo contundentes en cuanto al incremento de las vulneraciones de los derechos de la niñez en situación de calle, ya que realizando un paralelo comparativo que parte del inicio de esta investigación a la actualidad, denota que al empezar ésta se detectaba un número de entre 15 a 20 niñas y niños expuestos a ser victimizados y en la actualidad este número se ha triplicado.

Hallazgos de la investigación

Se evidencia la poca intervención de las instituciones competentes para la prevención de la explotación sexual infantil en los horarios de la noche y la madrugada, considerando que no se cuenta con recurso humano que pueda brindar posibilidades de acogida y protección a niñas, niños y adolescentes que se encuentran en riesgo en calles de la ciudad.

Se pudieron identificar como causas de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes, las siguientes:

- *El microtráfico*. Entendido como la actividad de distribución de sustancias psicoactivas en menor proporción, la cual se presenta desde los entornos escolares en los que, por manifestación directa de los jóvenes que son entrevistados, se inician en situaciones de consumo, para posteriormente ser coaccionados a comercializarlas en las calles de la ciudad y, una vez allí, debido a los riesgos y las altas horas de la noche en que se realizan estas actividades, terminan también siendo explotados sexualmente. Es de anotar que, según datos revelados por la Policía Metropolitana de Pereira, hasta 2022 tenían identificadas más de 60 estructuras criminales dedicadas a la distribución de dichas sustancias.
- *Violencia intrafamiliar*. Las estructuras familiares en las que la niña, niño o adolescente termina siendo objeto de violencia física, psicológica o sexual, deriva en que recurra a las calles, ante la desprotección y abandono de la que es víctima. Al respecto, las cifras de esta tipología de violencia, según datos suministrados por las comisarías de familia de la ciudad de Pereira, para 2022 se incrementaron,

lo que sumado a la migración irregular que como receptores se ha presentado en los últimos dos años en la ciudad, conlleva a que las víctimas no solamente sean de la región del triángulo del café, sino también niñas, niños y adolescentes provenientes de Venezuela.

Cuadro 3. Denuncias 2021-2022

Reporte de denuncias 2021-2022 convivencia					
Vigencia	**Motivo de atención**	**F**	**M**	**Anónimo**	**Total**
2021	Denuncia por violencia intrafamiliar	713	164	202	**1 079**
	Denuncia por violencia intrafamiliar en contra de cónyuge o compañera/compañero	461	78	96	**635**
	Denuncia por incidente de violencia intrafamiliar	85	8	0	**93**
Total		**1 310**	**281**	**359**	**1 950**
2022	Denuncia por violencia intrafamiliar	1 205	243	0	**1 448**
	Denuncia por violencia intrafamiliar en contra de cónyuge o compañera/compañero	467	85	0	**552**
	Denuncia por incidente de violencia intrafamiliar	89	12	0	**101**
Total		**1 837**	**431**	**0**	**2 268**

Fuente: Elaboración propia, tomado de estadísticas de la policía nacional y comisarías de familia de la ciudad de Pereira.

El modelo de restablecimiento de derechos adoptado para las niñas, niños y adolescentes que se encuentran en situación de abandono parte de modelos restrictivos de la libertad, sin un referente que inicie de procesos basados en intervenir la situación de salud mental de las víctimas y de permitir una ruta adecuada para su recuperación, en la primera fase de la medida. Es por ello que las niñas y los niños entrevistados coinciden en afirmar que cuando cuentan con la posibilidad de regresar a las calles huyen de estos centros de acogida, pues no se sienten con posibilidades reales de hacer efectivos los derechos que les han sido vulnerados por la familia y la sociedad. Lo anterior se basa en el dato, según el cual, de cada 10 niños que son incorporados al referido sistema de protección estatal, ocho de ellos desisten del mismo, regresando a las situaciones de explotación sexual y consumo de sustancias psicoactivas.

Conclusiones

Se deben superar los estigmas impuestos por la sociedad a la niñez víctima de explotación sexual, partiendo de un lenguaje que excluya calificativos como el de prostitución infantil, para recurrir a denominaciones que verdaderamente denoten la condición de vulnerabilidad de las niñas, niños y adolescentes en este tipo de conductas, que además son catalogadas como punibles según la legislación colombiana.

La percepción de las niñas, niños y adolescentes víctimas de explotación sexual en la ciudad de Pereira, respecto de la protección que brindan las autoridades, en los casos en los que se encuentran en condiciones de habitabilidad en calle indican que ésta no es adecuada, ni permite procesos terapéuticos idóneos para superar las situaciones de abandono, maltrato y consumo de sustancias psicoactivas.

Dentro de la Política Criminal del Estado Colombiano se deben establecer lineamientos que prioricen la implementación de medidas tendientes a la judicialización de los autores de las conductas punibles asociadas a la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y, a su vez, garantizar que desde la institucionalidad se promuevan modelos pedagógicos de reeducación basados en la dignidad humana y con la aplicación permanente de los enfoques diferenciales que sean procedentes.[91]

[91] Para complementar la información de este texto, se recomienda consultar: Agencia de la Organización de Naciones Unidas para los Refugiados, *Glosario sobre protección de la infancia, violencia sexual y de género*, ACNUR, febrero de 2018, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11638.pdf>, página consultada el 10 de enero de 2024; Asamblea General de las Naciones Unidas, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, A/Res/55/25, 15 de noviembre de 2000; Congreso de la República de Colombia, Ley 136 de 1994, *Diario Oficial* núm. 41377 del 2 de junio de 1994; modificada por la Ley 1551 de 2012 en el *Diario Oficial* 48.483 de 2012, de 6 de julio de 2012; Convención de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas de Labor Infantil, adoptada por la 87 Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 17 de junio de 1999; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, *Diagnóstico para la construcción de la política pública sobre explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes-2015*, Bogotá, ICBF, 2015, disponible en <https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/escnna_2015.pdf>, página consultada el 10 de enero de 2024; Pereira cómo vamos, "Informe percepción ciudadana", 30 de enero de 2023, disponible en <https://www.pereiracomovamos.org/es/>, página consultada el 10 de enero de 2024; y Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de mayo de 2000.

Mecanismos implementados por la Personería Municipal de Ibagué para la garantía de los derechos humanos fundamentales y colectivos a través de las acciones constitucionales populares y de tutela y de la figura del agente oficioso en Colombia

Francy Johanna Ardila Salazar*
Personera municipal de Ibagué, Tolima, Colombia

Introducción

Como preámbulo de la presente ponencia desarrollada en el marco de este encuentro es conveniente iniciar haciendo referencia a la figura del personero municipal en Colombia como agente del Ministerio Público, cuya función como se determina en el artículo 118 de la Constitución Política de Colombia es: "la guarda y protección de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas".[92]

El Ministerio Público en Colombia se creó bajo el imperio de la Constitución nacional de 1830, que determinó que estaría integrado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales y distritales. En ese orden de ideas, se menciona que las personerías municipales de Colombia ejercen la representación de toda la comunidad que conforma la unidad geográfica territorial, para el caso que nos ocupa, del Municipio de Ibagué, ante la administración municipal, vigilando y ejerciendo control de su gestión y de su actuar omisivo o extralimitado a través de la competencia disciplinaria que les compete.[93] Así, constituyen funciones de las personerías municipales de Colombia, entre otras, velar por la garantía de los derechos humanos,

* Abogada, especialista en Derecho Administrativo y Constitucional por la Universidad Católica de Colombia. Asimismo, cuenta con un Máster Universitario en Derechos Humanos, Democracia y Globalización por la Universidad Oberta de Catalunya, España.

92 Constitución Política de Colombia, 1991.

93 Ley 136, 1994.

vigilar el cumplimiento del debido proceso en las actuaciones administrativas, ejercitar las acciones administrativas y/o jurisdiccionales necesarias para propender por la conservación del ambiente, el patrimonio público y el uso eficiente de los servicios públicos; garantizando a sus conciudadanos la defensa y protección de sus intereses colectivos.

Los retos y tareas desplegadas por la Personería del Municipio de Ibagué se han enfocado en afianzar el liderazgo en la vocería que reclama la comunidad Ibaguereña para la materialización de la garantía de los derechos fundamentales y colectivos, a la salud en conexidad con la vida misma y a la protección del derecho a un ambiente sano, ambos de rango constitucional, así como los mecanismos establecidos para tal efecto por la Constitución nacional de 1991, denominados: *acción de tutela* mediante el artículo 86 y las *acciones populares* mediante el artículo 88 de la Constitución.[94]

Los temas y problemáticas escogidos para la utilización de cualquiera de los mecanismos constitucionales de protección de los derechos humanos los realiza la Personería Municipal de Ibagué a través del acercamiento directo con la comunidad, en salidas de verificación de la magnitud de la problemática y su impacto en la comunidad afectada o en el individuo cuando se encuentre en riesgo su salud y/o su vida, así como en la realización de mesas de trabajo con todos los actores de la problemática, a efectos de que agotada esta fase, se dé paso al ejercicio mismo del agente oficioso, a efectos de impetrar la acción procedente.

Finalmente, se explica la figura jurídica de la Agencia Oficiosa asumida por la Personería de Ibagué para la procedencia de la acción constitucional de tutela, en lo que refiere a la figura jurídica que permite que una persona actúe en nombre y representación de otra sin necesidad de poder otorgado para tal efecto.[95]

Desarrollo

La Personería de Ibagué, como entidad pública que hace parte integral del Ministerio Público en Colombia, tiene funciones inherentes a su rol que deben ser cumplidas a cabalidad; sin embargo, dependiendo de la persona que esté ejerciendo el cargo de personero municipal, se priorizan unas u otras actividades para dar respuesta a las dinámicas de las comunidades y de conformidad con las situaciones que así lo requieran, por lo que éstas deben plasmarse con claridad a través del instrumento de planeación por excelencia, que lo constituye el Plan de Acción de la entidad, correspondiente a cada año de ejercicio.

[94] Constitución Política de Colombia, 1991.
[95] Decreto 2591, 1991.

En este sentido, durante el transcurso de la pandemia mundial ocasionada por la COVID-19, la Personería municipal, con el firme propósito de utilizar todos los mecanismos que fortalecieran los medios para la garantía de los derechos fundamentales a la salud en conexión directa con la vida, adelantó un sinnúmero de tareas enmarcadas dentro de las actividades precisadas en su Plan de Acción, que realizó a través de la implementación y fortalecimiento del Programa de Reacción Inmediata en Salud (PRIS), el cual tuvo como uno de sus objetivos atender de manera efectiva los requerimientos de la comunidad en materia de vacunación, garantizando el acompañamiento, vigilancia y control a las entidades promotoras del servicio de salud e instituciones prestadoras de salud, con el objetivo de que cumplieran con la aplicación del esquema implementado en el país según los lineamientos fijados por el gobierno nacional de Colombia.

Como complemento del programa se implementaron estrategias de atención, una de ellas dirigida a las entidades promotoras y prestadoras del servicio de salud, a través de la utilización de la "Línea Blanca", correspondiente a un canal de comunicación telefónico atendido por profesionales que agotaban la instancia directa de solución, antes de dar paso a sustentar e impetrar el mecanismo constitucional de la acción de tutela, con el propósito de lograr el cese de la vulneración de los derechos invocados y la garantía de su protección. Al respecto, se presentan las acciones de tutela solicitadas en años recientes.

Cuadro 1. Acciones de tutela impetradas por la Personería Municipal de Ibagué como Agente Oficioso

2021	2022	2023	Acumulado
113	140	44	297

Fuente: Reportes mensuales y consolidado anual, delegada de Servicios Públicos, Control Urbano y Medio Ambiente.

Es igualmente importante resaltar la procedencia y la resolución positiva del amparo deprecado en favor de los usuarios del sistema de salud, afectados por las omisiones o retardo en su atención, circunstancia que se permite referir el éxito de las acciones adelantadas en 95% de los casos;[96] el restante 5% se consideró por el Despacho Judicial de conocimiento como un hecho superado, toda vez que la entidad a quien se le invocó la garantía del derecho vulnerado procedió a satisfacer la pretensión con anticipación al fallo.

En relación con los temas y los actores priorizados para promover estas acciones constitucionales, se tiene que la Personería, conforme a su capacidad, ha venido priorizando aquellas problemáticas que afectan directamente a la población ibaguereña más vulnerable, como la comunidad infantil y las personas adultas mayores, estas últimas, en

[96] Los resultados se encuentran disponibles en los archivos institucionales de los fallos emitidos por los despachos judiciales correspondientes.

algunos casos en condición de abandono; además de otros temas relacionados con sus padecimientos oncológicos, la demora en sus traslados a hospitales de mayor complejidad, y la asignación y autorización de sus tratamientos y citas con especialistas, a fin de recibir el tratamiento adecuado y oportuno para su requerimiento de salud.

