

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA



REIB

2020

Vol. 14 No. 1

CONSEJO DIRECTIVO Y CIENTÍFICO

DIRECTORES:

Carlos R. Fernández Liesa
Universidad Carlos III de Madrid

Cástor M. Díaz Barrado
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

SUBDIRECTORA:

Anna Badia Martí
Universitat de Barcelona

SECRETARÍA ACADÉMICA:

José Manuel Azcona Pastor
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Jorge Urbaneja Cillán
Universidad de Alicante

COORDINADORA:

Diana M. Verdiales López
Universidad Rey Juan Carlos

COMITÉ CIENTÍFICO:

Francisco Aldecoa Luzárraga, Universidad Complutense de Madrid
Celeste Pino Canales, Universidad de La Habana (Cuba)
Ana Idalia Castellanos Khouri, Embajadora Cancillería (República Dominicana)
Fernando Dos Reis Condesso, Universidad Técnica de Lisboa (Portugal)
Romualdo Bermejo García, Universidad de León
Francisco José Piñón, Universidad de Congreso (Argentina)
Miryam Colacrai, Universidad Nacional de San Martín y Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
João Abreu de Faria Bilhim, Universidad Técnica de Lisboa (Portugal)
Rafael Caldach Cervera, Universidad Complutense de Madrid
Celestino del Arenal Moyua, Universidad Complutense de Madrid
Cesáreo Gutiérrez Espada, Universidad de Murcia
Véronique Champeil-Desplats, Universidad de París Ouest-Nanterre La Défense (Francia)
Felipe González, Universidad Diego Portales (Chile),
Magda Yadira, Universidad de Monterrey (México)
Carlos Molina, Universidad de Medellín (Colombia)
Montserrat Huguet, Universidad Carlos III de Madrid
Francesco Seatzu, Universidad de Cagliari (Italia)

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Antonio Pastor Palomar, Vicente Garrido Rebolledo, María de los Ángeles Cano Linares, Pilar Trinidad Núñez, M^a Sagrario Morán Blanco, Beatriz Barreiro Carril, Elena C. Díaz Galán, Daniel Oliva Martínez, Mercedes Guinea Llorente, Cristina Pérez Rico, Ana Manero Salvador, Diana M. Verdiales López

REVISTA ELECTRÓNICA IBEROAMERICANA

REIB

Vol. 14 No. 1

2020

Junio

La Revista Electrónica Iberoamericana REIB se encuentra indexada en LATINDEX y en las bases de datos ISOC, DICE y La Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), por sus contenidos de alta calidad científica sobre la realidad iberoamericana y en el contexto de las Ciencias Sociales y Jurídicas.

Edición: Centro de Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos y el Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria de la Universidad Carlos III de Madrid.

Diseño: Centro de Estudios de Iberoamérica, Universidad Rey Juan Carlos.

ISSN: 1988-0618

CENTRO DE ESTUDIOS DE IBEROAMERICA
UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS
C/TULIPAN S/N, MÓSTOLES, MADRID

ÍNDICE

I. EDITORIAL

EDITORIAL REIB 7

II. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:

ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN CON LAS Y LOS JÓVENES COMO
PROTAGONISTAS: UNA URGENCIA EN ESTA NUEVA DÉCADA 10

Max Trejo

Secretario General. Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

III. ARTÍCULOS Y NOTAS

EL MONITOREO MEDIANTE VISITAS A PAÍSES DE LA COMISIÓN
INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 19

Felipe González Morales

Universidad Diego Portales

LA SATISFACCIÓN EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS:
DEFINICIÓN, MODALIDADES Y LÍMITES PARA SU APLICACIÓN 47

Juan Carlos Romero Vargas

Natalia Moreno Murillo

Universidad Carlos III de Madrid

ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE LA MUJER Y EL HOMBRE..... 77

Darío Ezequiel Díaz

Mirta Natalia Ojeda

Universidad Gastón Dachary, Argentina

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL 2018 Y SUS AVANCES Y
RETROCESOS DE CARA A LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN COLOMBIA. 118

Diana Marcela Pérez Bolaños

Universidad Rey Juan Carlos

COLOMBIA: UN ESTADO FRAGMENTADO Y UNA POLÍTICA SIN PUEBLO 1948-
2018..... 151

Guillermo Andrés Duque

Cristina del Prado Higuera

Universidad Rey Juan Carlos.

WORKSHOPS DE INVESTIGAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR..... 184

Ana Isabel Serra Rocha

Universidade de Lisboa

IV. RECENSIONES

REID, MICHAEL. El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina. Editorial Crítica, 2018. ISBN: 978-607-747-673-3 215

Ignacio García Marín

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México

GAMARRA CHOPO, Yolanda, La participación española en misiones militares en el exterior. Treinta años de contribución a la paz y seguridad internacionales, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, 226 páginas..... 219

Elena Díaz Galán

Universidad Rey Juan Carlos

DE LORENZO, Rafael, PEREZ BUENO, Luis Cayo, Fundamentos del Derecho de la discapacidad, Thomson Reuters. Aranzadi, 2020. 222

Carlos R. Fernández Liesa

Universidad Carlos III de Madrid.

V. CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA IBEROAMERICANA 229

Harold Bertot Triana

Escuela Diplomática de Madrid.

VI. DOCUMENTACIÓN.....284

1. Tratado Relativo a la Transmisión Electrónica de Solicitudes de Cooperación Jurídica Internacional entre Autoridades Centrales

2. Líneas estratégicas sobre turismo y desarrollo sostenible en Iberoamérica.

I. EDITORIAL

EDITORIAL REIB

La discapacidad en América latina es un tema poco conocido. Y ello a pesar de ser la región en la que más pronto se realizó un desarrollo normativo del derecho de las personas con discapacidad. Ciertamente que la convención americana de derechos de las personas con discapacidad fue un hito en el camino de la protección internacional, luego complementado por la convención de Naciones Unidas. Los avances jurídico políticos en materia de protección y reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad han sido algo revolucionario desde el punto de vista del derecho internacional.

Sería necesario en la actualidad que se pasase al ámbito de la adaptación de los derechos estatales así como a la realización de las mutaciones jurídico políticas y sociales que hiciesen posible una transformación al modelo social de discapacidad. Este modelo es el que promueve las Naciones Unidas, desde una visión de los derechos humanos. Es un modelo que todavía falta por implantar en la mayor parte de los países de América Latina. Buena labor hacen algunos Estados y la Organización panamericana de la salud En América Latina la situación de las personas con discapacidad sigue siendo de discriminación. Superar esta situación exige, en primer lugar, una concienciación de la situación. Pero también una transformación del marco normativo estatal de acuerdo con la convención interamericana y con la convención de Naciones unidas

América Latina debe avanzar hacia un modelo de protección de la discapacidad, lo que no es sencillo, en primer lugar, porque es una región con altos niveles de desigualdad y escasa protección social, cuestiones ambas necesarias para impulsar un modelo eficaz. El Derecho internacional ha ido por delante de los ordenamientos internos de los Estados latinoamericanos. Una labor que se debería de realizar es una armonización y una estandarización de dichos ordenamientos, de manera que se adaptasen a las convenciones internacionales. Asimismo, optar por el modelo social exige cambios institucionales, normativos y de políticas que no se han realizado en la mayor parte de los Estaos y, en aquellos en que se han hecho leyes en muchos casos son ineficientes. En esta línea hay que transformar las leyes laborales, tributarias, civiles, mercantiles, administrativas etc..

Hay que cambiar la sociedad desde la mirada de la dignidad y desde el enfoque de los derechos humanos, es la tesis que late a lo largo de una obra de Rafael de Lorenzo, y otros autores, de la que hacemos una reseña en este número. Hay que cambiar una identidad colectiva de las personas con discapacidad que se ha construido de manera errónea desde la deficiencia, y que ha dado lugar a una percepción pública devaluada, a una auténtica degradación de la imagen. Este grupo social diferenciado ha sido tradicionalmente estigmatizado y excluido, ha sufrido discriminaciones múltiples. Cambiar esta situación desde los derechos humanos supone que América Latina apueste por el modelo social. No hay que olvidar que como indica R de Lorenzo la discapacidad es una “situación que es consecuencia de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, ya sean reales o simplemente percibidas por la sociedad, y cualquier tipo de barreras, ya deriven de la actitud o del entorno que limitan o impidan el ejercicio de sus derechos y su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás”.

También es necesario profundizar en los principios que permiten reorientar el derecho en sentido solidario, entre los que cabe destacar los principios de respeto por la diferencia, igualdad material, igualdad de trato y no discriminación, igualdad de oportunidades, igualdad entre el hombre y la mujer, autonomía personal y vida independiente, accesibilidad universal, derecho al trabajo como factor determinante de inclusión social, entre otros.

Más allá de los principios el estudio de las normas y las políticas en cuestiones como el derecho a la vida, la autonomía, los derechos de los menores, la libertad de desplazamiento, el derecho a fundar una familia, a una vida independiente, a la asistencia personal entre otros son cuestiones que deben ser estudiadas y profundizadas. Solo el conocimiento profundo de las mismas permitirá mejorar las leyes, las políticas y cambiar la conciencia de las personas sobre este grupo vulnerable, que debe ser objeto de un replanteamiento básico, con una transformación normativa, política y social para la que ya se han implantado los pilares en el espacio internacional. Cabe realzar la rapidez con que América Latina tomó conciencia del problema. Ahora estamos en la fase de implantación del modelo. En ese sentido el modelo español, con instituciones como la Once o el Cermi, o con los propios desarrollos normativos y adaptación de la convención de Naciones Unidas ha sido un ejemplo a seguir.

II. TRIBUNA ABIERTA IBEROAMERICANA:

ACCIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN CON LAS Y LOS JÓVENES COMO PROTAGONISTAS: UNA URGENCIA EN ESTA NUEVA DÉCADA

Max Trejo

Secretario General

Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ).

En Iberoamérica viven 216 millones de jóvenes entre 15 y 34 años, quienes suman la tercera parte de la población regional¹. Por ello, es imposible orientar y lograr un desarrollo sostenible, inclusivo y justo sin contar con ellas y ellos. Se trata de personas diversas que viven en condiciones desiguales y que experimentan con intensidad los beneficios del mundo contemporáneo, como la conectividad y un mayor acceso a la información; pero también, en su mayoría, la precarización, la exclusión y las brechas que el modelo económico vigente trae consigo. Una generación que empieza a tomar las riendas del mundo y cuya fuerza de cambio y acción colectiva son fundamentales para implementar soluciones conjuntas a los grandes desafíos que enfrentamos.

No se trata de desafíos menores. Para empezar, entramos en una década decisiva para la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en la que pasar a la acción, con compromisos claros por parte de todos los actores, es fundamental para lograr lo que hemos pactado como comunidad global, sin dejar a nadie atrás. En la región iberoamericana esto significa responder al llamado de urgencia que surge del balance de los resultados conseguidos hasta ahora, los cuales son desiguales entre ODS, entre los países y para las personas jóvenes.

Por ejemplo, el ODS 1 tiene entre sus metas a 2030, reducir al menos a la mitad la proporción de hombres, mujeres y niños de todas las edades que viven en la pobreza. En nuestra región, aún con las reducciones que se habían logrado en años anteriores, la situación es alarmante: el 26% de jóvenes entre 15 y 24 años y el 23% de jóvenes entre

¹ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Ruta ODS. Situación de las personas jóvenes en Iberoamérica. Boletín 1. Madrid, septiembre de 2019. P.6. Consultado en: <https://oij.org/wp-content/uploads/2019/10/ruta-ods-boletin-WEB.pdf>

25 y 34 años viven en situación de pobreza². Además, en general, son las mujeres las más afectadas y en seis países un tercio o más de sus jóvenes de entre 15 y 24 años viven en situación de pobreza³.

El ODS 5, por su parte, indica como meta reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado, lo cual se hace fundamental cuando vemos la situación de las jóvenes. Así, aunque existen marcadas diferencias entre países en el número de horas que las y los jóvenes dedican a estas actividades, sigue siendo clara la carga desproporcional que recae sobre las jóvenes en toda la región, lo cual se expresa con intensidad en el hecho de que en siete países las jóvenes dedican sobre 10 puntos porcentuales más a estas tareas que sus pares varones⁴.

O el ODS 8 integra como metas lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, por un lado, y reducir considerablemente la proporción de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación, por el otro. Sin embargo, en Iberoamérica la tasa de desempleo juvenil duplica la de la población adulta e incluso la triplica en algunos países, afectando de manera especial a quienes tienen entre 15 y 24 años, así como a las jóvenes. Por su parte, el 18,7% de jóvenes de estas edades no estudian, ni trabajan, ni reciben capacitación, lo cual, como en el caso anterior, también es más crítico entre las mujeres que entre los varones⁵.