Es importante señalar que para dar solución a algunos de los casos planteados se han tejido alianzas interinstitucionales con otras personerías del país, como es el caso de la Personería Distrital de Bogotá y de Cali, en cuyas ciudades se ubican las instituciones hospitalarias que atienden las problemáticas de mayor complejidad, todo ello gracias a la articulación lograda con asociaciones como la Federación Nacional de Personeros y la Asociación de Personeros del Tolima, haciendo así honor a la máxima de "la unión hace la fuerza". De esta forma no se escatima ningún esfuerzo para lograr el resultado de la protección de los derechos humanos en la comunidad, entendida ésta como un todo sin fronteras geográficas.

A continuación se presentan las acciones desarrolladas en esta Personería con el propósito de garantizar la protección efectiva de los derechos colectivos de la comunidad, en especial aquellos que se refieren al derecho a disfrutar un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos, el goce del espacio público y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Como referente, se parte de que en Colombia existe el mecanismo de las acciones populares como el medio idóneo para el amparo de los derechos colectivos y supraindividuales que tienen como finalidad: *a)* evitar el daño contingente; *b)* hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos; *c)* restituir las cosas a su estado anterior; es por ello que nos hemos dado a la tarea de utilizar tal mecanismo con la finalidad de lograr la restauración o restitución del derecho colectivo infringido.[97]

Con el objetivo de identificar y priorizar las problemáticas que causan mayor afectación a la comunidad, una vez que la Personería de Ibagué conoce el caso despliega acciones de acercamiento con el sector afectado para saber de primera mano su inconformidad, convoca a mesas de trabajo con las entidades identificadas como protagonistas de su solución, realiza el agotamiento de reclamación administrativa para su atención, y, finalmente, de conformidad con la complejidad para cada caso en particular, impetra la acción popular procedente, donde la actúa como accionante, en calidad de vocera de la comunidad; las accionadas serán, en cada caso, aquellas que estén llamadas a cesar la vulneración o a restituir las cosas a su estado anterior si fuese posible o, dado el caso, a desplegar acciones que compensen o mitiguen el daño ya causado, tal como se presenta en el siguiente cuadro con las cifras que permiten ilustrar la implementación

[97] Ley 472, 1998.

del mecanismo como instrumento válido de protección de los derechos colectivos, y su fortalecimiento en el último periodo de ejercicio.

Cuadro 2. Acciones populares impetradas por la Personería de Ibagué en defensa de los derechos colectivos de la comunidad

2021	2022	2023	Acumulado
12	14	4	30

Fuente: Reportes mensuales y consolidado anual, delegada de Servicios Públicos, Control Urbano y Medio Ambiente.

No obstante, desde antes de la vigencia de 2021, la Personería, actuando como coadyuvante, y miembro del Comité de Verificación o accionante, tiene a su cargo el seguimiento del cumplimiento de fallos en temas trascendentales como la garantía del acceso al servicio público de agua potable en condiciones de salubridad, el manejo racional de los recursos naturales, el disfrute del espacio público, entre otros, con un total de 76 acciones populares, de las cuales aún se da cuenta a los despachos judiciales de conocimiento.

Frente a las estadísticas de fallos a favor, se tiene la certeza que en más de 90% de las acciones populares promovidas por la entidad se ha logrado que, a través del fallo, se declare la vulneración del derecho colectivo invocado como vulnerado y se haya estimado pertinente ordenar a los accionados, de manera individualizada, las acciones que conjuren la problemática planteada. En igual sentido, se ha venido utilizando y planteando la adopción de medidas preventivas que han permitido cesar o suspender las actividades que están generando la afectación, con el propósito de actuar para evitar un daño irremediable.

Conclusiones

Desde la gestión de la Personería de Ibagué, y en coherencia con el rol que debe cumplir como vocera de la comunidad para procurar la garantía de sus derechos, sin escatimar esfuerzos para su propósito, se concluye que:

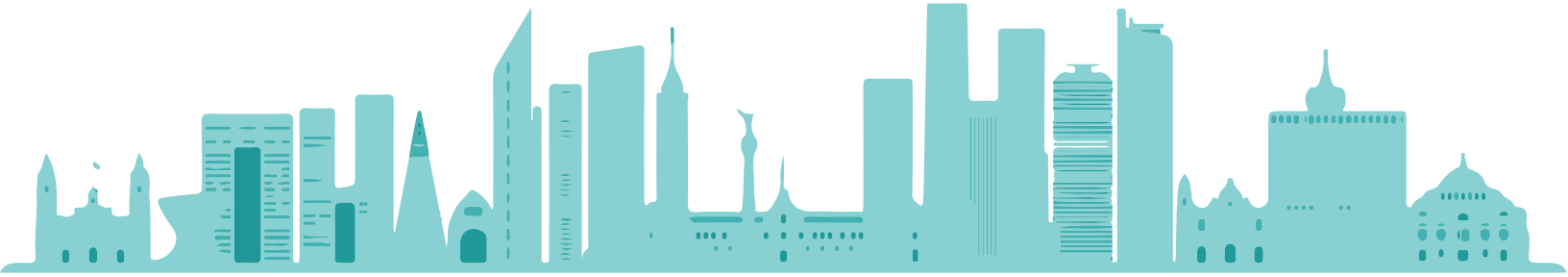
- Los mecanismos establecidos en la Constitución nacional y la Ley para la Protección de los Derechos Individuales y Colectivos en Colombia son idóneos para ello, no obstante de adolecer en algunos casos de la inercia procesal propia de la congestión judicial, a pesar de estar establecidos términos cortos para sus decisiones de fondo.
- El seguimiento para el cumplimiento de los fallos proferidos en los mecanismos de las acciones, sobre todo en aquellos que amparan derechos e intereses colec-

tivos, presentan un alto grado de complejidad toda vez que son múltiples sus actores pasivos, así como las acciones que deben ser desplegadas para hacer cesar la vulneración.

- Las personerías municipales en Colombia, en la mayoría de los casos, en función de su población y recursos son clasificadas como de 5ª o 6ª categoría,[98] lo que hace que no cuenten con los recursos ni el personal necesario para poder garantizar la atención eficiente de todos los derechos bajo su protección.
- La unión que se ha construido con las diferentes personerías de cara a afrontar las problemáticas de sus comunidades ha dado frutos en la medida que se cuenta con el apoyo interinstitucional en los casos que requieren la solución inmediata de problemáticas y necesidades de sus comunidades, no siendo obstáculo las barreras geográficas para ello.
- En materia del uso de mecanismos para la protección del derecho fundamental de la salud, en íntima conexión con la vida de los usuarios del sistema de salud, éste se ha venido generalizando dado que las pretensiones de la atención de sus usuarios, en la mayoría de los casos, son consecuencia de enfermedades catastróficas cuyos tratamientos implican que los costos sean muy altos, razón por la que la Entidad Promotora de Salud a la que se encuentran afiliados niega o retarda su atención por cuanto al obtener fallo que los obligue a realizar el procedimiento o suministrar la medicina, y podrían repetir contra el fondo de solidaridad establecido con tal propósito en el país, liberándolos así de la carga directa de sus entidades.

[98] Ley 617, 2000.

Mesa de debate 4. Ciudad habitable y sostenible



Empatia como dever do Estado: a urgência de uma habilidade emocional na promoção de cidades habitáveis e sustentáveis

Cristina Ayoub Riche*
Presidenta del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo, Brasil

Introdução

Deveres do Estado e ouvidorias

A expressão Estado Democrático de Direito agrega três profundos conceitos que nos dão o referencial para analisar se um determinado Estado defende os direitos da pessoa.[99] Um Estado pode ser inerte e omisso, ou pode funcionar para garantir a efetivação das mais diversas dimensões dos direitos: os fundamentais (que contemplam os individuais, sociais, coletivos e difusos, de solidariedade e de fraternidade) e, indo além, o direito de sonhar, o direito à utopia para dar concretude àqueles direitos fundamentais. Como afirma Galeano (1996) em um texto célebre: "O direito de sonhar não está entre os trinta direitos humanos que as Nações Unidas proclamaram no final de 1948. Mas se não fosse por ele, e pelas águas que ele dá para beber, os outros direitos morreriam de sede".[100] Inclui-se, entre os direitos fundamentais, o direito à uma cidade sustentável e habitável.

---

* Licenciada en Portugués/Árabe, con posgrado en Lengua y Literatura Árabe por la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ)), Brasil; y maestra y doctora del Programa de Historia de las Ciencias y Técnicas y Epistemología por la misma universidad. Fundadora de la Defensoría Universitaria de la UFRJ, de la Defensoría del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, y de la Red Iberoamericana de Defensorías Universitarias. Profesora de la Facultad de Letras de la UFRJ y del Núcleo de Estudios de Políticas Públicas en Derechos Humanos Suely Souza Almeida.

99 A expressão Estado de Direito é originária do pensamento liberal clássico, que teve expoentes como Kant, Benjamin Constant, Locke, Rousseau e Montesquieu, entre outros, e foi acolhida pela corrente social-democrática e pelo socialismo jurídico da II Internacional. Para aprofundamento do tema, ver Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1985; Norberto Bobbio, *A era dos direitos,* 13. ed., Trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1992; Nicola Matteuci y Gianfrancesco Pasquino, *Dicionário de política*, Tradução Carmen C. Varriale *et al.,* 8. ed., Brasília, DF, Universidade de Brasília, 1995, v. 2.

100 Eduardo Galeano, *El derecho de soñar*, Tradução própria, disponível em <https://elpais.com/diario/1996/12/26/opinion/851554801_850215.html>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

A partir da segunda metade do século XX observa-se a difusão do regime democrático de governo em boa parte do mundo. No entanto, com o passar do tempo, as tradicionais fórmulas da democracia representativa não foram suficientes para contemplar os anseios de emancipação popular. Já que não basta, para tanto, eleger um representante político e, por isso mesmo, considerar sua atuação como vinculada à vontade de seus eleitores, hoje se espera mais: é preciso participar plena e diretamente do processo de decisão política e acompanhar o seu desempenho, avaliando a sua execução.

Essa necessidade é o caminho para o surgimento de uma experiência democrática inovadora, que se traduz na coexistência responsável, equilibrada e cooperativa da democracia representativa com a democracia participativa, que disponibiliza ao indivíduo e à sociedade civil instrumentos que viabilizem a sua participação na gestão pública.

Já é possível verificar que a prática e a efetividade da democracia participativa podem melhorar e muito a democracia representativa. Pode-se afirmar, ainda, que os instrumentos da democracia participativa se traduzem em portas para a criação da inovação social, compreendendo inovação social como uma nova solução para um problema social, uma solução mais justa, eficiente, efetiva e sustentável comparativamente às soluções anteriormente existentes, e que, prioritariamente venha gerar um valor para a sociedade como um todo, ao invés de beneficiar somente uma minoria ou apenas alguns indivíduos.

São exemplos desses instrumentos capazes de gerar inovação social, no Brasil, os conselhos populares, as conferências nacionais de saúde e cultura, os plebiscitos, os referendos com impacto sobre a promulgação de leis, entre tantos outros e, entre eles, as ouvidorias públicas, institutos que são objetos do presente artigo e, consequentemente, por serem instrumentos correlatos, as defensorías del pueblo e *ombudsman*.

A ouvidoria é um instituto que contribui para prevenir a judicialização dos conflitos de ordem administrativa e jurídica, ao estimular o exercício da autonomia e da responsabilidade cidadã e, por intermédio da participação popular e até mesmo de ofício, elabora diagnóstico de situação da instituição à qual está afeta, identificando os gargalos institucionais, e propõe mudanças. Em diversas partes do globo (defensorías na América Latina e Caribe, *ombudsman* na Europa, por exemplo), nota-se que essas arquiteturas democráticas de participação popular têm um papel pedagógico importante por se traduzirem, na prática, em um dos instrumentos que viabilizam a transição da "cultura da sentença" para a "cultura da pacificação"[101] e/ou para a "cultura da construção de consensos", entendendo consensos como mecanismos emancipatórios.

[101] Kazuo Watanabe, "Cultura da sentença e cultura da pacificação", *Estudos em homenagem à professora Ada Pellegrini Grinover*, disponível em <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3079662/mod_resource/content/1/1.1.%20Kazuo%20-%20Cultura%20da%20sentenca%20e%20da%20pacificao.pdf>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

E por esse conjunto de características singulares, devemos considerar as ouvidorias como direitos de quarta geração, isto é, direitos de solidariedade e de fraternidade, direitos fundamentais que dizem respeito à democracia, à informação certeira, à autodeterminação, à defesa e promoção da dignidade humana e ao pluralismo.[102]

Desenvolvimento

O novo contexto social

A nova fase da vida terrena que se instalou após a epidemia de COVID-19 acelerou os desligamentos de laços de afeto em diversas sociedades,[103] dificultou a nossa comunicação e a nossa conexão com muitas pessoas, instalou uma crise profunda de valores, de ética, de confiança, bem como agravou crises políticas, humanitárias e sanitárias.

Diante desse contexto, quais seriam os instrumentos sociais capazes de, pelas vias democráticas do Estado, colaborar com a construção coletiva de novos modos de pensar, de fazer, de criar e mudar o cenário instalado de pessimismo, violência, desigualdade e distopia? Quais equipamentos e instrumentos conseguiriam trabalhar, com seriedade, serenidade e afinco, para construir um ambiente de confiança em que a ética, a empatia, a harmonia, o diálogo e o respeito sejam os pilares das relações interpessoais e institucionais? Ao nosso ver, as ouvidorias, *defensorías del pueblo* e *ombudsman* são instrumentos cruciais para o processo de criação de Estados Empáticos, dadas as suas potencialidades para viabilizar as diversas dimensões dos direitos.

A Resolução 75/186 da Organização das Nações Unidas de 16 de dezembro de 2020,[104] que trata do papel das instituições de ouvidoria e mediadoras, elogia o trabalho dos mediadores e incentiva fortemente os Estados Membros a adotarem diversas medidas, entre elas: "Apoiar as ouvidorias para que tenham exercícios independentes, com mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos, boa governança e respeito pelo Estado de Direito".[105]

---

[102] Sobre as diferentes classificações dos doritos, ver Norberto Bobbio, *A era dos direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

[103] CNN, "Pesquisa aponta que brasileiros ficaram mais individualistas na pandemia", disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/pesquisa-aponta-que-brasileiros-ficaram-mais-individualistas-na-pandemia/>, página acessada em 20 de janeiro de 2024; *El País*, "Como o coronavírus vai mudar nossas vidas: dez tendências para o mundo pós-pandemia", disponível em <https://brasil.elpais.com/opiniao/2020-04-13/como-o-coronavirus-vai-mudar-nossas-vidas-dez-tendencias-para-o-mundo-pos-pandemia.html>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[104] Organização das Nações Unidas, Resolução aprovada pela Assembleia Geral em 16 de dezembro de 2020, disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/373/14/PDF/N2037314.pdf?OpenElement>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[105] Ver também Cristina Riche, "Organização das Nações Unidas recomenda fortalecimento das ouvidorias: universidades devem celebrar!", 8 de fevereiro de 2021, disponível em <https://conexao.ufrj.br/2021/02/onu-recomenda-fortalecimento-das-ouvidorias-universidades-devem-celebrar/>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

Em seu artigo 1.º, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 considera, pela primeira vez, a dignidade da pessoa humana como um fundamento republicano; e no seu artiugo 3.º elenca como objetivos fundamentais: "I -construir uma sociedade livre, justa e solidária; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação". Destarte, não poderíamos afirmar que a empatia deve ser um dever do Estado?

Empatia e cidades sustentáveis

A empatia pode ser definida como a capacidade de se assumir a perspectiva dos outros e de utilizar habilidades para entender as suas necessidades e sentimentos, agindo com generosidade e compaixão. Significa abrir para o outro um espaço de escuta e criar com essa pessoa uma conexão. A prática da empatia também envolve o exercício da compaixão, termo originado do latim *compassio*, que significa "o ato de partilhar o sofrimento de outra pessoa". Empatia, como habilidade emocional, está relacionada com a capacidade de ver com precisão o que está dentro da natureza do sofrimento do outro, é ter a capacidade de se manter forte e reconhecer que não se está alheio ou separado daquele sofrimento.

"Tenha empatia pelo silêncio escutando os sentimentos e necessidades por trás dele", diz Rosenberg (2006),[106] ao listar um rol de exemplos sobre como aplicar a empatia e a comunicação não-violenta nas relações pessoais e de trabalho. Em consonância e na busca sobre como criar uma relação de ajuda, pergunta Rogers (1997): "serei capaz de vivenciar atitudes positivas para com o outro – atitudes de calor, de atenção, de afeição, de interesse, de respeito? Isto não é fácil".[107]

A empatia é um fenômeno complexo e multidimensional que se dá em duas etapas: 1. compreensão empática: consiste em prestar atenção e ouvir sensivelmente; 2. comunicação empática: refere-se à verbalização adequada indicando para a pessoa que ela foi compreendida.

O mundo contemporâneo exige diálogo, cooperação e flexibilidade em razão da velocidade das mudanças e da diversidade presente nas convivências. Esse mundo requer, consequentemente, a capacidade de negociar dialogicamente. Com o passar dos anos, poderá ser cada vez mais difícil construir cidades habitáveis e sustentáveis numa sociedade cada

[106] Marshall B. Rosenberg, *Comunicação Não-Violenta,* São Paulo, Ágora, 2006, p. 211, disponível em <http://www2.ifam.edu.br/campus/cmc/noticias/setembro-amarelo-1/comunicacao-nao-violenta-marshall-b_-rosenberg.pdf>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[107] Carl Rogers, *Tornar-se pessoa*, 5a ed., São Paulo, Martins Fontes,1997, p. 65.

vez mais individualista. Por isso mesmo, necessitamos de cidades resilientes com capacidades constantes de inovação, mais que inovações técnicas, inovações sociais.

Nesse contexto, é de grande utilidade a proposta apresentada por duarte e Cohen (2018) de enxergar a "empatia espacial" como conceito importante para a reflexão sobre a capacidade de os espaços produzirem nas pessoas um reconhecimento de si mesmos nos ambientes. Em consonância, trazer às nossas práticas a acessibilidade emocional como a capacidade do lugar para acolher seus visitantes, gerar afeto, despertar a sensação de fazer parte do ambiente e de se reconhecer como pessoa bem-vinda.[108]

A cidade deve ser para todos e não para alguns. O direito à cidade é um direito coletivo e difuso, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Direito de habitar, usar e participar da produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis. Sua gestão deve ser feita com base na promoção e garantia dos direitos humanos, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todas as pessoas e a todos os povos.

Ao divulgar as dimensões centrais dos compromissos transformadores da Nova Agenda Urbana, em 2020, a Organização das Nações Unidas (ONU) afirma que a sustentabilidade espacial, como conceito, considera que as condições espaciais de uma cidade podem aumentar seu poder de gerar valor e bem-estar social, econômico e ambiental. De acordo com o documento, os governos podem alcançar essa dimensão da sustentabilidade moldando a forma física dos ambientes urbanos para promover o acesso igualitário a empregos, habitação e interações sociais. Assim, permitindo "economias de aglomeração e encorajando relacionamentos sustentáveis com ecossistemas e habitats naturais".[109]

O manual inclui a "sustentabilidade espacial" como uma quarta dimensão que se baseia em três princípios valiosos, que podem ser adotados: não deixar ninguém para trás (sustentabilidade social), garantir economias urbanas sustentáveis e inclusivas (sustentabilidade econômica) e garantir a sustentabilidade ambiental.[110]

Comentando o texto da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, aprovada no Fórum Social Mundial em 2005, Pinheiro e Wagner (2011/2012) também vislumbram cidades sustentáveis como aquelas que possuem as pessoas no centro das atenções:

> Com notória relevância, o direito à cidade sustentável propõe uma nova forma de se pensar o espaço da cidade, baseando-se em mecanismos de cooperação entre os diferentes atores

[108] Cristiane Duarte e Regina Cohen, *Acessibilidade emocional*, 2018, disponível em <https://lasc.fau.ufrj.br/public/upload/2019-07-15/a6b1127ae9c4316b03fb58951e113e5a.pdf>, página consultada em 20 de janeiro de 2024.

[109] Organização das Nações Unidas, *Nova Agenda Urbana Ilustrada*, ONU-Habitat, 2020, disponível em <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/11/20221027_nova_agenda_urbana_portugues.pdf>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[110] *Idem*, p. 17.

> sociais, gestão democrática da cidade e dignidade da pessoa humana. Implica em uma série de transformações nos padrões de relações humanas, consumo, produção e apropriação do solo e dos recursos naturais. As pessoas se tornam centro das preocupações, competindo às ações públicas guiar-se pelo pleno direito à qualidade de vida para todos.[111]

Pires e Cezar, visitando bibliografia sobre o direito à cidade, encontram como ponto de convergência a necessidade de se pensar no bem comum, coletivo.

> O direito à cidade foi visto por diversos ângulos pelos autores mencionados, mas pôde caminhar pelo mesmo destino quando se consignou que o direito à cidade é oriundo da tutela de um bem maior, de um direito comum e condizente com os anseios da coletividade. A mobilidade urbana, direito à saúde, o direito à educação, o direito à participação política e até mesmo a prática de direito de modalidades mais complicadas como as liberdades democráticas, tais como liberdade de expressão, manifestação, locomoção e utilização do espaço público, são componentes de um direito à cidade.[112]

As mulheres negras e o direito às cidades no Brasil

Mas quem tem acesso e quem não tem acesso à cidade e aos direitos básicos? Identifica-se no Brasil uma espécie de *apartheid* que afasta as pessoas mais pobres dos equipamentos mais simples do espaço urbano, como bancos das praças, ou do extremo da vida sem abrigo (marquizes e pontes), com a geração de *designs* anti-instalação de colchões e barracas. O padre Júlio Lancellotti tem sido uma voz notória na denúncia da aporofobia: o repúdio, aversão ou desprezo pelos pobres e desfavorecidos (do grego á-poros, 'pobre, desamparado, sem recursos' + -fobia).[113] Sampaio-Silva aponta cinco erros comuns que afetam as políticas educacionais no Brasil e que, estendemos aqui, a políticas de desenvolvimento urbano que fomentam esse *apartheid*: vazio teleológico, exclusão dos envolvidos, falta de cientificidade, falta de avaliação e dogmatismo legal.[114]

---

[111] G. A., Pinheiro, e W. de O. Rodrigues, "Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no estado democrático de direito", *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade De São Paulo, 2012, p. 7, disponível em <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67950>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[112] George Pires e Larissa Cesar, "O direito à cidade e o direito sustentável urbano: dilemas do planejamento urbano moderno", *Revista de Direito Urbanístico*, Cidade e Alteridade, 2016, disponível em <https://indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/1323/1754>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[113] BBC News Brasil, "Padre Júlio Lancellotti: o que é a arquitetura 'antipobres' denunciada por religioso em São Paulo", disponível em <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59898188>, pagina acessada em 20 de janeiro de 2024.

[114] cafecomsociologia.com, Sampaio-Silva, "Políticas públicas educacionais: cinco erros comuns que mais me afetam", 20 de junho de 2023, disponível em <https://cafecomsociologia.com/politicas-publicas-educacionais-cinco-erros-comuns-que-me-acometem/>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

No Brasil, as mulheres autodeclaradas indígenas, pardas e pretas compõem a fração social com maior dificuldade de acesso à água: cerca de 15,2 milhões declaram não receber água tratada em suas casas. A conclusão foi apresentada em um estudo realizado pela empresa brasileira de saneamento básico BRK Ambiental, realizado com apoio da Rede Brasil do Pacto Global das Nações Unidas e parceria do Instituto Trata Brasil. "Devido ao papel desempenhado pela mulher nas atividades domésticas e nos cuidados com pessoas, a falta de água afeta de maneira mais intensa a vida das mulheres do que a dos homens".[115]

Dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada também evidenciam que o direito à cidadania e à cidade é negligenciado, no Brasil, sobretudo, às mulheres negras.

> As mulheres negras têm menor acesso à educação e são inseridas nas posições menos qualificadas do mercado de trabalho. Estas condições se refletem na ausência de informações e conhecimento sobre o acesso aos serviços de saúde, por exemplo, ao exame clínico de mamas, que é um exame preventivo de extrema importância para detecção precoce do câncer de mama. Os dados informam que mais da metade das mulheres negras, com 40 anos ou mais de idade, em regiões como norte e nordeste, nunca realizaram este exame.[116]

A pesquisa também aponta que são as mulheres negras as principais vítimas do racismo e do sexismo, e que são afetadas pelos piores indicadores em praticamente todas as áreas analisadas.[117]

Conclusão

A criação de Estados empáticos

Diante de um novo mundo, distópico em muitas de suas características, trabalhar com seriedade, calma e diligência para construir um ambiente de confiança em que a ética, a empatia, a harmonia, o diálogo e o respeito sejam os pilares das relações interpessoais e institucionais é de fundamental importância para os agentes públicos em interface com a população.