A este panorama que muestra la necesidad impostergable de posicionar a la población joven en el centro del desarrollo sostenible, se suma una coyuntura que ahonda las desigualdades y evidencia la urgencia de transformar los actuales paradigmas del desarrollo. Esto, porque la pandemia del coronavirus COVID-19 está poniendo a prueba a las personas, las sociedades y sus gobiernos a lo largo del mundo, y en nuestra región lo seguirá haciendo mientras superamos sus efectos socioeconómicos. Al respecto, son de resaltar algunas proyecciones realizadas por diferentes organismos.

² *Ibíd.* P. 10

³ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Ruta ODS. Las jóvenes en Iberoamérica. Boletín 2. Madrid, marzo de 2020. P. 10. Consultado en:
https://oij.org/wp-content/uploads/2020/03/RUTA-ODS-2_def_ok_compressed.pdf

⁴ *Ibíd.* p. 26

⁵ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Ruta ODS. Situación de las personas jóvenes en Iberoamérica. Boletín 1. Madrid, septiembre de 2019. P.24

Para empezar, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) prevé que esta región la caída del PIB podrá provocar un incremento del 4,4% en la tasa de pobreza, lo que implica que cerca de 29 millones de personas se sumarán a esta situación. Así, el número de personas que viven en pobreza pasará de 186 millones en 2019 a 214,7 millones en 2020, afectando de manera especial a quienes viven en condiciones de mayor vulnerabilidad. Del mismo modo, esta entidad señala que habrá un aumento de casi 12 millones de personas desempleadas, con una tasa de desempleo regional que pasará del 8,1% al 11,5%⁶.

En un sentido similar, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que, si no se actúa a tiempo, se podrán perder cerca de 25 millones de empleos en el mundo como efecto del COVID-19⁷. Además, aumentarán el subempleo y la pobreza laboral. Las personas jóvenes son una de las poblaciones más vulnerables en este escenario, dada su alta tasa de desempleo; la precariedad de gran parte de sus trabajos; su sobrerrepresentación en los sectores más afectados por las medidas tomadas para enfrentar la pandemia –como la hostelería, el turismo, los servicios y la economía informal-; y su desprotección social, ya que en la región tan solo cerca del 40% de jóvenes que trabajan tienen afiliación a la seguridad social-⁸.

Este escenario evidencia que las personas jóvenes también deben ser protagonistas en las diferentes acciones que se desplieguen desde todos los frentes para contrarrestar los efectos socioeconómicos de la pandemia, no solamente porque las vulneraciones y vulnerabilidades que les afectan se acrecientan, sino también porque su compromiso y rol como agentes de cambio es más relevante que nunca para levantarnos y seguir creciendo. Para ello, es fundamental escucharlas con atención, en su diversidad y sin velar las condiciones desiguales en que viven, así como garantizarles una participación incidente en los diferentes espacios de decisión.

⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación. Informe especial COVID-19, No. 2. 21 de abril de 2020. Consultado en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf

⁷ Organización Internacional del Trabajo (OIT). Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis. 29 de abril de 2020. Consultado en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

⁸ Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ). Observatorio Iberoamericano de Empleo, Emprendimiento y Seguridad Social Juvenil. Panorama estadístico. Consultado en: <https://oij.org/observatorio/>

Desde nuestra perspectiva, responder a este contexto con acciones transformadoras que aporten al bienestar de las personas jóvenes y al mejoramiento de sus condiciones de vida, requiere que afirmemos nuestra convicción en su capacidad de agencia, en un momento en el que los paradigmas que guían el mundo pueden resignificarse contando con las sensibilidades y las propuestas de las generaciones jóvenes. También requiere soluciones conjuntas que respondan a la coyuntura y que, a la vez, impulsen cambios de fondo, en escenarios de incertidumbre en el que los objetivos que la comunidad global ha pactado deben acelerarse.

En este sentido, es importante, ante todo, garantizar que las medidas tomadas por los Estados a través de sus políticas públicas garanticen, promuevan y protejan los derechos de las personas jóvenes, y sean respetuosas de los principios de los derechos humanos. Esto significa, por un lado, atender de forma inmediata las causas estructurales que provocan, profundizan y alientan las situaciones de desigualdad y la vulneración de derechos fundamentales, poniendo en el centro a las personas y grupos más vulnerables; y, por el otro, avanzar en una agenda de transformación social y de prevención que aporte al acceso universal a los derechos y al cierre de las brechas que afectan a la región.

Es por esto que desde OIJ afirmamos nuestro compromiso con la generación de marcos de protección que permitan a los Estados garantizar los derechos de las personas jóvenes y a éstas exigirlos, respondiendo a una nueva agenda de derechos acorde con el siglo XXI y con las demandas de las y los jóvenes. Una nueva agenda de derechos que ayude a saldar deudas pendientes como las libertades políticas y el acceso al trabajo decente, a la educación de calidad o a una salud integral; que atienda desafíos contemporáneos como la democratización digital, la migración segura, la justicia climática y la igualdad de género; que reconozca los derechos de grupos y sectores históricamente excluidos como jóvenes LGBTI, migrantes o con discapacidad; y que incorpore los derechos que las y los jóvenes están posicionando en la agenda pública porque les unen políticamente y les afectan.

La región cuenta con instrumentos potentes para lograrlo: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (CIDJ) y su Protocolo Adicional, que dan forma al Tratado Internacional de los Derechos de las Personas jóvenes (TIDJ)⁹; un

⁹ Para mayor información consultar: <https://oij.org/tratado-internacional-de-derechos-de-la-juventud/>

instrumento de vanguardia, único y vinculante que debe ser una punta de lanza para el reconocimiento de los derechos dentro de los marcos jurídicos de los países iberoamericanos. Por ello, trabajamos arduamente por su total ratificación e implementación, lo cual se traduce en su exigibilidad por parte de las y los jóvenes.

Hasta el momento, 7 Estados han ratificado la CIDJ (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, España, Honduras, República Dominicana, Uruguay), de los cuales 2 (Ecuador, Uruguay), además, han ratificado su Protocolo Adicional. Mientras que otros 10 Estados solo han firmado la CIDJ y 4 siguen sin suscribirla (Argentina, Colombia, Chile, El Salvador). Ante este panorama desigual, se hace apremiante lograr que los procesos de firma y ratificación se aceleren con el objetivo de que empiecen a formar parte del corpus legislativo de cada país.

Asimismo, es importante resaltar que los derechos de las y los jóvenes son interdependientes, por lo cual garantizarlos es una misión que supera las competencias de los órganos de juventud y para la cual resulta insuficiente que cada sector actúe por separado. Por ello, de la mano con los gobiernos y en consonancia con la Carta Iberoamericana de Transversalización de la Perspectiva de Juventudes aprobada por los Ministros y Responsables de Juventud en 2019¹⁰, en Lisboa, avanzamos hacia la intersectorialidad y la gestión de políticas públicas integrales e integradoras con enfoque de derechos y basadas en la evidencia, que se traduzcan en el goce efectivo de los derechos por parte de las personas jóvenes.

Finalmente, en relación con este llamado a que escuchemos con atención a las personas jóvenes para responder a sus necesidades y exigencias, e introducir sus propuestas y acciones en el centro de la agenda pública, las acciones que impulsamos desde OIJ también se orientan hacia la consolidación de espacios donde ellas y ellos interactúen con sus instituciones y con otros actores, ganando incidencia en la orientación del desarrollo sostenible y fuerza en la demanda de protección de sus derechos.

Reconocer la capacidad de agencia de las personas jóvenes y su potencia para transformar las realidades de los países y la región, así como el hecho de que habitan realidades diversas y desiguales y que, en consecuencia, no todas cuentan con las

¹⁰ Para mayor información consultar:
<https://www.facebook.com/OIJdigital/videos/785833095174334/?v=785833095174334>

mismas oportunidades para hacer viables sus proyectos vitales, implica que, además de proteger sus derechos, empoderarles sea una segunda prioridad. Es decir, que actuemos con el propósito de ampliar sus capacidades para elegir y realizar estratégicamente y con autonomía las vidas que desean vivir, interviniendo, a la vez, en el cambio social.

Se trata, en este sentido, de reconocer y fortalecer el poder de las y los jóvenes para decidir, actuar e incidir, cumpliendo los propósitos que se han trazado y participando, junto con otros actores, en las decisiones que les afectan individualmente y al conjunto de la comunidad de la que forman parte. Para que esto suceda, desde OIJ enfocamos nuestras acciones en dos dimensiones: en el empoderamiento individual, desarrollando actitudes y aptitudes que les permitan enfrentar los desafíos con confianza y participar plenamente en los diferentes ámbitos de la vida social; y en el empoderamiento colectivo, reforzando el rol de las y los jóvenes como agentes de cambio e impulsando vínculos colaborativos en torno a intereses afines que tengan un efecto multiplicador y transformador.

En virtud de ello, nuestro accionar se centra en el fortalecimiento y ampliación de estas capacidades tanto a nivel personal como grupal, relevando, además, el rol del asociativismo juvenil como una herramienta efectiva de participación y transformación de las sociedades, que permite a las y los jóvenes trabajar unidos, organizarse y movilizar recursos para encontrar soluciones conjuntas a los problemas. Los resultados que hemos obtenido en los últimos años son importantes. Por ejemplo, a través de nuestro programa de emprendimiento cultural, Hélice, hemos llegado a 3000 personas en dos años; con Travesías, el programa de formación y movilidad cultural, hemos vinculado a más de 800 colectivos de 300 localidades de los 21 países de Iberoamérica, además de formar a 12.000 jóvenes en 3 años; y con los Premios de Juventud, en sus dos ediciones, hemos reconocido 14 iniciativas lideradas por jóvenes, luego de recibir cerca de 500 candidaturas¹¹.

Del mismo modo, reconocemos que uno de los campos prioritarios para el empoderamiento de las personas jóvenes es su participación en el mundo del trabajo, teniendo en cuenta la importancia que éste tiene en la posibilidad de que puedan desarrollar sus vidas desde las opciones que elijan y consolidar su lugar protagónico en la sociedad. Como se señaló al inicio, lo anterior cobra una importancia renovada en la

¹¹ Para mayor información sobre los programas de OIJ consultar: www.oij.org

actual crisis producida por el COVID-19. Por lo tanto, sumado a los programas señalados, una de nuestras prioridades es la formación de las y los jóvenes en competencias digitales y habilidades socioemocionales, como estrategia para fortalecer su participación en un mundo del trabajo que está cambiando y automatizándose a una gran velocidad, y que está siendo gravemente impactado por una crisis sin precedentes que les demanda gestionar la incertidumbre y adaptarse a los cambios.

Asimismo, atendemos la importancia de construir ambientes colaborativos en los que sean visibles las iniciativas que son impulsadas por las personas jóvenes y sus organizaciones y en los que, a la vez, se intensifiquen su compromiso y participación en el cambio social. Por ello, incrementando sus capacidades para la incidencia y sus liderazgos, impulsamos una comunidad de jóvenes referentes que aporten a la aceleración de los cambios que necesitamos para lograr sociedades más justas, sostenibles e inclusivas, a través de acciones intergeneracionales que convocan a otros actores y de redes que hacen eco a las propuestas de las y los jóvenes.

Para terminar, es importante resaltar que responder al contexto actual con acciones transformadoras que aporten al bienestar de las personas jóvenes implica posicionar el rol del multilateralismo y la cooperación como facilitadores del desarrollo, en tanto nos permiten afrontar amenazas compartidas y aprovechar oportunidades comunes. Muchos de los asuntos que afectan las vidas de las y los jóvenes tienen expresiones y repercusiones en lo local, pero necesitan respuestas coordinadas en los ámbitos regional e internacional, así como el compromiso de todos los sectores y actores. Así, por ejemplo, la precarización laboral, el cambio climático o las crisis migratorias, que son cuestiones que afectan el presente y el futuro de las personas jóvenes, escapan al radio de acción de los gobiernos nacionales por lo que ameritan una atención coordinada y una acción colectiva.

Para aportar en este marco, desde 2016 impulsamos la Alianza Internacional de Cooperación en Juventud¹², una plataforma colaborativa en la que se vinculan gobiernos, sociedad civil, sector privado, academia y organismos internacionales en el propósito de alinear acciones que profundicen y amplíen los resultados del desarrollo en favor de las juventudes iberoamericanas. Su espíritu está en consonancia con el ODS 17 de la Agenda 2030, que invita a revitalizar las alianzas y que interpela a los distintos

¹² Para mayor información consultar: <https://oij.org/alianza-internacional-de-cooperacion-juventud/>

actores del desarrollo a establecer acuerdos y sinergias en donde las distintas experiencias y recursos que cada uno posee se conviertan en instrumentos para la acción innovadora. Nuestra apuesta, además, es que éstas se basen en interacciones en las que las voces de las personas jóvenes sean decisivas para dar solución a los retos que nos plantea el desarrollo sostenible.