---

[115] Organização das Nações Unidas, News, "Mulheres negras são mais afetadas pela falta de saneamento básico no Brasil", 8 de janeiro de 2019, disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/01/1654412>, página acessada em 15 de janeiro de 2024.

[116] Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher, *Brasil: Retrato das desigualdades de gênero e raça*, p. 11, disponível em <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/primeiraedicao.pdf>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[117] *Idem*, p. 3.

Um grande desafio, no dever dos Estados Empáticos e seus braços administrativos ou de participação popular, é garantir que o acesso ao conhecimento chegue a todas as pessoas, por meio da educação em massa, pois este sim é o maior investimento no indivíduo que uma sociedade pode fazer no seu futuro. Note-se que estamos falando de um contexto social de produção diária de *fake news*, após o conceito de pós-verdade ganhar o mundo.[118]

Nas ouvidorias, *defensorías del pueblo* e *ombudsman*, a teoria que, ao cabo, dá forma às nossas práticas, deve estar pautada na ética, na filosofia, no conhecimento das boas práticas de gestão, nos princípios democráticos, no direito e em muitas outras áreas do conhecimento. Tais institutos devem atuar na tríade informar, formar, transformar, possuem o condão de diagnosticar a realidade e propor remédios constitucionais para distintos problemas sociais, mas podem ir além.

Voltemos ao "direito de sonhar", mencionado no início deste artigo. Embarcando na proposta poético-filosófica de Galeano, entendemos que este pode ser considerado o direito com uma inclinação apropriada à concretização de todos os outros direitos fundamentais, inclusive o direito a uma cidade sustentável e habitável, vocacionada para a emancipação, onde todas as pessoas, sem discriminação, possam se sentir partícipes da sua construção.

Pouco, também, se fala em amor e em compaixão. E pouco se leva a cabo a sua concretização. bell hooks defende que o amor não é um sentimento, é ação.

> Adotar uma ética do amor significa que utilizamos todas as dimensões do amor –"cuidado, compromisso, confiança, responsabilidade, respeito e conhecimento"– em nossa vida cotidiana. Só podemos fazer isso com sucesso cultivando a consciência. Estar atento nos permite examinar criticamente nossas ações para ver o que é necessário para que possamos cuidar, ser responsáveis, mostrar respeito e indicar vontade de aprender.[119]

Mario Alonso Puig apresenta, no mesmo sentido:

> Temos que confiar no poder transformador e curador do amor. Quando nos sentimos verdadeiramente amados, sem condições, ocorrem em nós mudanças a nível genético e aflora o

[118] Nexo, André Cabette Fábio, "O que é 'pós-verdade', a palavra do ano segundo a Universidade de Oxford", 16 de novembro de 2016 (atualizado 28 de dezembro de 2023), disponível em <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/11/16/O-que-%C3%A9-%E2%80%98p%C3%B3s-verdade%E2%80%99-a-palavra-do-ano-segundo-a-Universidade-de-Oxford>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

[119] Bell Hooks, *All about love*, New York, Harper Perennial, 2000, p. 94. Tradução própria.

> que temos de melhor dentro de nós. O apreço que uma pessoa sente por nós se transforma na estima que sentimos por nós mesmos.[120]

Hurtado (2014)[121] entende que é conveniente explorar novas formas de atuação que possam proteger o interesse público dos cidadãos, para diferenciá-lo do simples interesse público que nem sempre alcança o interesse propriamente cidadão. O que se espera é intensificar, por exemplo, a ação da ouvidoria para que ela não abrace somente situações de queixas, mas também, situações de vulnerabilidade generalizada de direitos e passe a atinar para as causas que geraram essa vulnerabilidade e não somente os seus efeitos.

É importante destacar como é fundamental a interlocução contemporânea dos *defensores del pueblo* com a academia e com os movimentos sociais, com a academia, por exemplo, porque ela pode contribuir na produção de um conhecimento que contemple a necessidade da sociedade. Refletir, escutar, dialogar e agir com responsabilidade e amorosidade para criar um futuro melhor para todas as pessoas: de certa forma, é a utopia se fazendo presente, mas, sem utopia, não avançamos.

Sodré (2019) recorre à filosofia e à ética africana ubuntu como caminho para as relações em sociedade:

> Então, ubuntu, portanto, e a ética são o imperativo de responsabilidade que cada um de nós tem para com todos os outros. Nós somos responsáveis por nós mesmos e por todos os outros. Nós estamos vivendo um momento de fúria global, na linguagem, no comportamento. Isso que circula nas redes sociais, essa vida artificial que se divulga como vida nas redes sociais vai nesse sentido. É um discurso sem o cuidado de linguagem, é um discurso sem respeito. Portanto, é nesse momento e exatamente nesse momento que o ubuntu se faz mais vigoroso, se faz mais imperativo.[122]

Ortega y Gasset (1914) afirma "eu sou eu e minha circunstância, e se não salvo a ela não salvo a mim".[123] Esse pensamento entende que a totalidade de cada indivíduo é formada pelo eu-circunstância, ou seja, a pessoa e o mundo estão indissoluvelmente conectados entre si. É uma máxima com ligação total com o conceito de empatia, aqui trabalho, e que, ressalte-se, ganhou as páginas de jornais durante a epidemia de COVID-19, em apelos de especialistas e autoridades para que uns pensassem nos outros quanto a contágio,

---

120 marioalonsopuig, "El poder del amor", (vídeo), Tradução própria, 5 de junho de 2023, Instagram, disponível em <https://www.instagram.com/p/CtHVfNxptZn/>, página acessada em 20 de janeiro de 2024.

121 J. D. Hurtado Milos, palestra apresentada no seminário "El Defensor del Pueblo. Nuevos conceptos y perspectivas. Los desafíos del Siglo XXI", realizado em Vicente López, Argentina, nos dias 9 e 10 de outubro de 2014. Tradução livre da autora.

122 Muniz Sodré, In Renata Souza, *Ubuntu: negras utopias. Luísa Mahin*, Rio de janeiro, Selo Luisa Mahin, 2019, p. 21.

123 José Ortega y Gasset, *Meditaciones del Quijote*, Publicaciones de la Residencia de Estudiantes, 1914, p. 43.

ao uso de máscaras e à proteção aos mais vulneráveis por meio de exercícios empáticos durante o período de distanciamento social.

Ouvidorias, *defensorías del pueblo* e *ombudsman* como estruturas de acolhimento, de reconhecimento e revalorização das pessoas, como ferramentas de gestão da integridade organizacional, gestão que se deseja inclusiva e transparente, entre outras funções, contribuem, nos Estados Democráticos de Direitos, para o fortalecimento de quem delas se valem, para transformar a cultura da reclamação em uma cultura de participação e de atendimento a demandas que envolvem, também, as emoções.

A história mostra que a ciência e a tecnologia se transformam em ritmo acelerado por meio das ideias matemáticas; mesmo as teorias vistas *a priori* como abstratas e esotéricas tornam-se posteriormente indispensáveis para aplicações práticas. A matemática vai além dos números e ser um matemático, assim como ser uma pessoa profissional de ouvidoria, significa não admitir como naturais coisas "óbvias", mas sim buscar raciocinar, refletir sobre as situações conflituosas.[124]

Defendemos, aqui, que o Estado Empático pode aplicar técnica e arte nas políticas públicas. Isso exige formação humanista e sensível nas escolas e universidades, apropriada aos problemas que se apresentam, junto de autocrítica institucional praticada de forma cotidiana, culminando em uma inovação social desafiadora para o século XXI.

[124] Edward Frenkel, *Amor e matemática: o coração da realidade escondida*, tradução Carlos Szlak, Río de Janeiro, Casa da Palavra, 2014.

Desafíos de la sostenibilidad ambiental en las ciudades. Roles de una Defensoría del Pueblo. Experiencias agridulces en el área metropolitana de Resistencia-Chaco

Bernardo Voloj*
Defensor del pueblo de la Provincia del Chaco, Argentina

Introducción

La Nueva Agenda Urbana expone los ideales comunes en torno a la construcción y consolidación de ciudades integradas, equitativas y sostenibles, que sientan las bases para políticas y estrategias que se extenderán e impactarán a largo plazo. Sus postulados constituyen una guía para orientar los esfuerzos en materia de desarrollo de las ciudades, y encuentran su posibilidad de concretización a partir del fortalecimiento de las capacidades de los diferentes actores y niveles de gobierno. Desde la defensa de procesos descentralizadores basados en el principio de subsidiariedad que la agenda plantea, los gobiernos locales y regionales necesitan situarse en el centro de las políticas públicas para dar a éstas ideales formas políticas concretas, transformándolas en realizaciones prácticas.

Si bien Argentina se destacó como uno de los países de América Latina que experimentó más tempranamente la urbanización de su población, en el Chaco esto se demoró hasta entrada la década de los sesenta. En ese momento, apenas 46% de los chaqueños residía en ciudades; este porcentaje escaló a 61% en 1981, a casi 79% en 2001 y a 86% en 2010. De acuerdo con los datos del censo de 2022, 90% de la población vive en zonas urbanas.[125]

---

* Abogado y especialista en Recursos Naturales y Derecho Ambiental. Docente titular de Derecho de la Integración en la Universidad Nacional del Chaco Austral y docente adjunto en Gestión Ambiental en la Universidad Nacional Arturo Jauretche, Argentina. Fue secretario de Ambiente y Servicios Públicos del Municipio de Resistencia, Chaco; subsecretario de Turismo del Municipio de Resistencia; director de Preinversión Municipal en el Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, y director del área de Cambio Climático y Energías de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

[125] El Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de la Argentina se realizó en dos instancias, en la primera se habilitó un cuestionario digital que estuvo disponible para completar entre el 16 de marzo y el 18 de mayo de 2022.

La población urbana casi se duplicó en 50 años. En la medida en que la emigración rural respondió a situaciones socioeconómicas desventajosas, el gran desafío estuvo dado por la capacidad de los distintos aglomerados provinciales para ofrecer infraestructura y alojamiento a familias que no contaban con los medios para afrontarlas. El aumento de la urbanización, que se dio principalmente en la capital provincial y sus alrededores, se correspondió con altos porcentajes de población bajo la línea de pobreza: 65.5% en 2003, pasando a 48% en 2006, hasta alcanzar casi 40% en 2017 y 53% actualmente.[126] Fue la formación de asentamientos periféricos espontáneos, en su mayoría por ocupación ilegal de terrenos, la principal vía de acceso a la tierra y la vivienda.

La Ciudad de Resistencia fue conformada como capital de la provincia del Chaco a mediados del siglo pasado y en la actualidad es la ciudad más importante del noreste argentino. En los últimos 100 años se multiplicó 22 veces su superficie urbana y 33 veces su población. En 1916 sólo contaba con un casco de apenas 400 hectáreas y en 2016 la ciudad superó las 8 700 hectáreas. Por otra parte, su población pasó de, aproximadamente, 12 000 habitantes a 404 000 para el mismo periodo. Este proceso acelerado de crecimiento poblacional mantuvo una curva ascendente desde mediados de siglo en adelante, con un momento explosivo en el que superó 33% en el periodo comprendido entre las décadas de 1980 y 1990. Son varios los motivos a los que se puede acreditar este fenómeno, pero principalmente está vinculado al auge de la vida urbana en los conglomerados de esta envergadura debido a la posibilidad de acceso a un trabajo mejor remunerado, a la educación, a los servicios de salud y a la presencia de las organizaciones del Estado. Un fenómeno reciente que se suma al ya citado es el cambio en la actividad agrícola incentivado por los nuevos modelos de negocio y las tecnologías aplicadas al campo, que consolidan la tendencia de la expulsión de la población rural y, por consiguiente, su radicación en la ciudad.

Este proceso de urbanización se ha repetido en la mayoría de los grandes aglomerados urbanos argentinos y se acentúa en el último tiempo con una excesiva expansión territorial que muestra un crecimiento anual de área urbana de 2.22%, contra un incremento poblacional de 1.06% en el mismo periodo, dando como resultado una diferencia de 2.1 veces, sin contar el área metropolitana de Buenos Aires. Estos números dan cuenta de un consumo de territorio que produce ciudades deficientes desde lo sustentable por la dificultad de acompañar el crecimiento con infraestructuras; desde lo funcional por la extensión y la demanda de movilidad privada, e inequitativas desde la diversidad y mixtura de usos.

En una segunda instancia se implementó la modalidad presencial a través del barrido territorial, que se llevó a cabo el 18 de mayo, el Día del Censo, declarado feriado nacional. Para más información consulte <www.censo.gob.ar>.

126 Mariana Heredia y Camila Monzón, "El derecho de los pobres a la ciudad en el Chaco: presiones demográficas, déficit habitacional y regularización dominial", en *Voces en el Fénix*, El derecho a la ciudad, año 8, núm. 71, septiembre de 2018, p. 100.

El área metropolitana de Resistencia (AMR) se desarrolló históricamente sobre un eje estratégico noroeste/sudeste, en función de un sistema de centros paralelos al Río Negro, con epicentro en Resistencia y con extensión en primera instancia a las ciudades de Fontana y Puerto Tirol, y posteriormente a las ciudades de Barranqueras, Puerto Vilelas, Colonia Benítez y Margarita Belén. En torno a este eje se encuentran las áreas de mejor calidad de suelo para el uso urbano y, por ende, los mejores recortes de ciudad y los barrios más calificados.

El crecimiento y la transformación de las ciudades traen como consecuencia la necesidad de reorganización territorial y nuevos patrones de localización de las actividades urbanas. El AMR está conformada por un sistema de siete centros urbanos de distinta magnitud articulados a través de un eje de 23 km de extensión y concentrando las principales actividades en torno al casco histórico de su ciudad central, Resistencia, que articula al conglomerado metropolitano.

Frente a los desafíos de la Nueva Agenda Urbana[127] es momento de imaginarnos un modelo de ciudad policéntrica donde los distintos subcentros se articulen entre sí sin la dependencia de la centralidad actual. Este modelo permitiría desarrollar un territorio más complejo e interesante y establecer un ejemplo de reorganización territorial de actividades y competencias.[128] También permitiría orientar el crecimiento, generar una importante dinámica económica y convertir sectores de la ciudad en proceso de crecimiento en puntos focales de trabajo, comercio, servicios y recreación a escala local.[129]

El AMR se extiende en el territorio con un patrón de urbanización de baja densidad, con algunos emprendimientos urbanísticos, pero sin regulación alguna para los grandes

[127] Aquí seguimos a Henri Lefebvre (1967) cuando define el *derecho a la ciudad* como el derecho de los habitantes a construir, decidir y crear la ciudad, y hacer de ésta un espacio privilegiado en el centro del debate político. En los procesos de urbanización del territorio intervienen diferentes lógicas de producción del hábitat residencial; como prácticas yuxtapuestas en el tiempo y espacio incluyen la participación del Estado en sus diferentes niveles jurisdiccionales, las empresas, las organizaciones sociales, las comunidades locales, los barrios, asentamientos, ciudadanos, cuyos procesos producen significaciones concretas en cada uno de los actores que disputan poder de manera asimétrica. Coincidimos en una agenda común en el mundo que tenga como obligación generar condiciones de habitabilidad para todas las personas.

[128] La mirada transversal de la cuestión de género, más la vertiginosa urbanización del *área metropolitana de Gran Resistencia*, han dificultado la incorporación de manera plena del enfoque de igualdad de género en la planificación urbana, en su legislación y en el desarrollo económico del área. A poco que nos adentramos en el análisis emerge un sesgo obstaculizante de la capacidad de inclusión, resultando un verdadero impedimento para la integración plena de género en la vida económica, social, salud, política y cultural de la Ciudad de Resistencia (Chaco), evidenciándose grandes barreras al respecto. ¿Qué implica pensar en términos de género en los procesos de urbanización territorial?, se debe repensar las políticas públicas urbanas desde la perspectiva de género. *Véase* unespaciogeografico.com, Andrea Galante, "Ciudades con perspectiva de género y el derecho a la ciudad", disponible en <https://unespaciogeografico.com/ciudades-con-perspectiva-de-genero-y-el-derecho-a-la-ciudad/>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

[129] En este sentido, seguimos las recomendaciones esgrimidas por la arquitecta Laura Alcalá, profesora titular de Desarrollo Urbano 2-FAU-UNNE, investigadora del Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, en razón de la discusión sobre el Nuevo Código de Planeamiento de la Ciudad de Resistencia.

polígonos o los intersticios. En paralelo existe una demanda de suelo urbano y urbanizable para el acceso a un hábitat que garantice calidad de vida.

Las actividades manufactureras, de almacenamiento y transporte se ubican principalmente en Barranqueras, Puerto Vilelas y Fontana, dando lugar así a una extendida conurbación que ha implicado que durante los últimos años la expansión de la mancha urbana del aglomerado esté por encima del crecimiento poblacional. Esta expansión ha provocado en la actualidad –entre otras dimensiones problemáticas– una gran deficiencia de los espacios verdes públicos (EVP), los que tienen gran importancia no solamente en el diseño urbanístico sino también en el rol que cumple en la comunidad, con respecto al cuidado del ambiente, a la salud, a la recreación, al desarrollo cultural y turístico, y las oportunidades de desarrollo económico que se generan mediante la incorporación fáctica del uso inteligente.

La evolución histórica de la Ciudad de Resistencia y su área metropolitana, sin una planificación territorial adecuada, contrapuso las actividades humanas con el territorio original, generando rupturas en áreas frágiles y territorios vulnerables, pero de inconmensurable valor ecológico y paisajístico. Las formas y tendencias naturales del sistema lacustre citado tienen poco que ver con la morfología urbana de la ciudad, que todavía no encuentra el modo resolver los "puntos de contacto".

El rol de las defensorías del pueblo y su vinculación con el derecho a las ciudades sostenibles

La institución del Defensor del Pueblo, sinónimo español del Ombudsman, nace a principios del siglo XIX en Suecia con el objetivo de controlar y/o supervisar los actos de la administración pública. Su incorporación en América Latina ocurre desde mediados de las décadas de 1980 y 1990 como consecuencia de las reformas constitucionales que se produjeron en diversos países. En el caso de Argentina, este órgano estatal se crea con la reforma de la Constitución nacional de 1994,[130] y tiene como misión proteger por vías jurisdiccionales y no jurisdiccionales los derechos fundamentales de las personas, así como controlar las acciones u omisiones de la administración.

La Defensoría del Pueblo del Chaco es un organismo constitucional de control creado por ley en 1995. Sin embargo, recién en 2012 se sancionó su estructura de funcio-

[130] La Defensoría del Pueblo, única institución nacional de derechos humanos reconocida por las Naciones Unidas en Argentina, es un órgano independiente cuyo fin es la promoción, protección y defensa de los derechos humanos (artículo 86 de la Constitución nacional). El defensor del pueblo es designado y removido por el Congreso de la Nación con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, y durará en su cargo cinco años. Lamentablemente, desde hace 14 años, la república argentina no cuenta con la figura del defensor del pueblo.

namiento y se nombró su primer defensor. Tiene una amplia competencia de temas y funciones donde puede intervenir, con especial relevancia, en asuntos ambientales y recursos hídricos.

A los fines de cumplir con sus cometidos se recurre a la difusión, la persuasión y la influencia que detenta el organismo a nivel institucional y mediático, ya que las acciones y recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo resultan no vinculantes. Sus principales actividades son la promoción de derechos y la realización de asesoramientos, observaciones, advertencias y recomendaciones con respecto a determinada demanda social y/o modificación de ciertas normas y políticas públicas en pos de prevenir, remediar o reparar la vulneración de derechos. El Defensor del Pueblo está facultado para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos y requerir la intervención de la justicia en caso de que lo considere necesario para garantizar el acceso a determinados derechos por parte de la ciudadanía.

En virtud del trabajo de campo realizado en diferentes defensorías del pueblo fue posible constatar que en el acceso a este tipo de organismos se pone en juego algo más que la satisfacción de ciertas demandas y/o disputas; lo que está en juego es la posibilidad de que las personas sean visibilizadas, consideradas y respetadas principalmente por el Estado.

Las funciones de la Defensoría del Pueblo del Chaco en materia de ambiente y desarrollo sostenible son las siguientes:

- Promover el conocimiento y cumplimiento de todas las normas que regulan la protección del ambiente.
- Articular con los gobiernos, instituciones y sectores sociales el desarrollo de estrategias que contribuyan a lograr políticas de desarrollo sostenible.
- Colaborar con diferentes instituciones educativas en la creación y el desarrollo de espacios de formación y capacitación en materia ambiental.
- Generar espacios de debate, diálogo, consulta y mediación que permitan una mirada actualizada sobre las diferentes problemáticas.

Resúmenes de casos y experiencias locales

Es partir de la reconstrucción de tres conflictos urbanos que se advierte que la intervención de este organismo no sólo operó en la generación de posibles soluciones, a través de la implementación de vinculaciones interinstitucionales y de herramientas de la mediación, sino que principalmente resultó un dispositivo –político– de legitimación tanto de los actores sociales demandantes como de sus demandas en el contexto local.

De este modo, el adentrarse en las acciones que se promovieron desde la Defensoría del Pueblo permite reconstruir el proceso por el cual se recepcionaron las demandas sociales de un grupo de familias, se las codificaron en términos de vulneración de derechos colectivos y se las reingresaron al campo de lo estatal, interpelando el rol del Estado en lo que respecta a su tramitación/resolución. Si inicialmente se privilegió el diálogo, la construcción de relaciones sociales y acuerdos entre variados actores e instituciones de diversos niveles gubernamentales –lo cual además iluminó sobre las modalidades divergentes de gestión de los conflictos–, la falta de respuestas y el hecho de que éstos se inscribieran en la arena pública obligó a reflexionar respecto del modelo de ciudad imperante y sus implicancias sobre los procesos de urbanización. Pero, principalmente, permitió ponderar la productividad de los conflictos y de la propia Defensoría del Pueblo del Chaco, ya que propició modificaciones a nivel político, jurídico y/o territorial. Y, en segundo lugar, ante la agudización de las problemáticas se decidió avanzar en la judicialización de uno de los casos en la búsqueda de respuestas "inmediatas". Esta potestad que detentan los defensores del pueblo para inscribir los conflictos en al ámbito del derecho operó en que este organismo sea visualizado como un aliado estratégico en lo que hace a su tramitación.

Instalación de un kartódromo en una reserva natural en el municipio de Margarita Belén

El municipio de Margarita Belén se encuentra a 20 km al noreste de la Ciudad de Resistencia. A pesar de ser un municipio pequeño es de los más antiguos de la provincia del Chaco. En los últimos años se produjo un crecimiento importante de su población convirtiéndose en una ciudad dormitorio de la capital provincial, principalmente como lugar de casas de fines de semana o familias que deciden vivir en un entorno rodeado de la naturaleza.

El municipio se encuentra ubicado dentro del Sitio Ramsar Chaco,[131] rodeado de humedales, bañados, esteros y riachos, con muchos sectores de reservas naturales privadas.

En los últimos cinco años pasó a ser considerado como parte del área metropolitana de la Ciudad de Resistencia, aunque es el municipio más alejado dentro del conurbano.

El caso en cuestión llega a la Defensoría del Pueblo cuando un grupo de vecinos solicita la intervención ya que las autoridades del municipio local, y sin ningún tipo de instancia de consulta previa, avanzaba en la construcción de un kartódromo.

[131] El Sitio Ramsar Humedales Chaco se encuentra al este de la provincia del Chaco, Argentina, y abarca la totalidad de la llanura aluvial de los ríos Paraguay y Paraná, sumando una superficie total de 508 000 ha. Desde 2004 integra la lista de humedales de importancia internacional; Eduardo G. Etchepare *et al.*, "Biodiversidad de herpetozoos en el Sitio Ramsar Humedales Chaco, Argentina", XV Congreso Argentino de Herpetología, 2014.

El argumento de las autoridades fue que se contaba con financiamiento de la asociación provincial de corredores de karting y que podía ser una buena generadora de ingresos provenientes del turismo deportivo.

En menos de 48 horas se produjo un desmonte de numerosos ejemplares de árboles nativos, se realizó movimiento de suelo y se generó con maquinaria pesada el bosquejo del posible trazado previsto. Vale resaltar que en ningún momento se informó esto a los vecinos colindantes como al resto de la ciudadanía, ni tampoco se brindó información técnica del proyecto. De más está decir que no se había presentado la evaluación de impacto ambiental correspondiente.[132]

Frente a nuestro primer pedido de intervención manifestamos que las condiciones del lugar no eran las adecuadas ni las pertinentes para realizar este tipo de obras, ya que alteraba no sólo la vida de las más de 40 familias de la zona que habían decidido asentarse allí, justamente valorando el paisaje y sus características, sino que también era perjudicial para la biodiversidad existente en la zona, ya que existen censadas más de 45 especies de aves y numerosos productores apícolas. Asimismo, recalcamos que por lo menos a 10 km del lugar elegido para realizar la obra se encuentra el autódromo provincial, categoría nacional, que entre otros servicios incluye una pista de karting.