La Alianza es, en este sentido, un instrumento para la acción y para la corresponsabilidad que suma a socios que reconocen el importante papel que tienen en la consecución del bienestar de las personas jóvenes. Asimismo, releva nuestro rol como único Organismo Internacional de Juventud y nuestra misión de posicionar a las y los jóvenes como protagonistas de la transformación, superando las respuestas fragmentadas a los problemas a través de un multilateralismo y una cooperación internacional renovados.

Por ello, trabajamos para afirmar alianzas en torno a actuaciones ambiciosas, de gran envergadura y amplio impacto que permitan que las acciones que desarrollamos desde OIJ se enriquezcan con diferentes perspectivas, ganando en impactos y sostenibilidad. Alianzas que, además, promuevan la cooperación Sur-Sur y triangular a través del intercambio de experiencias y buenas prácticas, y que nos permitan incrementar el trabajo colaborativo con organismos internacionales de relevancia para vincular y alinear la agenda de juventud con la agenda global de desarrollo.

La coyuntura mundial actual ha sido un duro recordatorio de lo profundamente conectados que estamos y nos demuestra que los países no pueden gestionar los riesgos por sí solos. Por ello, en una década decisiva como la que estamos iniciando, el multilateralismo y la cooperación internacional no son opcionales. Solo podemos tener éxito si actuamos juntos. Y, especialmente, si lo hacemos con el compromiso no solo de resolver la coyuntura, sino de solucionar los desafíos que ya enfrentábamos antes de la pandemia con una visión de futuro.

No podemos olvidar las movilizaciones sociales que los países de la región vivieron en los meses previos a la pandemia, con miles de personas exigiendo cambios de fondo. No podemos ignorar ese llamado de urgencia para que erradiquemos vulneraciones y activemos transformaciones. Y, por supuesto, no podemos lograrlo sin las y los jóvenes, sin hacerles protagonistas en este momento crucial y demostrarles, con acciones concretas, que realmente nos importan.

III. ARTÍCULOS Y NOTAS

**EL MONITOREO MEDIANTE VISITAS A PAÍSES DE LA
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ¹**
*MONITORING THROUGH COUNTRY VISITS BY THE INTER-AMERICAN
COMMISSION ON HUMAN RIGHTS*

Felipe González Morales²

Universidad Diego Portales

RESUMEN

Las visitas a países con fines de monitoreo por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desempeñan un papel central en la labor de dicho organismo. Durante la época en que existían numerosas dictaduras en el Continente Americano ellas fueron la herramienta más importante de la Comisión. El artículo describe cómo las visitas a países continúan teniendo gran importancia para la protección de los derechos humanos en los países americanos, para lo cual la Comisión ha incorporado una serie de cambios en la manera de realizarlas, que el artículo analiza.

PALABRAS CLAVES: Monitoreo de derechos humanos – visitas a países - Comisión Interamericana de Derechos Humanos – papel de los distintos actores públicos en una visita – aspectos de una visita – consecuencias de una visita.

ABSTRACT

Country visits of the Inter-American Commission on Human Rights to monitor conditions play a central role in its work. At the time when there were a large number of dictatorships in the Americas, visits were the most important Commission's tool. The article describes how country visits continue to be of major importance for the protection of human rights at the countries of the Americas, for whose purpose it has

¹ Artículo recibido el 30 de marzo de 2020 y aprobado el 23 de abril de 2020.

² Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad Diego Portales. Profesor Honorífico Universidad Carlos III de Madrid. Expresidente, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Relator Especial sobre derechos humanos de los migrantes de Naciones Unidas.

incorporated a series of changes in the way they are conducted, which this article analyzes.

KEY WORDS: Human rights monitoring - country visits - Inter-American Commission on Human Rights – roles of different public actors in a visit – aspects of a visit - consequences of a visit.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. EL MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LAS VISITAS DE LA CIDH. 2. DECISIÓN DE SOLICITAR UNA VISITA, INVITACIÓN DEL ESTADO Y DEFINICIÓN DE LA AGENDA. 3. LA RELACIÓN DE LA COMISIÓN CON ACTORES ESTATALES DURANTE LAS VISITAS. 4. LAS VISITAS A PAÍSES Y LA SOCIEDAD CIVIL. 5. TIPOS DE LUGARES E INSTALACIONES QUE SE VISITAN. 6. LAS DENUNCIAS INDIVIDUALES DURANTE LAS VISITAS. 7. DIFUSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 8. EL INFORME COMO RESULTADO DE UNA VISITA. 9. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS DE LA OEA EN RELACIÓN CON LAS VISITAS. CONCLUSIONES.

* * *

INTRODUCCIÓN

Desde que entrara en operaciones en 1960, las visitas a países constituyeron una de las funciones principales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “la CIDH”, “la Comisión” o “la Comisión Interamericana”). Ello se dio inicialmente en un contexto político muy adverso, en que numerosas dictaduras violaban los derechos humanos a gran escala, y en el que la Comisión era el único organismo a nivel interamericano encargado de la protección de tales derechos –con atribuciones limitadas, ya que en un comienzo carecía del poder de conocer y decidir sobre casos específicos.³

Las visitas a países desempeñaron desde un comienzo un papel central para dar a conocer públicamente la existencia y rol de la CIDH en muchos países y que para que

³ Véase, GONZÁLEZ MORALES, F., *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tirant LoBlanch, Valencia, 2013, p.32.

ella empezara a ejercer influencia en la materia. Sin siquiera el respaldo de un tratado – ya que inicialmente la Comisión solo era el resultado de una reunión de Cancilleres y solo más tarde sería incorporada en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención” o “la Convención Americana”), las visitas a países reforzaron el poder simbólico de la Comisión y contribuyeron a su eficacia.

Luego de un apartado general sobre el monitoreo de la situación de derechos humanos por parte de la CIDH, el trabajo distingue entre los tipos de visitas a países que ella realiza. Hasta donde resulta posible hacerlo, el artículo va recorriendo de manera cronológica las distintas etapas de una visita, desde la decisión de solicitarla al Estado, pasando por la visita propiamente tal y llegando hasta sus corolarios. Cuando resulta pertinente, se revisan los cambios que han tenido lugar en la práctica de visitas de la Comisión.

El trabajo se basa en parte en la experiencia acumulada durante ocho años como Comisionado, desde comienzos de 2008 hasta fines de 2015, periodo en el que tuve ocasión de participar en numerosas visitas a países.

1. EL MONITOREO DE LA SITUACIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y LAS VISITAS DE LA CIDH

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos posee un conjunto diverso de atribuciones para desempeñar sus labores de monitoreo de la situación de los derechos humanos en los Estados Partes de la OEA.⁴ De manera permanente, la Comisión le da seguimiento a dicha situación no solamente por medio de visitas a países, sino también mediante audiencias públicas, reuniones de trabajo, comunicaciones con los Estados, intercambios con la sociedad civil, trabajo temático en especial a través de sus relatorías, así como a través de otras iniciativas. Incluso el sistema de casos de la Comisión, en especial cuando se trata de casos paradigmáticos o de casos colectivos de amplio alcance, puede contribuir a sus labores de monitoreo. No obstante, de entre todas las modalidades recién apuntadas, la visita a los países es la que

⁴ Art.41 y siguientes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; Artículo 18 y siguientes del Estatuto de la Comisión (aplicable a todos los Estados de la OEA, hayan o no ratificado la Convención).

resalta como la más idónea y de mayor impacto en lo concerniente al monitoreo de la situación de los derechos humanos.

Hasta los procesos de transición a la democracia en la gran mayoría de los Estados de la OEA en la década de los años noventa del siglo pasado, las visitas a países de la Comisión Interamericana eran casi invariablemente realizadas por el conjunto de los comisionados (todos o muchos de ellos), denominándose las visitas *in loco* (en el lugar), con la finalidad explícita de realizar labores de monitoreo. Posteriormente las visitas se diversificaron, pasando la CIDH a efectuar con regularidad numerosas visitas de trabajo, realizadas por el Comisionado Relator de País. Si bien este segundo tipo de visitas también suelen tener un componente de monitoreo, el mismo es de menor intensidad (no conducen a un informe basado en la visita) y generalmente incluyen actividades de otra clase, tales como seguimiento de casos o de medidas cautelares, reuniones para alcanzar soluciones amistosas, actividades de promoción u otras. Aunque las visitas de trabajo son asimismo, como es evidente, en el lugar, como su objetivo central no es el monitoreo, se ha reservado la denominación visitas *in loco* para aquellas llevadas a cabo con dicho fin por el conjunto de la Comisión o la mayoría de sus integrantes.

Cabe hacer mención especial –por sus características- de las visitas que efectúan los relatores temáticos de la Comisión. Aunque ellas son llamadas también visitas de trabajo, con cierta frecuencia ellas incluyen labores significativas de monitoreo, que pueden derivar en un informe. La lógica subyacente es que debido a la experticia temática del Relator respectivo, aunque haya sido el único Comisionado –o Relator Especial, en su caso- que realizara la visita, existen bases suficientes para elaborar un informe.⁵ En cualquier caso, este tendrá que ser aprobado por el conjunto de la Comisión.

Durante los primeros 30 años de funcionamiento de la CIDH las visitas a países fueron su función principal. En un contexto como el de aquel entonces, en que las dictaduras campaban en muchos países de la región, el abordaje sistemático de las violaciones graves, masivas y sistemáticas por medio de visitas e informes basados en ellos era la vía para intentar alcanzar un grado de impacto que el sistema de casos

⁵ La Comisión elabora numerosos informes de este tipo. Así, en 2019 publicó lo hizo sobre Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia, Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica y Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica.

todavía no permitía.⁶ Esto último debido a la falta de involucramiento de los Estados en el litigio de los casos, a su falta de cumplimiento, a la carencia de operatividad del mecanismo de soluciones amistosas y a la falta de reconocimiento de muchos de ellos de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, por señalar los principales factores.⁷

Algunas de las visitas a países en esa época alcanzaron un grado de impacto muy significativo, como la realizada por la Comisión Interamericana a Argentina en 1979 – que provocó una amplia reacción de la comunidad internacional y que derivó en el corto plazo en el término de la práctica de desapariciones forzadas en ese país⁸ - o la efectuada a Nicaragua ese mismo año que desempeñó un papel importante en el fin de la dictadura de Somoza.⁹

Con el advenimiento de la democracia en muchos países de la región el sistema de casos se vio notoriamente fortalecido, convirtiéndose en la función principal del trabajo de la Comisión en relación con la mayoría de los Estados. No obstante ello, las visitas a los países continúan siendo de gran importancia, tanto en situaciones de erupciones autoritarias o de incrementos relevantes en las violaciones a los derechos humanos, como para abordar debilidades estructurales –a veces muy serias- del régimen político o social.

2. DECISIÓN DE SOLICITAR UNA VISITA, INVITACIÓN DEL ESTADO Y DEFINICIÓN DE LA AGENDA

La decisión de solicitar una visita sigue una ruta completamente distinta según se trate de una visita de trabajo o de una visita *in loco*. Cuando se trata de una visita de trabajo la adopción de la decisión no reviste mayor complejidad, ya que, en principio, la Comisión efectúa tantas visitas de trabajo como le sea posible en términos financieros y de recursos humanos. Como las visitas de trabajo no poseen una connotación especial acerca de la gravedad de la situación en el Estado respectivo, salvo que circunstancias

⁶ Para una revisión en profundidad sobre el trabajo de la Comisión Interamericana en la época de las dictaduras, véase MEDINA, C., *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus-Nijhoff, Dordrecht, 1988.

⁷ GONZÁLEZ MORALES, *cit.*, pp.58ss.

⁸ Ídem, pp.51-52.

⁹ Ídem, p.55.

calificadas lo ameriten –como, por ejemplo, que la relación entre la CIDH y el Estado atraviese por una etapa de tensión- la decisión se toma en forma expedita y en la práctica el Comisionado Relator de País juega el papel principal al respecto.

La decisión de pedir una visita *in loco*, en cambio, es más compleja y requiere de una discusión mayor al interior de la Comisión. Ello fundamentalmente porque una visita de este tipo en la gran mayoría de los casos implica que la situación del Estado en materia de derechos humanos es seria y puede ser grave. No siempre es así, en todo caso. Por ejemplo, cuando la Comisión adoptó la decisión de solicitar una visita *in loco* a Jamaica en 2008¹⁰ tuvo como una razón central fortalecer su presencia pública en los países del Caribe angloparlante. Con la reforma del Reglamento de la CIDH en 2013 aumentó la probabilidad de que las visitas *in loco* estén vinculadas a situaciones de afectación grave de los derechos humanos. En efecto, en dicha reforma se estableció que una vía para que un Estado evite ser incorporado en el capítulo IV del Informe Anual de la Comisión (que incluye a los Estados cuya situación es más grave a juicio de la Comisión) es precisamente que acceda a una visita *in loco* de la CIDH.¹¹

Para la realización de una visita la CIDH requiere de una invitación del Estado respectivo, tal como ocurre con la casi totalidad de los órganos internacionales de derechos humanos. Esta invitación usualmente se realiza a solicitud de la Comisión, pero excepcionalmente es el Estado de propia iniciativa el que la extiende. Ello ocurrió, por ejemplo, en la visita de trabajo realizada por el Relator de País y el Relator sobre Migrantes a la frontera colombo-venezolana en 2015, para observar de primera mano la situación de las personas expulsadas desde Venezuela, visita que se hizo por invitación *motu proprio* del Gobierno de Colombia.¹²

Desde hace más de 10 años, un importante número de Estados, especialmente de América Latina, mantiene una política de “puertas abiertas” a la CIDH, en el sentido de que está disponible para invitarla, siendo necesario solamente acordar una fecha.¹³ No

¹⁰ A partir de la cual la Comisión elaboró un informe, Véase COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica*, 2012.

¹¹ Art.59.8 del Reglamento de la Comisión.

¹² <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/101.asp>

¹³ Los Estados que han manifestado esta disposición formalmente son Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Una cantidad análoga la han formulado verbalmente en el Consejo Permanente. Este mismo sistema existe en Naciones Unidas, donde las declaraciones de invitación permanente de los Estados Miembros a los procedimientos especiales de derechos humanos, tales como relatores, grupos de trabajo y otros expertos independientes se denominan *standing invitations*.

obstante, a veces esto último resulta más complejo de lo anticipado, al no fijarse una fecha por el Estado, producirse sucesivas postergaciones o simplemente por falta de respuesta.

Si bien la política de “puertas abiertas” no asegura que la visita de la Comisión vaya a concretarse, la hace, desde luego, más probable. Una vez que un Estado declara que adopta esa política resulta más complejo en el marco de la OEA que postergue indefinidamente una visita o, más aún, que la deniegue. Un caso interesante fue el ocurrido inmediatamente después del Golpe de Estado que tuvo lugar en Honduras en 2009.¹⁴ El Gobierno anterior se había sumado a la política de “puertas abiertas”, lo cual era un factor añadido que dificultaba que el Gobierno de facto denegara o postergara la visita *in loco* de la Comisión, ya que hubiera sido visto por la OEA como una regresión adicional a las que estaban teniendo lugar en ese país. Lo que ocurrió es que el Gobierno respondió afirmativamente y la visita se realizó apenas unas semanas después del Golpe. Es cierto que hubo otros factores, el más importante de todos probablemente el involucramiento del Consejo Permanente de la OEA –aspecto que se analiza más adelante en este trabajo–, pero la política de “puertas abiertas” operó como un factor añadido.

En la manera en que la Comisión se forma la idea de la necesidad de una visita intervienen diversos actores. Por una parte, ella se encuentra recibiendo constantemente información por escrito acerca de la situación de los países. Pero también, desde luego, son muy importantes las reuniones y audiencias, en las que la CIDH tiene ocasión de recibir información de primera mano de los Estados y la sociedad civil, de plantearles preguntas y de intercambiar puntos de vista con ellos. También operan factores coyunturales –especialmente para las visitas de trabajo– que hacen propicia la realización de una visita, tales como la promulgación de una ley de importancia, acontecimientos de hecho recientes y relevantes, u otros.

Para que la visita llegue a concretarse es necesario también definir la agenda y los términos de la misma. La agenda debe abarcar el rango más amplio posible de actores relevantes, estatales y de la sociedad civil, así como colectivos en situación de vulnerabilidad. También incluye usualmente visitas al terreno (para constatar directamente, por ejemplo, cuál es la situación de determinadas comunidades indígenas,

¹⁴ Véase, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, 2009.

afrodescendientes, campesinas u otras) y a instalaciones tales como cárceles, centros de detención de migrantes y otras. Para este efecto, la Comisión envía un borrador de agenda al Estado, estableciéndose un diálogo al respecto. La agenda de la visita queda acordada entre la CIDH y el Estado con anticipación a esta y es difundida públicamente por la Comisión. Todo ello es sin perjuicio de que durante la visita misma –como usualmente sucede–, surja la necesidad de añadir otras actividades, que también son comunicadas al Estado. La CIDH también hace llamados públicos en forma previa y durante la visita para que aquellas personas interesadas en proporcionar información, presentar un caso o solicitar una medida cautelar, así lo hagan en su transcurso.

Uno de los puntos que ocasionalmente ha sido fuente de conflicto y que incluso ha llevado a la Comisión a cancelar una visita prevista ha sido su acceso a entrevistarse con personas privadas de libertad, especialmente cuando el objetivo principal de la visita era precisamente monitorear los lugares donde dichas personas se hallan. Durante mi mandato como Comisionado ello sucedió a propósito de dos visitas solicitadas a Estados Unidos: una a Guantánamo y la otra a Centros de Detención de migrantes. Respecto de Guantánamo, esgrimiendo razones de seguridad, el Gobierno de EE.UU. le señaló por anticipado a la Comisión que no podría entrevistarse con los detenidos. Lo mismo hizo con una solicitud del Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas. Esta política ha sido mantenida tanto por gobiernos Republicanos como Demócratas. Tanto la CIDH como el CAT determinaron que las entrevistas constitúan un aspecto central de sus visitas y, por lo mismo, no las llevaron a cabo. La Comisión Interamericana adoptó medidas cautelares, continuó realizando audiencias públicas periódicas sobre la situación en Guantánamo y publicó un informe al respecto.¹⁵ En relación a la otra visita mencionada, a Centros de Detención de migrantes, el Gobierno de Estados Unidos (por ese entonces bajo la Administración de George W. Bush) también le señaló a la CIDH que no podría entrevistar a las personas privadas de libertad, esta vez invocando el derecho a la privacidad de los detenidos. Ello, en circunstancias de que, tal cual es la práctica de los organismos internacionales de derechos humanos, solo quienes así lo manifestaran serían entrevistados. Esto lo señaló el Gobierno con apenas una semana de anticipación a la visita, la que fue entonces cancelada por la Comisión. La visita se llevó a cabo al año siguiente, ya durante la

¹⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Hacia el cierre de Guantánamo*, 2015.

Administración Obama, al garantizarse la realización de entrevistas a los detenidos. Posteriormente la Comisión publicó un informe basado en la visita.¹⁶

En relación con la visita recién señalada se produjo además otro conflicto, ya que se denegó el acceso a la CIDH a un Centro de Detención de migrantes en particular: el de Phoenix, Arizona. Esta determinación no fue tomada por el Gobierno Federal de EE.UU. sino por el *Sheriff* del Condado de Maricopa. La negativa le fue comunicada a la Comisión con una semana de anticipación, pero, dado que ya estaba garantizado el acceso sin restricciones a numerosos otros Centros de Detención en Arizona y Texas, esta decidió llevar adelante la visita de todos modos e hizo público que se le había negado el acceso al Centro de Detención de migrantes de Phoenix. Un problema similar se presentó unos días antes de la visita para monitorear la situación de niños, niñas y adolescentes migrantes en 2014. En este caso se permitió el acceso de la CIDH a todos los Centros de Detención que ella pidió visitar, así como a otros lugares, salvo a un Centro de Detención de corto plazo situado cerca de la frontera, La Comisión resolvió efectuar el resto de la visita de todas maneras e informó públicamente sobre la negativa a visitar un Centro en particular. Sobre esta visita la CIDH también publicó un informe.¹⁷

3. LA RELACIÓN DE LA COMISIÓN CON ACTORES ESTATALES DURANTE LAS VISITAS

Las visitas a los países le permiten a la Comisión Interamericana tener interacción con diversos actores, lo cual ha probado ser de mucha importancia, tanto para avanzar en la protección interna de tales derechos como para fortalecer el papel de la Comisión. La relación cotidiana con el Estado la mantiene la CIDH con la Misión respectiva del Estado ante la OEA y a través de ella con el respectivo Ministerio de Relaciones Exteriores (o, en el caso de los países del CARICOM, con el *Attorney General Office*). Por vía de audiencias o de reuniones de trabajo, otras entidades estatales, como, por ejemplo, Defensorías del Pueblo, Defensorías Públicas,

¹⁶ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso*, 2010.

¹⁷ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Refugiados y Migrantes en EE.UU.: Familias y Niños no Acompañados*, 2015.

asociaciones de jueces, Ministerios Públicos (Fiscalías), parlamentarios u otros, establecen en ocasiones un contacto directo con la Comisión. Sin embargo, es mediante las visitas que esto tiene lugar de forma más amplia y extensa.

La heterogeneidad de instituciones que poseen en la actualidad la gran mayoría de los Estados de la OEA como parte de sus procesos de democratización, produce que la CIDH tenga numerosas “contrapartes” al interior de los países, especialmente en lo que se refiere a órganos internos encargados de la protección y promoción de los derechos humanos – como los mencionados en el párrafo anterior- ya sea de manera general o en relación con algún colectivo vulnerable en particular. Existe una evidente confluencia de objetivos entre dichas instituciones y la Comisión Interamericana, lo que facilita el apoyo recíproco y la retroalimentación del trabajo. Por su labor a nivel internacional con otras instituciones equivalentes, son las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos¹⁸ (denominadas por lo general Defensorías del Pueblo en América Latina) las que tienen una relación más constante con la Comisión Interamericana. Ellas suelen presentar denuncias ante la Comisión, así como requerir la adopción de medidas cautelares, la realización de audiencias y otras iniciativas. En un nivel inmediatamente siguiente de intensidad de la relación con la CIDH se ubican las Defensorías Públicas, aunque ello dependerá en cierta medida del grado de autonomía que ellas posean conforme a la legislación interna. En América Latina, muchas de ellas tienen en la actualidad atribución para presentar denuncias ante órganos internacionales como la CIDH.¹⁹

Con agencias especializadas en los derechos humanos de colectivos vulnerables, en cambio, la relación con la CIDH, aunque a menudo importante, varía según los países. Tal es el caso de organismos estatales referidos a las personas con discapacidad, pueblos indígenas, niñez, mujeres, migrantes, etc. Aunque a veces ellas mismas solicitan audiencias temáticas, lo más frecuente es que cuando comparecen a una audiencia lo hagan por invitación de la sociedad civil o del propio Estado. Esto puede tener que ver con que en algunos países el perfil de las instituciones especializadas en

¹⁸ De hecho, debido a su relevancia, a nivel de Naciones Unidas existe incluso una categorización de dichas instituciones, realizada según su grado de conformidad con los Principios de París, que fijan una serie de estándares de independencia, imparcialidad y otros.

¹⁹ La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEP) opera además como Defensor Público Interamericano ante la Corte Interamericana, proveyendo de servicios legales a demandantes que no disponen de recursos suficientes para contratar a un abogado que los represente.

determinados colectivos no sea primariamente uno de protección de derechos humanos o que su política de relaciones internacionales no sea suficientemente significativa.

Por lo mismo, es respecto de estas instituciones especializadas que el impacto de las visitas a países resulta especialmente significativo, fortaleciendo la relación con la Comisión y permitiéndole a esta recabar información a la que de otro modo talvez podría no tener acceso. En relación con las Instituciones Nacionales y las Defensorías Públicas una visita también contribuye al fortalecimiento del trabajo conjunto, aunque, dado que usualmente la relación ya existe, el impacto de la visita como tal generalmente no será tan decisivo como respecto de las instituciones especializadas en determinados colectivos.

Respecto de los jueces, es frecuente la invocación por los Estados acerca del riesgo de tensionar la relación entre aquellos y la Comisión, en caso de que esta acoja denuncias o adopte otras iniciativas, que supuestamente implicarían una invasión en las atribuciones propias de los jueces en la esfera interna. Este argumento se esgrime tanto en los escritos presentados por los Estados en respuesta a denuncias, como en reuniones o discursos en los que se aborda el ejercicio de las diferentes funciones de la Comisión.

Como una cuestión previa al respecto, hay que hacer notar que en el contexto actual, post dictaduras en la gran mayoría de los Estados de la región, en un porcentaje muy alto de las denuncias interpuestas ante la CIDH esta exige el agotamiento de los recursos internos, es decir, hace efectivo el requisito establecido como regla general en la Convención Americana y en el Derecho Internacional en general.²⁰ Esto implica que en la gran mayoría de los casos, lo que evalúa la Comisión en último término es acaso una decisión judicial firme a nivel interno satisface o no los estándares internacionales de derechos humanos. La alegación recurrente de los Estados, a veces casi como un argumento ritual, es que con ello se vulnera la prohibición de que la CIDH actúe como una “cuarta instancia.” En realidad, la doctrina de la “cuarta instancia” significa algo distinto: que el órgano internacional no puede operar como una sede de apelación, sino que únicamente posee competencia cuando exista a lo menos *prima facie* una afectación a los derechos humanos.²¹ Este argumento suele ir acompañado de la afirmación de que

²⁰ Consúltese, FAÚNDEZ LEDESMA, H., *El Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Ex Libris, Caracas, 2007.