El municipio respondió que la mayoría de los vecinos estaban de acuerdo con el proyecto, ya que ellos hicieron una consulta, y que quienes se oponían eran personas de alto nivel de ingresos que hacía poco que vivían en la localidad.

Frente a la debilidad de los argumentos planteados y considerando que la obra alteraba y ponía en riesgo el equilibrio ecológico de la zona, se interpuso una medida judicial solicitando la inmediata paralización de las obras y la remediación del sitio afectado. Además, solicitamos que toda actividad que sea susceptible de causar impacto al ambiente, necesariamente debe pasar por las instancias de consulta ciudadana, acceso a la información pública y formas de intervención directa.

Luego de varios caminos judiciales se logró la paralización de la obra y la restauración del predio a su estado anterior, tarea que fue cumplida de forma parcial.[133]

Se continúa el contacto con los vecinos para el control y seguimiento de las acciones de remediación.

[132] Margarita Belén, "La Fundación Los Albardones y la construcción de un kartódromo", en *Norte*, 6 de septiembre de 2021, disponible en <https://www.diarionorte.com/209146-la-fundacion-los-albardones-y-la-construccion-de-un-kartodromo>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

[133] Margarita Belén, "Colonia Amadeo: la obra del kartódromo paralizada por recurso de amparo judicial", en *Norte*, 27 de octubre de 2021, disponible en <https://www.diarionorte.com/211001-colonia-amadeo-la-obra-del-kartodromo-paralizada-por-recurso-de-amparo-judicial>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

Proyecto de Parque Ambiental en Colonia Benítez

Colonia Benítez es un pequeño municipio ubicado a 10 km de la Ciudad de Resistencia. Es conocida como la capital botánica del Chaco debido a sus amplios parques, arbolada y por el hecho de estar rodeada de ríos, lagunas y humedales.

Por sus características ambientales únicas, en los últimos 10 años tuvo un crecimiento demográfico considerable, triplicando su población principalmente por parte de familias de la Ciudad de Resistencia que buscando una nueva forma de vida se radicó en esta localidad. Esto generó un cambio profundo en la planificación y estructura de la pequeña ciudad que no está preparada para brindar nuevos servicios y tener una planificación adecuada. Esta alteración también se vio en el cambio de zonificación que determinadas áreas tenían, lo que permitió la construcción en zonas tradicionalmente pensadas como reservas o parques.

El citado proyecto ubicado en la localidad Colonia Benítez resultó de un acuerdo entre la ministra de Ambiente y Desarrollo Territorial Sostenible y el intendente local. El principal objetivo del Parque Ambiental era generar un espacio de uso común y comunitario con una nueva perspectiva de tratamiento de los residuos previamente clasificados en el hogar. Se trataba de una planta de transferencia que buscaba principalmente promover la minimización y la recuperación de los residuos, optimizando los beneficios sociales y ambientales emergentes.

El sitio donde se quería emplazar el parque se encuentra en pleno centro del municipio, frente al palacio municipal y por muchos años fue una especie de terreno baldío y vacío que sirvió como toma de agua de los camiones municipales y acopio de restos verdes y de poda que recoge el municipio a través del área de limpieza.

El nuevo centro de transferencia –manifestaban las autoridades– podía brindar una solución integral para la gestión de los residuos sólidos urbanos tanto del municipio como de su área de influencia, contribuyendo a la recolección diferenciada y recuperación de los residuos reciclables fomentando la separación en origen, la reutilización y el consumo responsable. Además, se preveía la construcción de un vivero y de un centro de interpretación ambiental.

Sin embargo, buena parte de la comunidad se manifestó en contra del proyecto y acudió a la Defensoría solicitando nuestra intervención. Argumentaron que no hubo comunicación oficial ni tampoco se habilitó una instancia de consulta ciudadana previa.[134]

En virtud de ello, un equipo de la Defensoría concurrió a la localidad de Colonia Benítez. Luego del encuentro con los vecinos y habiendo también tomado contacto

[134] Datachaco.com, "Sergio Phipps se compromete con los proyectos por el medio ambiente en Colonia Benítez", 28 de octubre de 2022, disponible en <https://www.datachaco.com/146340-sergio-phipps-se-compromete-con-los-proyectos-por-el-medio-ambiente-en-colonia-benitez>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

con las autoridades involucradas, tanto municipales como provinciales, y en pos de la función y rol que tiene la Defensoría, se acordó la concreción de una mesa de trabajo y diálogo para evaluar la propuesta del municipio y también dar sugerencias a la propuesta original.[135]

Posteriormente, se convocó a una audiencia pública donde la mayoría de la población se manifestó en contra de la construcción de un centro de residuos en esa ubicación propuesta por las autoridades, pero sí estuvieron de acuerdo en desarrollar y construir un vivero de especies nativas y un centro de interpretación ambiental. La obra se encuentra en proceso de ejecución.

Proyecto de Zonificación y Distritos de la Ciudad de Resistencia

En junio de 2021 el municipio de Resistencia, capital de la Provincia del Chaco, inició un proceso tendiente a la actualización del plan urbano de la ciudad que data de 1979.[136]

La propuesta define alrededor de 10 distritos diferentes para el valle de inundación del Río Negro, que va desde la Av. Sabin hasta el límite con Barranqueras y desde la margen sur del río hasta la línea de las defensas interiores. Todos estos distritos habilitan la posibilidad de urbanización cambiando sólo las intensidades de uso de suelo, los tamaños de lotes, el tipo de edificaciones y de usos.

Eso supone considerar el territorio del tramo final del Río Negro y su sistema lacustre como un territorio que no reviste consideraciones singulares respecto de los otros territorios de la ciudad y desconocer la función que cumple este tramo del río hasta la línea frontal de defensas, así como su valor ambiental y paisajístico, que no puede interpretarse sino en su integralidad y unicidad.

Más allá de que la actualización resulta necesaria por los cambios que se han dado en el territorio a lo largo de las últimas cuatro décadas y que esta falta es uno de los motivos principales que condujeron a la desorganización actual de la ciudad y su conurbano; no menos cierto es que estos pasos deben ser dados de forma respetuosa, abierta a la ciudadanía, y generando una amplia participación y apertura cívica.

El enfoque que el municipio dio al proceso fue diferente y en menoscabo a lo que se sugiere y recomienda al momento de formular acciones que promuevan la cultura del involucramiento ciudadano.

Si bien la pandemia de COVID-19, y las restricciones derivadas de ella, pudo ser vista como un elemento limitante al momento de iniciar procesos de consulta ciudadana, no

[135] Datachaco.com, "Se creó la Mesa de Gestión Municipal Ambiental y Social en Colonia Benítez", 25 de octubre de 2022, disponible en <https://www.datachaco.com/146161-se-creo-la-mesa-de-gestion-municipal-ambiental-y-social-en-colonia-benitez>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

[136] *Véase* Presidenciaconcejo.com, disponible en <https://presidenciaconcejo.com/cpu/>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

podemos dejar de señalar que las convocatorias realizadas fueron en detrimento de una correcta participación y más bien se buscó disfrazar bajo otras maneras menos potentes y visibles.

Por lo tanto, y en total incumplimiento del Acuerdo de Escazú,[137] esta convocatoria no fue multisectorial (muchos sectores relevantes no pudieron estar presentes), ni participativa democrática (la ciudadanía no contó con toda la información en tiempo y forma como para poder posicionarse y tomar decisiones acerca de este tema).[138]

La Defensoría del Pueblo frente a esta situación requirió a las autoridades municipales los siguientes puntos:

- Participación temprana e informada desde las etapas iniciales de todo proceso. No meramente consultiva, sino amplia, inclusiva y vinculante.
- Participación de organizaciones comunitarias en los procesos de decisión como requisito esencial.

Aquí la Defensoría entendió que se deben aplicar los principios *in dubio pro natura* (la protección de los ecosistemas antes que los intereses privados), preventivo y precautorio. Si bien el proyecto fue aprobado en el Concejo Municipal, al momento no se implementó ni hubo más avances en su ejecución.

No obstante, la Defensoría junto a un grupo de vecinos y organizaciones ambientalistas entendimos que es un momento oportuno para debatir y establecer definiciones concretas sobre el manejo de la cuenca del Río Negro, en el tramo que atraviesa la Ciudad de Resistencia.

El Río Negro es un curso de agua que discurre completamente dentro de la Provincia del Chaco, Argentina, catalogado como uno de los principales ríos chaqueños. Tras 410 km de recorrido desagua sobre el riacho Barranqueras (un brazo del río Paraná) en las cercanías de la ciudad de Barranqueras.

[137] El Acuerdo de Escazú constituye una herramienta sin precedentes como catalizador de la Agenda 2030 y de la acción climática, además de marcar un antes y un después en materia de democracia ambiental en América Latina y el Caribe. El Acuerdo de Escazú es un tratado entre Estados, pero, sobre todo, un pacto de cada Estado con sus sociedades. En definitiva, es un acuerdo ciudadano hecho por y para las personas. Este tratado reconoce y plantea tres derechos democráticos fundamentales: acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia. Al mismo tiempo coloca la igualdad en el centro del desarrollo, reconociendo a todas las personas, incluidas aquellas tradicionalmente excluidas de la toma de decisiones como titulares de derechos y agentes de cambio para avanzar hacia la sostenibilidad ambiental del desarrollo.

[138] Para profundizar de forma didáctica sobre los alcances del Acuerdo de Escazú se sugiere ver Michel Prieur, Gonzalo Sozzo y Andrés Nápoli (eds.), *Acuerdo de Escazú: hacia la democracia ambiental en América Latina y el Caribe*, Santa Fe, Ediciones UNL, 2020, disponible en <https://farn.org.ar/cpt_documentos/acuerdo-de-escazu-hacia-la-democracia-ambiental-en-america-latina-y-el-caribe/>, página consultada el 8 de febrero de 2024.

El área metropolitana de Gran Resistencia (AMGR) está emplazada en el valle de inundación del río Paraná. Se desarrolla principalmente en el interfluvio del Río Negro y el riacho Arazá, sobre un territorio de muy suave pendiente de noroeste a suroeste; esto da lugar a un drenaje indeciso de esos cursos, con frecuentes desvíos en su recorrido, dejando cauces abandonados, restos de antiguos meandros, "madrejones" anegadizos, casi siempre cubiertos de vegetación.

El tramo final del río en ambas márgenes presenta paisajes propios de lo que se conoce como ecosistema de selva "en galería", con una alta biodiversidad y belleza escénica. Pero, así como la propuesta homogeniza lo diferente, fragmenta aquello que debería ser tratado en su integralidad. Define como distintos distritos urbanizables, sistemas naturales inescindibles: las cuencas y el valle de inundación del Río Negro. En lugar de reconocer la esencia geomorfológica, hídrica y ambiental del territorio y de tratar de reconocer los componentes y las afectaciones de estos sistemas: lo ya antropizado, lo que aún se puede remediar y lo que aún podemos preservar, se lo destroza fragmentándose y propiciando su urbanización con iguales criterios al del resto del territorio.

Por ello, junto a este grupo de vecinos desde la Defensoría del Pueblo se presentó al Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina un proyecto de corredor urbano del río, tendiente a identificar, cuantificar y valorar esta trama del territorio.

El objetivo general de este proyecto es elaborar, junto con vecinos y organizaciones de la Ciudad de Resistencia, el plan integral de implementación para el Corredor Biológico del Río Negro, como patrimonio natural, local y regional, fortaleciendo la funcionalidad ambiental del paisaje en su recorrido desde la avenida Sarmiento hasta la avenida San Martín, donde comienza el ejido Barranqueras. Y, así, dar vida al marco normativo ambiental que sustenta e impulsa la creación del corredor del Río Negro como reserva natural urbana de gran valor ambiental y ecológico.

Este conjunto de normas nacionales, provinciales y municipales dispone la protección integral del paisaje y sus servicios ambientales, constituyendo una necesidad y una obligación moral y jurídica preexistente. Como objetivos específicos se planteó:

1. Elaborar una propuesta participativa de diseño del corredor en sus aspectos: ecológico, urbanístico y económico-social.
2. Construir participativamente una propuesta de norma de creación del corredor biológico del Río Negro.
3. Elaborar el presupuesto para la realización e implementación del corredor.