²¹ Véase, RODRÍGUEZ-PINZÓN, D., “The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of ‘Person’ in the Individual Complain Procedure of the Inter-American Human Rights System”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 7, 2001, pp. 377ss.

la Comisión podría provocar una tensión innecesaria con los tribunales internos en caso de seguir adelante con el caso.

Si bien es cierto que en ocasiones se producen tensiones, justificadas o no, en casos o circunstancias específicas entre la Comisión Interamericana y los jueces internos, en general la situación está lejos de ser como se la acostumbra a describir por los Gobiernos de los Estados y suele tener muchos rasgos positivos. Eso se comprueba de diversas maneras, especialmente durante las visitas a países. Ello se manifiesta a través de las numerosas solicitudes de audiencias, presentaciones de denuncias, solicitudes de medidas cautelares y otras iniciativas mediante las cuales los jueces requieren la acción de la CIDH.²² En el contexto de las visitas, lo usual es que no solo no exista tal tensión, sino que para los jueces constituya un apoyo en su labor la presencia de la Comisión.

Existe, no obstante, una disparidad o asimetría entre el grado de implementación por los jueces internos de las medidas de reparación dispuestas por la Comisión y la Corte Interamericana que requieren su acción, que es insatisfactorio, y el recurso a la normativa y jurisprudencia interamericanas por esos mismos jueces, que es creciente en la mayoría de los países. Como señala Alexandra Huneeus, un factor importante al respecto pareciera ser que mientras en la primera situación el juez interno se autopercebe en un papel subordinado, en la segunda se constituye en el protagonista de la decisión, escogiendo los aspectos de la jurisprudencia interamericana que le parezcan pertinentes.²³ Esto no debe hacer perder de vista que en general la relación entre la Comisión y los jueces internos es positiva, como queda en evidencia claramente en la mayoría de las visitas a los países.

Otro aspecto de la diversificación se refiere a la relación de la CIDH con diversos actores políticos. En este sentido, podemos distinguir entre el resto del Poder Ejecutivo (es decir, los Ministerios y agencias del Ejecutivo adicionales a la Cancillería), el Parlamento y los Partidos Políticos. En cuanto al primer aspecto, la experiencia demuestra que con no poca frecuencia la CIDH encuentra una recepción relevante en otros ministerios distintos al de Relaciones Exteriores. Ello ha ocurrido, dependiendo de los países y de las circunstancias, con el Ministerio de Justicia (que a

²² HUNEEUS, A., *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights*, Cornell Int'l L.J., 44, pp. 493ss, 2011, p.525.

²³ Ídem, p.515.

veces lo es de Justicia y Derechos Humanos), el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer (allí donde exista) u otros, en especial cuando los hay referidos a la situación de colectivos vulnerables. Aunque a veces representantes de estos ministerios forman parte de las delegaciones estatales que concurren a las audiencias, la dinámica que se produce durante la visita suele ser muy distinta. Mientras en las audiencias dichos representantes suelen circunscribirse a efectuar una presentación y un breve intercambio con la Comisión, en las visitas se da la oportunidad de conversar *in extenso* y a menudo sin la presencia de miembros de otras reparticiones del Estado, lo cual facilita un diálogo más abierto.

En lo que concierne a la relación con el Poder Legislativo, es excepcional que delegaciones de parlamentarios concurren a audiencias a la CIDH. En cambio, durante las visitas casi invariablemente la Comisión concurre al Parlamento, reuniéndose con sus autoridades, con la Comisión de Derechos Humanos cuando ella existe y con otras comisiones que resulten relevantes para el tratamiento de los temas en análisis. Esto permite una interacción fluida, ya que la CIDH tiene la oportunidad de relacionarse de manera directa con legisladores de las diversas bancadas, que dan a conocer sus distintos puntos de vista. En el contexto de esas reuniones la Comisión Interamericana puede apreciar sus puntos de convergencia con los parlamentarios o bien observar cómo las limitaciones señaladas por el Poder Ejecutivo para el desarrollo de determinadas políticas públicas o medidas de reparación efectivamente topan con obstáculos en el Poder Legislativo.

En algunas ocasiones la CIDH se reúne por separado con algunos partidos políticos. Esto era frecuente en la época de mucha presencia de dictaduras en la región, cuando la existencia de los partidos políticos no estaba reconocida por la ley, es decir, no se hallaba consagrada en la legislación interna la institucionalización de la Oposición, elemento central de un Estado de Derecho. En ese contexto, dado que no existía un Parlamento democrático, resultaba indispensable reunirse directamente con los partidos políticos opositores. Esto también brindaba protección a los políticos opositores frente a la represión del aparato estatal. En la actualidad solo excepcionalmente los partidos políticos de la Oposición solicitan audiencias ante la Comisión, generalmente para alegar las restricciones al ejercicio de sus derechos. Tampoco son comunes estas reuniones durante las visitas. Cuando tienen lugar pueden

estar enfocadas al aspecto recién indicado o bien a recabar una variedad de puntos de vista en relación con iniciativas legales pendientes o recientes.

Desde luego, en las reuniones con actores políticos puede existir un riesgo de instrumentalización. Además, por la misma razón la Comisión por regla general evita la realización de visitas en períodos pre-eleccionarios. Se trata, por lo demás de la misma práctica de otros órganos internacionales de derechos humanos. A ello se suman los problemas logísticos para una visita derivados de la cercanía de las elecciones, cuando puede haber menor disponibilidad de las autoridades para reunirse con la CIDH.

A los aspectos anteriores sobre la diversificación de actores estatales con los que se relaciona la Comisión hay que añadir que en los dos períodos más críticos que ha atravesado la CIDH en el contexto post dictaduras, el primero en los años noventa y el segundo entre 2011 y 2013, en los cuales se vio en peligro que preservara sus atribuciones,²⁴ resultó crucial el involucramiento de actores distintos a la Misión del respectivo Gobierno ante la OEA. En ambos procesos, la Comisión Interamericana efectuó numerosas visitas de trabajo a los Estados, reuniéndose con una variedad de actores, de manera de ponerlos al tanto de lo que estaba ocurriendo. En algunas ocasiones, los puntos de vista que expresaba la Misión ante la OEA no representaban a cabalidad lo que sostenía la Cancillería; en otras, no todo el Poder Ejecutivo estaba alineado detrás de esa; y, con mayor frecuencia, otros actores estatales, en especial aquellos encargados de la protección y promoción de los derechos humanos, intervinieron en favor de la CIDH.

Otro aspecto a considerar se refiere a la relación con las Fuerzas Armadas y la Policía durante las visitas. Dada la subordinación de dichos organismos a las autoridades civiles que existe actualmente en casi todos los Estados de la OEA, la situación ha cambiado por completo en comparación con las visitas que efectuaba la Comisión Interamericana en la época en que la mayoría de ellas tenían lugar en países controlados por dictaduras militares.

Esto implica en la actualidad que solo una vez que la CIDH sostiene reuniones con las autoridades civiles de mayor rango procede a reunirse con autoridades militares

²⁴ Acerca del primer proceso de reformas señalado, consúltese, COX, F. y MÉNDEZ, J. (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998. Respecto del segundo proceso de reformas, véase, GONZALEZ MORALES, F., “El proceso de reformas reciente al sistema interamericano de derechos humanos”; *Revista IIDH* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) 59, 2014, pp.119-149.

y policiales. Dicho esto, dados los graves problemas de seguridad ciudadana que existen en muchos países de la región, es muy habitual que la Comisión incluya en su agenda reuniones con fuerzas militares y de la policía. Hay que considerar también al respecto que en una serie de países las FF.AA. desempeñan labores de control del orden público, incluso en contravención a los estándares internacionales en la materia.

En el período que me tocó cubrir como Comisionado, una visita *in loco* que presentó características peculiares acerca del rol de las FF.AA. fue la realizada a Honduras poco después del Golpe de Estado de 2009. Aunque el Presidente de la República instalado luego del Golpe era un civil, en los hechos había alcanzado el cargo gracias a la acción de las FF.AA., que mantenían un amplio poder político y un papel central en la represión de las protestas ciudadanas. De allí que en esa visita, inmediatamente después de reunirse con el Ministro de Relaciones Exteriores, la Comisión se reunió con el Alto Mando Militar.²⁵ En el caso de la visita *in loco* a Honduras de 2009, las reuniones con las autoridades militares, tanto en la capital como fuera de ella resultaron de gran utilidad para la Comisión. Ello en dos grandes aspectos. El primero, sobre la influencia de las FF.AA. en el gobierno de facto encabezado por un civil. Frente a la comunidad internacional en general y en relación con la CIDH, los militares señalaban que no se había tratado de un Golpe de Estado y que el nuevo gobierno era de naturaleza civil. Pero de las reuniones con altos oficiales militares para la Comisión quedó claro su rol protagónico en relación con el gobierno y su influencia sobre este.

El segundo gran aspecto se refería a la represión de las protestas contra el Golpe de Estado y el gobierno de facto. En este sentido, resultó elocuente para la CIDH la comparación entre los dichos de las máximas autoridades militares en las reuniones en la capital (Tegucigalpa) y los jefes militares a cargo en las demás regiones del país. Los primeros se mantuvieron dentro del discurso oficial, es decir, que el control de las

²⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado*, cit, párrafo 54. Conviene enfatizar que desde el punto de vista del trabajo que realizan los órganos internacionales de derechos humanos como la Comisión Interamericana (o, para tal efecto, instituciones análogas de la ONU), el colocar en un lugar destacado en la agenda de la visita reuniones con las FF.AA. en el contexto de regímenes autoritarios no implica en absoluto un reconocimiento de la legitimidad del papel desempeñado por dichas en tal situación; de hecho, cuando se realizan visitas a países con regímenes dictatoriales, los órganos internacionales procuran reunirse con las autoridades militares de más alto rango. Mediante las visitas *in loco* la CIDH o instituciones equivalentes no llevan a cabo una labor diplomática, sino de monitoreo de la situación de derechos humanos.

protestas lo realizaba la policía y que las FF.AA. solo intervenían excepcionalmente, cuando las fuerzas policiales se veían superadas por los manifestantes. Los segundos, en principio repetían el mismo discurso, pero luego incurrían en contradicciones. Aquí puede apreciarse la ventaja de una visita: en una las reuniones en las regiones, en la ciudad de Comayagua, menos formal que las de Tegucigalpa, la Comisión, aprovechando que había un pizarrón en la sala, solicitó que se le hiciera un diagrama de cómo se había controlado una manifestación que había resultado con numerosos heridos y en la que, según las ONGs de derechos humanos, las fuerzas militares habían jugado un papel principal. En el diagrama se apreció que la policía cortaba el paso de los manifestantes mientras estos avanzaban y que los militares se encontraban detrás de los manifestantes, sin presencia policial junto a ellos. Así, los militares acometieron a los manifestantes por detrás, quedando estos atrapados entre las fuerzas militares y las policiales. De modo que lo que realmente había ocurrido no era que los militares hubieran ido en auxilio de la policía, sino que se hallaban en un lugar distinto a esta y desde allí operaron.

4. LAS VISITAS A PAÍSES Y LA SOCIEDAD CIVIL

Históricamente la Comisión Interamericana ha mantenido una relación fluida con las organizaciones de la sociedad civil²⁶ y estas han jugado un papel muy importante en relación con las visitas in loco. En la época en que casi la totalidad de las visitas se realizaban a Estados regidos por dictaduras o por gobiernos autoritarios semidictatoriales, dicho papel era absolutamente crucial, ya que dichos gobiernos en vez de informar a la Comisión, intentaban alterar la realidad y desinformarla.²⁷

²⁶ El apoyo de la sociedad civil ha resultado crucial para mantener las atribuciones de la Comisión cuando estas han sido puestas en entredicho, como ocurriera en la segunda mitad de los 90s o a principios de la segunda década del siglo XXI. Ello es sin perjuicio de que las organizaciones de la sociedad civil mantengan una serie de críticas al actuar de la Comisión, aunque ellas rara vez se refieren a las visitas ni a los informes de países, dirigiéndose más bien a otras funciones, como el sistema de casos y las medidas cautelares.

²⁷ En la visita a Argentina en 1979, al ingresar al edificio de la Escuela Mecánica de la Armada (ESMA), centro de torturas y desapariciones forzadas durante la dictadura, la CIDH se encontró con que algunas de las características de su interior no coincidían con el relato de los sobrevivientes que habían prestado testimonio. Según se pudo comprobar después, ello se debió a un intento deliberado de la dictadura de engañar a la Comisión, para lo cual llevó a cabo una serie de remodelaciones, tapiando algunas escaleras, cambiando algunas paredes, etc.

Con el advenimiento de las democracias en forma masiva en los Estados de la OEA, la situación se volvió más balanceada, ya que, como describía en el apartado anterior, en la actualidad se ha producido una diversificación de los actores estatales y casi invariablemente algunos de ellos colaboran con la visita.

El papel de la sociedad civil es relevante antes, durante y después de la visita. El primer desafío de la sociedad civil es conseguir que la Comisión se convenza de la necesidad de una visita. Para ello, la información que se brinda a la Comisión es muy importante. Ella puede hacerse por medio de comunicaciones escritas, o bien mediante audiencias o reuniones de trabajo.

Luego, si la Comisión solicita al Estado la realización de una visita, la labor de la sociedad civil se trasladará persuadir al Gobierno al respecto. Las iniciativas de la sociedad civil respecto del Gobierno respectivo para que extienda una invitación a la CIDH generalmente son encauzadas a través de labores de cabildeo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que representa al Gobierno en sus contactos directos con la Comisión.

Si el Estado otorga la invitación para llevar a cabo una visita, el papel de la sociedad civil antes de que ella ocurra continuará siendo fundamental. Así, los organismos de la sociedad civil pueden hacer sugerencias a la Comisión sobre los temas principales, las autoridades con las que se deberían reunir, los lugares o regiones que se debería visitar y otros aspectos que resulten relevantes en el contexto específico del país. También la sociedad civil es fundamental para hacer contactos con un espectro amplio de ONGs y facilitar los encuentros entre éstas y la Comisión.

Siempre en esta etapa previa, la sociedad civil tiene todavía la necesidad de prepararse para ella. Por un lado, educando al público en general sobre lo que significa la visita y la importancia de la misma. Por otro, preparando la información y documentación que le entregará a la Comisión. Finalmente deben coordinarse con todos los grupos a fin de que se aproveche de la mejor manera posible la presencia de la Comisión en el país. Talleres, reuniones, conferencias de prensa son algunas de las actividades que la sociedad civil suele realizar como parte de la preparación de la visita.

Durante la visita misma, la sociedad civil usualmente procura mantener un contacto lo más constante posible con la Comisión, de modo de efectuar un acompañamiento de la tarea que esta se encuentra llevando a cabo. Esto permitirá ir

evaluando la visita mientras ella se desarrolla, de manera de poder cubrir algunos aspectos que no hayan sido previstos y aparezcan sobre la marcha, facilitando el trabajo de la Comisión y procurando sacar el mejor provecho de su estadía.

Generalmente, durante las visitas in loco la Comisión sostiene una reunión ampliada con las ONGs. Esta reunión será o no abierta al público en la medida en que ello resulte conveniente y seguro – por ejemplo, en el contexto de una dictadura usualmente ello no será seguro debido a posibles infiltraciones de personas. En dicha reunión los representantes de la sociedad civil le presentan la información y documentación a la Comisión y relevan los temas que consideran más significativos. Además, la CIDH sostiene numerosas reuniones con grupos de ONGs, de manera especial pero no exclusiva para recabar más información sobre determinadas áreas temáticas.

El último día de la visita in loco la Comisión efectúa una conferencia de prensa y difunde un comunicado con un anexo de Observaciones Preliminares. Dado que el Informe de la Comisión puede tardar un tiempo considerable, el documento de Observaciones Preliminares es un instrumento importante para el trabajo de las ONGs de dar seguimiento inmediato a la visita de la Comisión.

Con posterioridad a la visita, una vez que la Comisión se aboque a la preparación del Informe será relevante que la sociedad civil continúe proveyéndola de información. En la medida en que se dilate la publicación, ello podrá hacerse y también mediante audiencias o reuniones de trabajo de seguimiento de la visita.

Una vez que el Informe se ha dado a conocer por la Comisión, la sociedad civil tiene todavía un papel importante. Por un lado, ella tiene un rol fundamental en difundir el Informe de la manera más amplia posible, de manera de extender al máximo su alcance e impacto. Esto se puede referir al Informe en general o a determinados aspectos que el mismo cubra. Se pueden preparar también resúmenes para la prensa, de modo de hacer de más fácil acceso el Informe, que usualmente será extenso.

El Informe también constituye una herramienta para el trabajo de la sociedad civil respecto del Estado, con miras a que las distintas autoridades cumplan con dichas recomendaciones. La sociedad civil generalmente continúa informando a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos, el grado de cumplimiento que las

autoridades le hayan dado a las recomendaciones emitidas, así como la evolución de las distintas materias que la Comisión haya tratado en su informe.

5. TIPOS DE LUGARES E INSTALACIONES QUE SE VISITAN

Un aspecto en el cual las visitas claramente marcan una diferencia con la obtención de información a distancia por parte de la Comisión es que durante ellas esta puede ir al terreno y conocer diversos tipos de lugares e instalaciones. Para estos efectos, durante las visitas *in loco* generalmente la Comisión se divide en grupos y visita distintas regiones del país. Esto puede incluir lugares muy apartados y de muy difícil acceso, con cuya población la CIDH anteriormente ha tenido a lo sumo una relación a través de representantes o intermediarios. También una visita de trabajo del Relator de País o del Relator Temático puede incluir estos viajes al terreno.

Lo anterior ha permitido, por ejemplo, que la Comisión haya tomado contacto directo con comunidades indígenas, comunidades de afrodescendientes y otros colectivos especialmente afectados por graves violaciones a los derechos humanos. En algunas situaciones se ha tratado de colectivos respecto de los cuales la CIDH ya había adoptado medidas cautelares e incluso solicitado medidas provisionales adoptadas por la Corte Interamericana.²⁸ En otras oportunidades ello ha conducido a la elaboración de un informe.²⁹

Las visitas también le permiten a la Comisión visitar distintos tipos de instalaciones, como, por ejemplo, cárceles, comisarías donde se mantiene a personas privadas de libertad, centros de detención de migrantes y solicitantes de asilo, centros de acogida de niños, niñas y adolescentes, y otros. Ello puede derivar en secciones de un informe de país o bien en un informe temático sobre la materia.

²⁸ Por ejemplo, la visita realizada a las comunidades del Jiguamiandó y Curbaradó en Colombia. Véase, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia*, 2008.

²⁹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Comunidades Cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia*, 2009.

6. LAS DENUNCIAS INDIVIDUALES DURANTE LAS VISITAS

Durante las visitas a países, especialmente las de carácter *in loco*, la CIDH suele recibir una cantidad importante de denuncias referidas a casos específicos. Cuando se trata de contextos de violaciones de gran masividad, las denuncias alcanzan grandes proporciones. Se trata de denuncias con las que se pretende dar inicio a un caso a ser tramitado por la Comisión y que eventualmente podría llegar hasta la Corte Interamericana. No se trata, por lo mismo, solamente de alegaciones de violaciones para que la CIDH las incorpore a su informe de país basado en la visita sino de denuncias bajo el sistema de casos.

Antiguamente, bajo reglas más laxas, y en un contexto en el que la Convención Americana no había entrado en vigor o solo había entrado respecto de pocos Estados, la Comisión solía decidir por sí misma a qué denuncias daba tratamiento en el marco del sistema de casos y cuáles incorporaba al informe sobre el país. Por ejemplo, en la ya mencionada visita paradigmática realizada a Argentina durante la dictadura militar la CIDH recibió cerca de 5000 denuncias de desapariciones forzadas, de entre las cuales ella escogió algunas para su seguimiento bajo el sistema de casos, siendo la gran mayoría incorporadas al informe de país.

Como, conforme a las reglas actuales, la Comisión no puede decidir discrecionalmente al respecto, durante las visitas, cuando se plantea una alegación sus funcionarios le preguntan a quienes las hacen acaso qué camino prefieren seguir: su incorporación al informe de país –que la hará más expedita- o su tratamiento como caso –vía más prolongada en el tiempo pero que eventualmente permitirá obtener medidas reparatorias.

7. DIFUSIÓN A TRAVÉS DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

La cobertura de los medios de comunicación es uno de los factores determinantes para la eficacia de la labor de la CIDH. Así ha sido desde el comienzo de sus actividades y lo demuestra el hecho de que, como regla general –no absoluta- su nivel de impacto en un país tiene una relación directamente proporcional con su

presencia en los medios. En América Latina, donde la cobertura periodística de las labores de la Comisión Interamericana es significativa y las visitas suelen ser cubiertas en las portadas de los medios, el impacto de esta es mucho mayor que en Canadá, EE.UU. y los países del CARICOM, donde su presencia en los medios es escasa.

Lo anteriormente descrito es especialmente cierto tratándose de visitas a los países, en especial de las visitas *in loco* de la Comisión. Ello porque en las visitas de trabajo, efectuadas, como hemos señalado, por un solo Comisionado y un equipo pequeño del staff, puede o no haber intentos deliberados de la Comisión por obtener cobertura periodística, mientras que en las visitas *in loco* esto último siempre ocurre.

En cuanto a la cobertura durante la visita, como la agenda de actividades de la CIDH para las visitas *in loco* se difunde con anterioridad, los periodistas – por lo menos en los países de América Latina- acostumbran a seguir a la Comisión en sus desplazamientos. De hecho, en la mayoría de las visitas *in loco*, los periodistas ya se encuentran esperando a la CIDH a la llegada de esta al aeropuerto. Ya desde ese momento se analiza por la Comisión a partir de qué momento se darán entrevistas breves a la prensa o incluso entrevistas en mayor profundidad. Durante las visitas *in loco* en las que participé a veces se decidió dar entrevistas desde un principio, mientras que en otras (las menos) inicialmente se optó por postergar cualquier intervención ante los medios hasta la Conferencia de Prensa. Sin embargo, en las visitas en que se adoptó la segunda opción, ello resultó impracticable. La necesidad de facilitar la labor de los periodistas, así como la de mantener informada a la ciudadanía sobre la visita aparecían como elementos que conducían a revertir la decisión inicial y condujeron a la Comisión a dar entrevistas durante la visita misma. También resultaba necesario en algunas oportunidades desmentir tergiversaciones de algunos actores respecto de lo discutido en algunas reuniones (en especial cuando se atribuían a la Comisión afirmaciones que no había hecho) o bien hacer un contrapunto a intervenciones estatales en los medios de comunicación que pudieran producir una impresión errada acerca del desarrollo y los énfasis de la visita.

La Comisión dedica una cantidad importante de tiempo de la visita a la preparación de las Observaciones Preliminares, que se difunden como anexo al comunicado en una Conferencia de Prensa el último día. Se suelen bloquear por anticipado algunos espacios en la agenda para la discusión de borradores de comunicado

y usualmente se organizan sobre la marcha una o más reuniones adicionales al mismo efecto. Esta es probablemente una de las muestras más claras de cómo influye una visita en los puntos de vista de la Comisión. Desde luego, previo a la visita la CIDH se encuentra informada en un grado muy importante sobre la situación del país respectivo. Sin embargo, la elaboración del comunicado de prensa no por ello deja de ser una tarea que requiere de gran dedicación.

La difusión del documento conteniendo las observaciones preliminares de la visita es una práctica habitual de la Comisión Interamericana. En Naciones Unidas, los procedimientos especiales de derechos humanos (relatores especiales, expertos independientes y grupos de trabajo) también las emiten. El asunto no está exento de obstáculos y riesgos. Como antes he comentado, la preparación del documento durante la visita añade una carga importante de trabajo en un momento de por sí ya sobrecargado de actividades. Además, se corre el riesgo de incurrir en errores y con bastante frecuencia se levantan acusaciones de obrar sobre la base de prejuicios.

Sin embargo, la postergación de dichas observaciones acarrearía riesgos mucho mayores, en especial el de perder el momento oportuno para alcanzar una amplia cobertura mediática e influir así en las políticas y prácticas estatales en materia de derechos humanos. Emitir las observaciones pasado algún tiempo o, peor aún, esperar hasta el momento de la publicación del informe basado en la visita significaría dejar la situación en una especie de limbo y perder mucho impacto. Cabe agregar que el informe mismo solo ocasionalmente puede ser lanzado en el país al cual se refiere y por lo general su publicación tiene lugar luego de transcurrido un tiempo considerable después de la visita.

En relación con la posibilidad de incurrir en errores en las Observaciones Preliminares, la práctica de la CIDH consiste en chequear de la manera más exhaustiva posible la información y, en caso de no alcanzarse una confirmación, no incluir la información en dicho documento. Respecto de la posibilidad de que se formulen críticas a la Comisión Interamericana por actuar sobre la base de prejuicios, de alguna manera resulta inevitable que se planteen si hay quienes están dispuestos a levantarlas. Pero lo cierto es que la CIDH no llega “en el vacío” a la visita, sino tras haber obtenido y analizado una gran cantidad de información previo a esa, del Estado, de la sociedad civil y de otras fuentes, tanto por escrito como mediante audiencias y reuniones.