Conclusiones

"En la lectura atenta del territorio están sus propias alternativas de solución", es una de las lecciones más importantes aprendidas del urbanista Joaquim Sabaté. A lo largo del tiempo la ciudad ha construido su territorio urbano con serias inequidades y déficits. Luego de las evidencias que desnudó la pandemia de COVID-19 sobre las carencias específicas de los distintos barrios de la ciudad y cuando hemos cobrado nueva conciencia respecto de las nociones de proximidad y accesibilidad a equipamientos y servicios esenciales, la propuesta no reconoce ni atiende las necesidades de los diferentes sectores urbanos. No adopta ninguno de los paradigmas urbanísticos publicitariamente asumidos o comprometidos a los que no dudaríamos en apoyar: ciudad equitativa, ciudad próxima, movilidad integral, etcétera.

Una ciudad más justa no se logra estableciendo sólo indicadores de intensidad de uso del suelo, alturas y densidades. Tampoco puede aceptarse que se usen los mismos instrumentos e indicadores para la ciudad ya construida y para las áreas de nueva expansión.

Es necesario ver al territorio y al momento de diseñar políticas públicas como si no fuese una hoja en blanco. Hay que evitar caer en la lógica predominante que define y diferencia distritos cambiando los valores de iguales indicadores e instrumentos normativos y no homogeneizar con criterios iguales a territorios no sólo distintos desde el punto de vista físico, natural o ambiental, sino con condiciones e identidades socio-urbanas diferentes.

Los procesos donde esté presente la cuestión ambiental deben ser abiertos, participativos y generar conciencia y licencia social. Durante todo el año se continuó trabajando y ampliando la convocatoria a más vecinos y vecinas en torno a la difusión y debate sobre este proyecto.

Este organismo estatal, no gubernamental, tiene un rol relevante en la búsqueda de garantizar la satisfacción de diferentes derechos atendiendo a las particularidades que adopta la problemática habitacional a nivel local.

La reconstrucción de los conflictos así como de las estrategias de acción desplegadas por la Defensoría del Pueblo permiten iluminar que la relevancia de este organismo radica en la resolución de los problemas como en la legitimación de las demandas colectivas y de los actores demandantes; en la generación de mesas de trabajo que permiten articular actores e instituciones, desbordándose el nivel local; en la implementación de un enfoque y lenguaje de derechos humanos para pensar los conflictos y, de ese modo, intentar unificar voces, neutralizar posicionamientos diversos y objetivar las demandas y, finalmente, en la posibilidad de inscribir a los conflictos en la esfera pública y en el campo del derecho.

La aprobación del Acuerdo de Escazú en la mayoría de las legislaciones internas de los países de América Latina permite, por un lado, contar con una herramienta excepcional al momento de un abordaje de temas desde la perspectiva derechos humanos y ambiente, y por otro, da a los defensores ambientales en el territorio elementos para asegurar su integridad y el trabajo de las instituciones.[139]

[139] Para complementar la información de este texto, se recomienda consultar: Laura Alcalá Pallini, "Dimensiones Urbanas del Problema Habitacional. El caso de la ciudad de Resistencia, Argentina", *Revista INVI*, vol. 22, núm. 59, mayo de 2007; Miguel Barreto, Andrea Benítez, María Fernández, Martha Giró y José Zavala, "Aislamiento territorial de la pobreza urbana. Política habitacional social de los 90 en la Argentina: el caso 'Ciudad de los Milagros' (AMGR, Chaco)", en *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales*, vol. XXXIX, núm. 154, Madrid, Ministerio de Vivienda-Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, Subdirección General de Urbanismo, 2007; María Andrea Benítez y María Victoria Cazorla, "El mercado informal de suelo y vivienda en Resistencia El caso del asentamiento en 'la Rubita', Resistencia, Argentina", en M. Cecilia Marengo (comp.), *I Encuentro de la Red de asentamientos, Córdova, Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda "Víctor Saul Pelli",* Facultad Arquitectura y Urbanismo-UNNE, 2019; Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Sociedad, derechos y medio ambiente. Estándares internacionales de derechos humanos aplicables al acceso a la información, a la participación pública y al acceso a la justicia*, Santiago, Naciones Unidas; Silvina López y Venettia Romagnoli, "Gestión estatal del suelo urbano. Un análisis de la lucha social por el acceso al suelo urbano, el mercado informal y la intervención del Estado a partir del caso de "La Rubita" de Resistencia, Chaco", *ADNea Revista de Arquitectura y Diseño del nordeste argentino*, año 2, vol. 2, septiembre de 2014, disponible en <https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/10376/CONICET_Digital_Nro.14075.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, página consultada el 8 de febrero de 2024; y Frank Molano Camargo, "El derecho a la ciudad: de Henri Lefebvre a los análisis sobre la ciudad capitalista contemporánea", *Folios,* núm. 44, julio-diciembre de 2016.

Movilidad humana y violación de derechos

Daniel Arenas Gamboa*
Personero municipal de Bucaramanga, Colombia, y presidente
de la Federación Nacional de Personeros de Colombia

Movilidad y desarrollo

Bajo las circunstancias naturales evolutivas y adaptativas del ser humano en su condición de ser racional con deseos intrínsecos de superación en todas las fases y periodos históricos de la humanidad, incluso desde la época de las cavernas han existido dos factores fundamentales presentes de manera reiterativa, permanente y sistemática en los modelos de sociedad primitiva y desarrollada. El primero de ellos se enmarca dentro de los enfrentamientos, llámense guerras, batallas, conquistas, expansiones u otras, sin importar cuál sea su origen, causa o fundamento; y el otro factor se basa en la necesidad de trasladarse de un lugar a otro, de explorar más allá de los límites de su hábitat natural con fines de expansión, conocimiento, control territorial, búsqueda de alimento, intercambios comerciales y otras que permitieran de forma alguna el normal desarrollo de la especie humana.

No obstante, con la aparición de las sociedades desarrolladas, los sistemas de gobierno, las fronteras, los límites, las restricciones del desplazamiento, el control migratorio e incluso la política en sí misma, han utilizado este derecho humano a la movilidad con diferentes fines –electorales, económicos y de seguridad–, conforme los nacionales se van sintiendo desplazados de manera progresiva por los migrantes, relacionado con muchos aspectos de la vida cotidiana, ya sea en materia laboral, de salud, educación o vivienda, como eventos directamente proporcionales a la percepción del aumento de la delincuencia, el terrorismo y, en general, el desmejoramiento de la calidad de vida de las comunidades locales.

---

* Abogado, con especialidad en Gerencia Pública, en Gestión Empresarial y en Derecho Administrativo. Magíster en Derecho Internacional Humanitario, Derechos Humanos y Derecho Operacional. Presidente de la Federación Nacional de Personerías de Colombia. Presidente de la Asociación de Personeros de Santander, Colombia. Vicepresidente de Alianza Global del Ombudsperson Local. Tiene 15 años de experiencia laboral en el sector público. Especialista en temas de derechos humanos, resolución de conflictos, respeto a las diferencias, protección al medio ambiente, entre otros.

Ahora bien, ¿cómo entender este derecho a la movilidad no como una problemática creciente, sino como una oportunidad de desarrollo, tanto para los países de origen, de tránsito y de destino?, ¿se entiende este derecho desde una perspectiva integral y como fuente de desarrollo y prosperidad?, ¿o será acaso una carga para los Estados y localidades receptoras, que aumente el riesgo asociado al traslado humano, a los procesos migratorios y, en general, a toda acción de movilidad de la sociedad global?

Para tal fin se hace necesario recordar que en 2017 existían aproximadamente 260 millones de migrantes internacionales, es decir, casi 4% de la población mundial que reside permanentemente o se encuentra de manera transitoria en un país diferente al de su origen, esto marca el aumento porcentual de manera proporcional en relación con la globalización y fija la tendencia de que se mantendrá a lo largo de los próximos años de manera creciente. Sin embargo, la movilidad humana no puede limitarse a las acciones de movimientos internacionales, ya que hay que considerar con especial cuidado a las personas que se trasladan al interior del país donde nacen; es decir, que no traspasan o cruzan fronteras, por lo cual resulta relevante tener en cuenta el estimado del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual indica que para 2009 existía un aproximado de 750 millones de personas migrantes internas.

Conforme lo anterior, es necesario mencionar que siempre existirá multiplicidad de escenarios y situaciones que reaccionen al fenómeno de la movilidad y, por ende, motiven a las poblaciones a desplazarse en búsqueda de más y mejores oportunidades para éstas y sus familias, en diferentes ámbitos, pero principalmente en el laboral, así como en el académico, personal, familiar, de salud e incluso de seguridad, tranquilidad y acceso a derechos básicos o esenciales que no son garantizados por muchos de los Estados de origen a sus nacionales.

Estados Unidos y Europa seguirán siendo los escenarios ideales y propicios de destino para migrantes internacionales, quienes consideran que las condiciones de seguridad, la atención básica en salud y educación, así como las oportunidades laborales y la efectiva garantía de derechos son más fuertes, estables y duraderas, y desde las cuales contribuyen a la dinamización de la economía local enviando remesas a sus países de origen; circunstancia que ayuda a inyectar la economía local y, por lo tanto, puede considerarse a la movilidad humana como un factor de desarrollo y producción interesante que ayuda, en alguna forma, a la disminución de las brechas sociales y de la pobreza extrema.

Tal situación conlleva a que se distribuyan los recursos económicos, permitiendo elevar los índices de producción y desarrollo local generando un equilibrio de oportunidades entre los países más pobres, y aquéllos cuyas economías gozan de mayor fluidez monetaria, lo que es reconocido como una distribución equitativa de la riqueza porque los países de acogida o países de destino se benefician con la llegada de mano de obra ausente o faltante que dinamiza la economía y la producción, generando un impacto visible en el producto interno bruto.

Lo anterior, sin desconocer los aportes que se podrían generar con el conocimiento y habilidades en temas tales como ciencia, tecnología, industria, entre otros, que coadyuvan a tecnificar las labores locales y, como quiera que estén vinculados, de manera regular o formal al país de destino, deberán también como residentes y ciudadanos contribuir a la economía local como aportantes a los sistemas aduaneros, fiscales, contributivos, tributarios y demás mecanismos impositivos de recaudo estatal, así como al consumo del mercado interno.

De esta forma, es pertinente mencionar que las personas en movilidad humana muchas veces ayudan a refrescar el impacto y la carga pensional de los Estados en los que sus ciudadanos generalmente son de edad avanzada, por lo que la mayoría de los sujetos que emprenden la travesía de asumir nuevos retos en el mercado laboral son especialmente de edades jóvenes, no sólo con la edad adecuada para realizar las labores vacantes, sino que están preparados académicamente para su desarrollo, aportando mano de obra joven y calificada.

Por otro lado, encontramos que en la mayoría de Estados se ejecuta una política del olvido, una política tendiente a que los aspectos positivos de la migración sean constantemente invisibilizados y excluidos de la narrativa mediática.

A partir de ese instante es cuando se intensifica el papel de los medios de comunicación, internos y externos, igualmente excluidos e invisibilizados de la política pública, a través de la visión negativa de la presencia de migrantes en el territorio, la cual es combatida por los Estados con medidas autoritarias y, generalmente, desproporcionadas e injustas como lo son los cierres de fronteras. Y en este punto particular quisiera traer a colación el caso de Nicaragua, de 2015, cuando se prohibió la entrada de nacionales provenientes de Cuba y Haití, o el de Costa Rica, que impidió el ingreso de las personas originarias de Cuba, Colombia y Venezuela por disputas políticas, incluso durante la época de la emergencia sanitaria –que agudizó las problemáticas que históricamente han aquejado especialmente al pueblo de Venezuela–, en los que mantuvieron cerradas sus fronteras oficiales; tenemos también a México con la ejecución de programas como Frontera Sur de personas provenientes de América Central, que fueron políticas para contener la movilidad, diseñadas como políticas de seguridad nacional.

Estas políticas restrictivas tomadas desde la perspectiva de seguridad nacional y no como un hecho social de naturaleza humana hacen que las condiciones en que se esté desarrollando la movilidad humana empeore, pues personas vulnerables se ven expuestas a travesías extremas en rutas de alto riesgo, a afectaciones a la vida y la integridad personal, entre otras, intensificando el acoso permanente de grupos criminales que de-sencadena en el recurrente delito de tráfico ilegal de migrantes o en el de trata de personas.