8. EL INFORME COMO RESULTADO DE UNA VISITA

Las visitas realizadas por el conjunto de la Comisión (visitas *in loco*) siempre conducen a la preparación de un Informe. Como hemos apuntado, las que efectúa un Comisionado en calidad de Relator Temático, puede o no dar origen a un informe. En cambio, las que efectúa un Comisionado como Relator de País (visita de trabajo) no da lugar a un informe. Subyace a esta distinción el que mientras en el primer caso se trata de toda la Comisión la que se forma una idea de la situación en el Estado respectivo y en el segundo caso se trata de un Comisionado con experticia en el tema de la Relatoría a cargo, en la tercera hipótesis el Comisionado no necesariamente posee esa experticia, ya que en su designación como Relator de País pueden haberse intervenido diversos factores, tales como la distribución geográfica y otros.

Una pregunta que se plantea con frecuencia es cuánto influye la visita en el contenido posterior del informe. Un caso a considerar es el de la visita *in loco* a Jamaica 2008, la cual fue planificada para enfocarse en el tema de seguridad ciudadana, violencia policial y derechos humanos. La Comisión tenía, por cierto, antecedentes sobre violaciones en otros ámbitos también, entre ellos al colectivo de minorías sexuales. Pero fue solo una vez durante la visita que la CIDH percibió la magnitud del problema, al conocer declaraciones recientes realizadas por el recién inaugurado Primer Ministro en el sentido de que aspiraba que el suyo fuera un Gabinete libre de personas gays (“a gay free Cabinet”), en un contexto de extendida homofobia, que incluso había derivado en el asesinato de dos de los máximos líderes del colectivo en años recientes. Así, la CIDH resaltó como uno de los temas críticos en Jamaica la discriminación en razón de la orientación sexual en su comunicado de prensa al final de la visita.³⁰ Luego decidió ampliar el foco del informe, el cual en definitiva resultó mucho más abarcador que lo planeado originalmente. De hecho, el informe fue titulado “Derechos Humanos en Jamaica.”³¹

Por otra parte, la incidencia de la visita en el informe depende en alguna medida de la duración de su período de elaboración. En la medida en que dicho lapso sea más largo, la Comisión Interamericana recogerá más elementos adicionales a la visita, tanto

³⁰ IACHR issues Preliminary Observations on visit to Jamaica, 5 de diciembre 2008.

³¹ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica*, cit.

por escrito como a través de audiencias o reuniones de trabajo (e incluso, ocasionalmente mediante alguna visita posterior ya no del conjunto de la Comisión sino de un Comisionado), por lo cual la incidencia de estos desarrollos posteriores también resultará relevante. Pero en cualquier caso, las visitas son muy importantes para la elaboración del informe respectivo.

9. EL PAPEL DE LOS ÓRGANOS POLÍTICOS DE LA OEA EN RELACIÓN CON LAS VISITAS

La decisión de solicitar una visita la adopta la propia Comisión Interamericana, sin que ella se halle sujeta a la aprobación de los órganos políticos de la OEA (Consejo Permanente y Asamblea General). Ahora bien, ¿pueden los órganos políticos de dicha organización facilitar que la visita tenga lugar? En principio la respuesta es afirmativa, aunque en la práctica es muy poco frecuente que los órganos políticos asuman un papel al respecto. En los ocho años en que me desempeñé como Comisionado (desde principios de 2008 hasta fines de 2015), la CIDH efectuó numerosas visitas *in loco* y en solo dos oportunidades hubo un involucramiento activo de los órganos políticos: en relación con la visita *in loco* a Honduras con posterioridad al Golpe de Estado en 2009 y con la visita *in loco* a República Dominicana a finales de 2013, luego de la sentencia del Tribunal Constitucional de dicho país que dejó en situación de apatridia a muchos miles de personas.

En el caso de la visita a Honduras, la Comisión fue invitada al Consejo Permanente inmediatamente después del Golpe de Estado para informar sobre la situación. También se reunió con el mismo propósito en varias oportunidades en las semanas siguientes al Golpe con el Secretario General de la OEA. Tanto el Consejo Permanente como el Secretario General apoyaron la solicitud de la CIDH de efectuar una visita *in loco* en breve plazo a Honduras, a la cual, como ya apuntáramos, el Estado accedió. Dada la envergadura de la visita, que requirió el traslado y estadía de una delegación de cerca de 20 personas, incluyendo el desplazamiento a numerosos lugares dentro de Honduras, se necesitó de recursos extraordinarios, los cuales fueron asignados por el Consejo Permanente.

Con posterioridad a la visita, la Comisión fue nuevamente recibida por dicho órgano político para dar cuenta de la misma. Igual cosa ocurrió luego de una segunda visita de la Comisión a Honduras, en mayo de 2010. La Comisión presentó además ante el Consejo Permanente su informe sobre el Golpe de Estado y la situación de los derechos humanos en Honduras.³²

Respecto de República Dominicana, luego de la sentencia mencionada del Tribunal Constitucional en septiembre de 2013, la CIDH solicitó una invitación para efectuar una visita *in loco*. La respuesta escrita del Gobierno fue que por el momento no podía realizarse una visita, pudiendo ella ser solicitada nuevamente en otra oportunidad, sin que el Estado ofreciera fechas alternativas.³³ Paralelamente, los países del CARICOM procuraban que el Consejo Permanente agendara un debate sobre la situación en República Dominicana. Aunque ello no quedó por escrito, de acuerdo a los trascendidos del momento, la solución de compromiso para que no se debatiera fue que el Estado accediera a la visita *in loco* de la Comisión, lo cual efectivamente ocurrió. La visita se realizó en diciembre de 2013.

A principios del año siguiente, la CIDH fue invitada al Consejo Permanente a dar cuenta de su visita, oportunidad en la cual la Comisión presentó un breve folleto en el cual se recogía el Informe Preliminar emitido el último día de la visita en anexo al comunicado de prensa.³⁴ República Dominicana protestó ante el Consejo Permanente por la presentación de dicho documento –que no era el informe propiamente tal, que se hallaba en elaboración- ante este.

Si bien las dos oportunidades anteriores fueron, como he señalado, las únicas en que hubo una participación del Consejo Permanente en relación con el origen de la visita (formalmente en el caso de Honduras e informalmente en el de República Dominicana), hubo una tercera ocasión en que un informe sobre país fue presentado ante el Consejo Permanente: se trató del Informe sobre migrantes y refugiados en el contexto de la creciente llegada de niños a Estados Unidos.³⁵ La gran mayoría de los

³² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Honduras: Golpe de Estado y Derechos Humanos*, cit.

³³ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de derechos humanos en República Dominicana*, 2015, párrafo 8 y siguientes.

³⁴ OEA, Consejo Permanente, Acta de la Sesión Ordinaria celebrada el 19 de febrero de 2014. OEA/Ser.G CP/ACTA 1955/14. Aprobada en la sesión del 11 de febrero de 2015.

³⁵ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados*, cit.. En estricto rigor, no se trataba de un informe de país

niños y sus familias afectadas provenían del Triángulo Norte Centroamericano (El Salvador, Guatemala y Honduras), por lo que existía un claro interés de esos países – aunque también de otros- por elevar el perfil público de la situación. Así, aunque para la realización de la visita no hubo participación de los órganos políticos de la OEA, sí se permitió excepcionalmente que la Comisión hiciera una exposición sobre su Informe al Consejo Permanente. La excepcionalidad radica en que usualmente la Comisión Interamericana solo puede dar cuenta de su Informe Anual al Consejo y a la Asamblea General. En el caso de los demás informes, solamente los envía a dichos órganos.

Hay que agregar que la difusión del Informe de país basado en una visita no requiere de su presentación previa a los órganos políticos de la OEA. Ello a diferencia de lo que ocurre en Naciones Unidas, donde los informes de países solo se hacen públicos una vez que han sido presentados ante el Consejo de Derechos Humanos, órgano de composición política, al estar integrado por Estados.

CONCLUSIONES

Las visitas a países de la Comisión Interamericana con fines de monitoreo de la situación de derechos humanos mantienen plena vigencia. Ya sea para abordar erupciones autoritarias, debilidades estructurales, problemas focalizados en ciertas áreas temáticas o por otras razones, las visitas son un complemento indispensable al sistema de casos de la Comisión.

Las transformaciones políticas en el Continente Americano, junto con una evolución de la situación de derechos humanos, conducen a que en la actualidad la Comisión haya modificado una serie de aspectos en relación con sus visitas a países, como se ha procurado mostrar en este trabajo. Esto incluye tanto los temas sobre los cuales se enfocan las visitas, cuanto la relación con los diferentes actores estatales, con la sociedad civil y con los colectivos en situación de vulnerabilidad. El impacto de las visitas, a través de las Observaciones al final de las mismas como en informes sobre países e informes temáticos, así como de otras iniciativas de la Comisión es relevante y contribuye al fortalecimiento de la protección de los derechos humanos en el hemisferio americano.

propia tal, sino de un informe temático de país, es decir, referido a un Estado pero solo acerca de una materia específica.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre la visita al terreno en relación con las medidas provisionales ordenadas a favor de los miembros de las comunidades constituidas por el Consejo Comunitario del Jiguamiandó y las familias del Curbaradó, Municipio de Carmen del Darién, Departamento del Chocó, República de Colombia, 2008.*

----- *Comunidades Cautivas: Situación del pueblo indígena guaraní y formas contemporáneas de esclavitud en el Chaco de Bolivia, 2009.*

----- *Honduras: Derechos Humanos y Golpe de Estado, 2009*

----- *Informe sobre Inmigración en Estados Unidos: Detenciones y Debido Proceso, 2010.*

----- *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Jamaica, 2012.*

----- *Situación de derechos humanos en República Dominicana, 2015.*

----- *Hacia el cierre de Guantánamo, 2015.*

----- *Refugiados y Migrantes en EE.UU: Familias y Niños no Acompañados, 2015.*

----- *Personas defensoras de derechos humanos y líderes sociales en Colombia, 2019.*

----- *Pueblos indígenas y tribales de la Panamazonia, 2019.*

----- *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica, 2019.*

----- *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica, 2019*

COX, Francisco y MÉNDEZ, Juan (eds.), *El Futuro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 1998.

FAÚNDEZ LEDESMA, Héctor., *El Agotamiento de los Recursos Internos en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Ex Libris, Caracas, 2007.

GONZÁLEZ MORALES, Felipe, *Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Tirant LoBlanch, Valencia, 2013.

----- “El proceso de reformas reciente al sistema interamericano de derechos humanos”; *Revista IIDH* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) 59, 2014, pp.119-149.

HUNEEUS, A., *Courts Resisting Courts: Lessons from the Inter-American Court's Struggle to Enforce Human Rights*, Cornell Int'L L.J., 44, pp. 493ss, 2011.

MEDINA, Cecilia, *The Battle of Human Rights: Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Martinus-Nijhoff, Dordrecht, 1988.

RODRÍGUEZ-PINZÓN, Diego, “The ‘Victim’ Requirement, the Fourth Instance Formula and the Notion of ‘Person’ in the Individual Complain Procedure of the Inter-American Human Rights System”, *ILSA Journal of International and Comparative Law*, 7, 2001, pp. 377ss.

LA SATISFACCIÓN EN LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: DEFINICIÓN, MODALIDADES Y LÍMITES PARA SU APLICACIÓN ¹

THE SATISFACTION IN THE INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS: DEFINITION, MODES AND LIMITS FOR IT APPLICATION

Juan Carlos Romero Vargas ²

Natalia Moreno Murillo ³

Universidad Carlos III de Madrid

RESUMEN

La satisfacción como mecanismo de reparación encuentra su génesis en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que reconoce la insuficiencia de las clásicas reparaciones del derecho internacional, al considerar las víctimas como seres humanos multidimensionales, que poseen una dimensión física, pero también emocional, la cual debe ser objeto de una eficaz reparación. Al analizar la implementación de la satisfacción a lo largo de estos años por parte de la CIDH se concluye que el concepto de satisfacción posee una bidimensionalidad, ya que opera como reconocimiento y como prevención. De igual forma, que su aplicación jurisprudencial ha devenido en la creación, desarrollo y ampliación de un catálogo de modalidades que en cuanto a su aplicación encuentran como límites el llamado nexo causal y la denominada proporcionalidad de la medida.

PALABRAS CLAVE: Mecanismos de Reparación/Satisfacción/Modalidades de la Satisfacción/Límites de la Satisfacción.