La movilidad humana no es una amenaza, es una oportunidad de crecimiento y superación para los tres Estados involucrados en los desplazamientos de personas (es decir, el Estado de origen, el de tránsito y el de destino), con políticas estatales inclu-

yentes, sustentables y permanentes en el tiempo se puede aprovechar todo el bagaje cultural, intelectual, técnico y profesional de las personas que se movilizan para crear sociedades más prósperas y globalizadas.

Por ende, las personas en condición de movilidad deben ser destinatarias de políticas públicas integrales y efectivas que garanticen en todo momento su seguridad, y que sean consideradas como agentes de transformación social hacia el desarrollo sostenible de los Estados involucrados.

Considero que se debe entender a la sociedad y a las personas en situación de movilidad humana como un ciudadano global y universal, por lo que en todo momento la nacionalidad debería considerarse únicamente para identificar su lugar de origen; por el contrario, en modo alguno también se utiliza para limitar y restringir su destino, para coartar el legítimo derecho de elegir donde vivir y afectar el derecho a un destino.

No sólo las decisiones humanas, como la creación de fronteras y el consecuente cierre de éstas como medida estatal de control migratorio o revanchas político-diplomáticas, son las causas de la crisis entre la población vulnerable por la escasez de productos y la anulación del intercambio comercial, éstas podrían no sólo considerarse medidas extremas que coartan el derecho a la libre circulación de nacionales y extranjeros, si no que, sumado a esto, surgió en 2020 un factor a todas luces impredecible que generó un aumento en la crisis de la violación a derechos a causa de la restricción de la movilidad humana: la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19.

La característica más notoria va de la mano con la toma de decisiones restrictivas sobre la movilidad humana, ya que fueron las más severas jamás conocidas, cuyo único fin fue contener la propagación del virus mortal, que en diferentes regiones del mundo se tomaron de manera anticipada, algunas injustas, otras desmedidas, desproporcionadas, inapropiadas o extremas, que violaron flagrantemente los derechos humanos de manera reiterativa y sistemática, causando afectaciones a la salud, la educación, la vida, la dignidad humana, la libertad de expresión, entre otros; así como la negación a los derechos civiles y políticos, con detenciones arbitrarias, torturas, ausencia del debido proceso judicial, desapariciones forzadas, agresiones sexuales, y en general, violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos más vulnerables.

Lamentablemente, dentro del ejercicio del control estatal y del mantenimiento de la seguridad nacional, en ejercicio de su jurisdicción, existen leyes discriminatorias, así como prejuicios, actitudes xenófobas y racistas en los trabajadores estatales y la sociedad.

Si bien es cierto, los Estados tienen la obligación de ejercer su autoridad y jurisdicción constitucional y legal en sus fronteras internacionales, también es cierto que deben hacerlo con sujeción al cumplimiento de normativas de protección real en materia de derechos humanos, conforme lo exigen los organismos y las entidades internacionales sobre la materia.

Otro factor importante son los conflictos armados, persecuciones, violaciones de derechos humanos, crisis humanitarias y una multiplicidad de eventos consecuentes que afectan el orden público y ocasionan el desplazamiento forzoso. De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), para 2019 se contaba casi con 80 millones de personas desplazadas internas e internacionales, de las cuales 68% provenía de sólo cinco países (Siria, Venezuela, Afganistán, Sudán del Sur y Myanmar); y Turquía y Colombia ocuparon el 1.º y 2.º lugar, respectivamente, como países de acogida de personas desplazadas a nivel mundial con 3.9 millones y 1.8, respectivamente, cifra que, a la fecha, en Colombia supera fácilmente los tres millones de migrantes venezolanos.

Es pertinente mencionar que los conflictos armados, al igual que las catástrofes ambientales, tienen un impacto evidente y creciente en los flujos de movilidad en el mundo, es así que en 2008 se calculó que 20 millones de personas fueron obligadas a desplazarse por desastres climáticos[140] y es aterradora la cifra que calcula el profesor Myers de la Universidad de Oxford, quien manifestó que para 2050 serán 200 millones de personas forzadas a movilizarse por causas ambientales en el mundo.

¿Ciudadanía transnacional o universal?

La movilidad humana es en definitiva un hecho social vinculado con el ejercicio del derecho humano a la libre circulación, el cual permite al ser humano amplificar sus oportunidades, capacidades y libertades a través de los constantes flujos migratorios y la globalización, cruzando los límites de una división política o geográfica dentro de un país o hacia el exterior.

Somos de naturaleza nómada o sedentaria, las dicotomías son excluyentes y discriminatorias, los términos como *nacionales*, *extranjeros*, *inmigrantes* y *autóctonos* en este tiempo de universalidad y globalización están obsoletos, máxime cuando plenamente está demostrado que las medidas adoptadas y los enfoques de antaño ejecutados para tratar la movilidad humana no han sido eficaces y, por el contrario, han aumentado el riesgo de la violación permanente y sistemática de derechos humanos y de la dignidad humana de quienes buscan un futuro mejor lejos de su país de origen.

De la misma forma, y en ejercicio de la interacción constante, la movilidad humana genera encuentros culturales y sociales que pueden ser enriquecedores para la sociedad de acogida, trabajando por la integración socioeconómica de las personas migrantes, refugiadas, retornadas y propender por el desarrollo integral; por lo tanto, se puede concluir que

[140] ACNUR, 2008.

el multiculturalismo obligó de alguna forma a que las sociedades se dieran la oportunidad de abrirse al cambio generado por las interrelaciones, concluyendo que la integración y la inclusión multicultural y multiétnica es la mejor oportunidad de crear sociedades fuertes y desarrolladas con capacidad de resiliencia, sólidas y prósperas.

Es necesario que tomemos de ejemplo a Estados Unidos como potencia mundial y el gran aporte de los migrantes en su crecimiento, por lo que no existe Estado alguno desarrollado y próspero con una cultura única.

Los retos

Es importante tener en cuenta que las diversas características económicas, sociales y culturales de las personas en movimiento generan un doble reto para identificarlas o caracterizarlas, pues el fenómeno de la multiculturalidad, incluso entre regiones es complejo, porque ellas pertenecen a todas las edades, géneros, condiciones socioeconómicas, niveles educativos, orientaciones sexuales, estatus migratorio, y en general, a una diversidad de escenarios y contextos que hacen imposible la unificación.

Por lo tanto, el primer reto será cómo identificar esta multiplicidad de actores teniendo en cuenta su contexto social, familiar, personal, geográfico y psicológico; y el segundo reto es cómo implementar una capacidad de respuesta efectiva para cada tipo de persona, es decir, la materialización del enfoque diferencial para, posteriormente, iniciar la construcción de la política pública integral para personas en situación de movilidad humana.

Conforme lo anterior, tenemos que la movilidad humana supone flujos mixtos, es decir, implica grandes cantidades de personas que se mueven o trasladan al mismo tiempo por diferentes motivos y distintos objetivos, pero usan las mismas rutas y medios de transporte y comparten los mismos riesgos asociados a la movilidad humana.

Así las cosas, el cambio empezará cuando las personas en situación de movilidad, cualquiera que sea ésta, no sean consideradas como objeto de atención o asistencia estatal, sino como sujeto de derechos. Se debe cambiar la perspectiva de exclusión a una visión solidaria, amplia e integral y de sociedad moderna, evolutiva y en ejercicio de su derecho propio al movimiento, con políticas de lucha frontal contra el delito y criminalidad en los Estados de tránsito, especialmente en las zonas de frontera de los Estados de origen y de destino, con asistencia y protección prioritaria y permanente para todas las personas en movilidad, con un tratamiento especial o diferencial para quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad a causa del desplazamiento forzado, refugio, migración irregular o en riesgo de tráfico ilegal de migrantes o de trata de personas, y en general al ser humano universal o transnacional que por razón de su derecho a la libre circulación se encuentre en situación de riesgo.

Soluciones

¿Disminuir la tendencia a la movilización es posible con controles más severos por parte de los Estados?, ¿regular el desplazamiento para convertirlo en un proceso seguro, ágil, ordenado en el que se proteja en primer orden al sujeto de derechos?

Es fundamental reconocer y aceptar al ser humano como un ciudadano universal, un sujeto de derecho globalizado de naturaleza trashumante y nómada, quien expondrá sus motivos legítimos para su movilidad, con procesos más libres y seguros garantizando sus derechos básicos.

La búsqueda de una estrategia global común que, como no existe, ocasiona una inseguridad jurídica para las personas que se encuentran en situación de movilidad, dejándolas expuestas a las decisiones individuales de cada Estado en protección de sus intereses y no de la persona humana. Finalmente se propone reducir los requisitos restrictivos para la búsqueda de empleo, así como transformar la movilidad en una parte esencial de las estrategias nacionales del desarrollo.

Derecho humano a la ciudad. La Alianza Global del Ombudsperson Local ante la Nueva Agenda Urbana. Memoria
se terminó de editar en marzo de 2024.
Para su composición se utilizó el tipo Parisine Plus Std Gris.

Comprometida con la ecología y el cuidado del planeta,
la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México edita
este material en versión electrónica para reducir el consumo de recursos
naturales, la generación de residuos y los problemas de contaminación.

Delegaciones de la CDHCM en alcaldías

Álvaro Obregón
Canario s/n,
col. Tolteca,
01150 Ciudad de México.
Tels.: 55 5515 9451 y 55 5276 6880.

Azcapotzalco
Av. Camarones 494,
col. Del Recreo,
02070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 5771, 55 7095 2143 y 55 4883 0875.

Benito Juárez
Av. Cuauhtémoc 1240, planta baja,
col. Santa Cruz Atoyac,
03310 Ciudad de México.
Tel.: 55 5604 5201.

Coyoacán
Av. Río Churubusco s/n,
esq. Prol. Xicoténcatl, primer piso,
col. San Diego Churubusco,
04120 Ciudad de México.
Tels.: 55 7163 9332 y 55 7163 9533.

Cuajimalpa de Morelos
Av. Juárez s/n, esq. av. México,
edificio Benito Juárez, planta baja,
col. Cuajimalpa,
05000 Ciudad de México.
Tels.: 55 9155 7883 y 55 8917 7235.

Cuauhtémoc
Río Danubio 126, esq. Río Lerma,
primer piso, col. Cuauhtémoc,
06500 Ciudad de México.
Tels.: 55 8848 0688 y 55 7095 3965.

Gustavo A. Madero
Calzada de Guadalupe s/n,
esq. La Fortuna, planta baja,
col. Tepeyac Insurgentes,
07020 Ciudad de México.
Tels.: 56 1152 4454 y 55 9130 5213.

Iztacalco
Av. Río Churubusco, esq. av. Té s/n,
edificio B, primer piso,
col. Gabriel Ramos Millán,
08000 Ciudad de México.
Tels.: 55 5925 3232 y 55 6140 7711.

Iztapalapa
Aldama 63,
col. Barrio San Lucas,
09000 Ciudad de México.
Tels.: 55 5910 4101 y 55 9002 7696.

La Magdalena Contreras
José Moreno Salido s/n,
col. Barranca Seca,
10580 Ciudad de México.
Tel.: 55 5449 6188.

Miguel Hidalgo
Parque Lira 94,
planta baja, col. Observatorio,
11860 Ciudad de México.
Tel.: 55 5276 7700, ext. 4001.

Milpa Alta
Av. México s/n,
esq. Guanajuato Poniente,
col. Villa Milpa Alta,
barrio Los Ángeles,
12000 Ciudad de México.
Tel.: 55 2580 7819.

Tláhuac
José Ignacio Cuéllar 22,
col. El Triángulo,
13460 Ciudad de México.
Tels.: 55 7689 1954, 55 8939 1320 y 55 8939 1315.

Tlalpan
Moneda 64, Deportivo Vivanco,
col. Tlalpan Centro I,
14000 Ciudad de México.
Tel.: 55 5087 8428.

Venustiano Carranza
Prol. Lucas Alamán 11, esq. Sur 89, planta baja,
col. El Parque,
15960 Ciudad de México.
Tels.: 55 9216 2271 y 55 9216 1477.

Xochimilco
Francisco I. Madero 11,
col. barrio El Rosario,
16070 Ciudad de México.
Tels.: 55 7155 1002 y 55 7155 8233.

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México

Edificio sede
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
demarcación territorial Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México.
Tel.: 55 5229 5600.

Servicios gratuitos.

Horarios de atención en sede
las 24 horas de los 365 días del año.

Página web
https://cdhcm.org.mx

Correo electrónico
cdhcm@cdhcm.org.mx

Consulta las publicaciones de la CDHCM
https://piensadh.cdhcm.org.mx

/CDHCMX @CDHCMX @CDHCMX