¹ Artículo recibido el 09 de abril de 2020 y aprobado el 08 de mayo de 2020.

² Abogado, especialista en Derecho Público, candidato al Máster Estudios Avanzados en Derecho Público en la Universidad Carlos III de Madrid.

³ Abogada, especialista en Derecho Contractual y relaciones jurídico-negociales, candidata al Máster en Estudios Avanzados en Derecho Público en la Universidad Carlos III de Madrid.

ABSTRACT

The satisfaction as a reparation mechanism finds the origin into the Inter-American Court of Human Rights. This Court recognized the shortage of classic reparations in international law, therefore, considering the victims like multidimensional being humans. The satisfaction is composed by a two-dimensional concept operated as prevent and recognition. At the same time, jurisprudence has implied that creation and development have applied a reparation catalogue mode limited by a causal link and mode proportionality.

KEYWORDS: Reparation/Satisfaction/Reparation Mechanisms/Satisfaction Limits.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. I. DEFINICIÓN Y ORIGEN DE LA SATISFACCIÓN EN LA CIDH. 1.1 Reparación en la CIDH: reparación plena a reparación integral. 1.2 Superación del paradigma: aplicación de la justicia restaurativa a la retributiva. 1.3. Definición y componentes de la reparación de satisfacción según la CIDH. II. MODALIDADES DE SATISFACCIÓN SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CIDH. 2.1 Publicación o difusión de las sentencias. 2.2 Acto público de reconocimiento de responsabilidad. 2.3 Medidas en conmemoración de las víctimas, hechos o derechos. 2.4 Becas de estudio y becas conmemorativas. 2.5 Medidas socioeconómicas de reparación colectiva. 2.6 Otras sentencias particulares. 2.6.1. Penas de muerte. 2.6.2. Búsqueda de niños. III. LÍMITES EN LA APLICACIÓN DE LA SATISFACCIÓN POR PARTE DE LA CIDH. 3.1 Confluencia de diversas modalidades de reparación en un sólo caso. 3.2 Límite 1: Nexo causal en tratándose de reparación. 3.3 Límite 2: Proporcionalidad entre la subjetividad de la víctima y la violación sufrida. CONCLUSIONES.

* * *

INTRODUCCIÓN

La CIDH en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, así como en la consecución del respeto de los Derechos Humanos, mediante la justicia social, ha

podido advertir que las víctimas son seres humanos multidimensionales, que trascienden la dimensión física y poseen una dimensión emocional. A partir de este reconocimiento es que la CIDH ha encontrado necesario instituir distintos mecanismos para reparar, en donde nace la satisfacción como mecanismo de reparación.

La satisfacción, como concepto complejo, tiene dos vertientes obligacionales de reconocimiento y prevención, que forjan un sistema mediante el cual se abre la puerta a la reparación de los derechos individuales vulnerados junto a la facultad que tiene la CIDH de trascender lo subjetivo y ordenarle al Estado sancionado que adelante todo tipo de medidas con el fin de garantizar que no se repita de nuevo esta conducta que originó la condena, asegurando a la sociedad del país afectado que no sufrirán de nuevo daños como los que ya se han juzgado.

Años de jurisprudencia y múltiples casos de estudio después, la Corte sigue aplicando diferentes tipos de satisfacción, que ha ido clasificando en un catálogo de medidas necesarias para restaurar los daños generados en las víctimas que trascienden lo pecuniario y complementan la restitución y compensación, estas medidas han sido construidas con base en sentencias hito, en donde se esbozan las siguientes categorías; difusión de las sentencias, acto público de reconocimiento de responsabilidad, medidas en conmemoración de las víctimas, becas de estudio y becas conmemorativas, medidas socioeconómicas de reparación colectiva, otras sentencias particulares: penas de muerte y búsqueda de niños.

La producción jurisprudencial creada por la Corte con el fin de superar las clásicas reparaciones de las ramas penal y civil del derecho cuya base primaria proviene de la declaración de responsabilidad estatal internacional a la luz de los valores que irradian los instrumentos internacionales en Derechos Humanos y que sirven para humanizar la justicia, de esta forma, singularizando el modo de impartir justicia concedora de estos derechos respecto a los demás tipos de justicia establecidos en los derechos internos, pese a superar la CIDH este primer óbice, surgió otro inconveniente proveniente de la contracara al primer problema, y es el que tiene que ver con el cortapisa que tuvo que implementar la Corte en sus fallos para saber ante la amplia amalgama de satisfacciones creadas, cuáles debían aplicar en el caso concreto de estudio, bajo esta premisa, surge el objeto de estudio de este trabajo que estará

relacionado con la explicación de las figuras jurídicas instituidas por la CIDH para poder limitar la aplicación de las modalidades de satisfacción.

Para ello, el trabajo se abordará de la siguiente manera: en un primer momento, se hará una aproximación a la definición y origen de la figura de la satisfacción, haciendo a su vez un barrido por los conceptos de reparación plena e integral, junto a la confluencia de las teorías de justicia restaurativa y retributiva, luego, se enumerarán los tipos de satisfacción implementados por la CIDH, estudiándose su evolución y analizando comparativamente los fallos que originaron la figura dentro de la Corte y los casos más recientes, por último, se conocerán cuáles son los límites que ha creado la Corte con el fin de concretar qué medidas de satisfacción serán aplicadas en el caso, teniendo en cuenta factores como el nexo causal de reparación entre el daño sufrido y la medida solicitada, conjuntamente, la proporcionalidad de las condiciones subjetivas de los afectados y la gravedad de los daños sufridos.

I. DEFINICIÓN Y ORIGEN DE LA SATISFACCIÓN EN LA CIDH

1.1 Reparación en la CIDH: reparación plena a reparación integral

La Convención Americana sobre Derechos Humanos estipula lo siguiente en su artículo 63.1, génesis utilizado por la CIDH para poder establecer los parámetros que utilizará en su jurisprudencia, con el fin de reparar a las víctimas de la violación de los derechos establecidos en la convención:

“Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada”⁴

Partiendo de esta base, la CIDH implementó la denominada reparación plena o *restitutio in integrum*, situación que fue calificada entre cierta parte de la doctrina como utópica y que con el tiempo la Corte se vio obligada a aceptar y corregir en su

⁴ ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA), “Convención Interamericana de Derechos Humanos”, 22 de noviembre de 1969, art.63.1.

jurisprudencia. La reparación integral fue el proyecto planteado con el fin de reponer el daño causado por el acto vulnerador de derechos humanos que es generado en la víctima para volver las cosas al mismo estado en que se encontraban antes del ilícito.

Al encontrar la CIDH que este presupuesto de reparación es inalcanzable en la mayoría de los casos debido a la magnitud de las violaciones, donde poder revertirlas es imposible, adoptó la postura de reparación sólo de las consecuencias inmediatas, sobre el tema sustenta en su trabajo Bruno⁵:

“Todo acto humano es causa de muchas consecuencias, próximas unas y otras remotas. Un viejo aforismo dice en este sentido: *causa causæ est causa causati*. Piénsese en la imagen de una piedra que se arroja a un lago y que va produciendo en las aguas círculos concéntricos cada vez más lejanos y menos perceptibles. Así, cada acto humano produce efectos remotos y lejanos. Obligar al autor de un hecho ilícito a borrar todas las consecuencias que su acto causó es enteramente imposible porque su acción tuvo efectos que se multiplicaron de modo inconmensurable”⁶

Frente a esta falencia conceptual la Corte, aunque no rezaga la idea de la reparación plena, decide cambiar su postura a una más práctica aplicable a los casos en donde no se puede alcanzar su cumplimiento a cabalidad y es necesario acudir a una reparación que trascienda del plano pecuniario, que garantice una restauración exhaustiva y que a su vez derive en el Estado un compromiso férreo de no repetición.⁷

Esta posición adoptada por la Corte permitió, en más de 25 años de jurisprudencia, la creación de diversos modelos de reparación que juntos en un solo cuerpo se constituyen como la reparación integral ya mencionada⁸, de relevancia para el presente estudio las denominadas medidas de satisfacción.

1.2 Superación del paradigma: aplicación de la justicia restaurativa a la retributiva

⁵ BRUNO, R. “*Las medidas de reparación en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: alcances y criterios para su determinación.*”, La Plata, Argentina 2013. página 39.

⁶ CIDH, “*Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones y Costas*”, sentencia del 10 de septiembre de 1993, párr. 48-49.

⁷ BRUNO, R., *op.cit.*, p. 38-39.

⁸ MARTÍN, C. “*Diálogos sobre la reparación Qué reparar en los casos de violaciones de derechos humanos*”, 2010. p.83.

Inicialmente el tipo de justicia aplicada en temas de violación de Derechos Humanos estaba fundamentado en el clásico derecho penal, cuya finalidad era encontrar al delincuente, castigarlo y engordar estadísticas de eficacia en política criminal, el foco directo apuntaba al victimario, sin importar las necesidades de la víctima. La presencia de la víctima en el proceso judicial era requerida con el fin descrito y el trato que se le impartía era crudo, revictimizándola y generando en ella que el proceso de curar las cicatrices emocionales se hiciera más espinoso.

Ante la proclama de las víctimas con el fin de ser oídas poco a poco van adueñándose del protagonismo, no obstante, la justicia debía superar otro paradigma que era la búsqueda de una apropiada reparación, pues para reparar a una víctima se partía de la base del derecho privado, su reparación material tenía raíces en el clásico derecho romano, pero estas modalidades de reparación aceptadas dentro de un sistema económico capitalista quedaban cortas ante las penosas y graves violaciones de los derechos contemplados en el DIDH.⁹

Era evidente que las nuevas corrientes del derecho internacional para adelantar una justicia sancionatoria a los Estados por violación al bloque fundamental de los Derechos Humanos llevaba implícito el hecho de utilizar teorías en materia de derecho penal y civil que podían confluír para apoyar las reparaciones a las víctimas, sin embargo, era necesaria la materialización del sentido de humanización en la justicia reparadora y eran los tribunales internacionales y regionales de derechos humanos los llamados a dar el primer paso.

Para parte de la doctrina internacional, basándose en el espíritu de la Carta de la ONU, máximo baluarte de positivización de los derechos humanos de occidente, afirmaba que el problema recaía en la permeabilidad que deberían tener los valores que fundan la Carta en todos los sistemas jurídicos del globo.¹⁰

En el caso latinoamericano, quién lideró esta postura ante la CIDH fue el juez Cançado Trindade, con base en los votos reiterativos expuestos por él en diversos casos, trató de recalcar la postura de la justicia restaurativa dentro de los marcos de reparación plena e integral que querían ser aplicados por la Corte, a la postre, estos conceptos de

⁹ CIDH. “*Voto razonado del juez A.A. Cançado Trindade Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala (Fondo, Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 25 de noviembre de 2003, párr. 15.

¹⁰ CASSESE, A. “*Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des États et justice pénale internationale?*”, en: *Crimes internationaux et juridictions internationales*, 2002. ps. 15-29.

restauración se fueron aplicando gradualmente en su jurisprudencia, en especial, en una de los primeros fallos que marcó el derrotero seguido de los razonamientos de voto de los jueces Cançado y Abreu (1998)¹¹

Una perspectiva amplia de la reparación, como la forjada por los jueces disidentes, le permite a la Corte resarcir a la víctima y a su vez llegar a generar un impacto social, con reparaciones que incluyen a múltiples personas que se vieron afectadas indirectamente y a la sociedad en general, mediante la implementación de políticas y acciones administrativas, que se instituyen como una garantía de no repetición.

Contextualizado lo anterior se da paso a la definición de satisfacción en el marco del Sistema IDH.

1.3 Definición y componentes de la reparación de satisfacción según la CIDH

La definición aplicada por la CIDH ha sido construida por la doctrina y acogida por el Derecho Internacional, teniendo como base una doble dimensión de obligaciones adquiridas por los Estados, así se evidencia en el escrito de la Comisión IDH (2002)¹²:

- Obligación de reconocer: Obligación que tiene el Estado de asumir la responsabilidad sobre los actos vulneradores de derechos humanos cometidos, que complementa a la restitución y compensación de un daño.¹³
- Obligación preventiva: Mediante esta el Estado abarca más allá que el resarcimiento individual, buscando la contención de nuevas violaciones de derechos similares y de contera la armonización de los instrumentos internacionales a los cuales él se adhirió.¹⁴

¹¹ CIDH. “Voto razonado conjunto de los jueces A.A. Cançado Trindade y A. Abreu Burelli caso Loayza Tamayo Vs. Perú (Reparaciones y Costas)”, sentencia de 27 de noviembre de 1998.

¹² COMISIÓN IDH. “Escrito de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre las reparaciones debidas por la república de Colombia en el caso por la desaparición y muerte de 19 comerciantes”, (2002), párr.5-7.

¹³ BROWNLIE, Ian, “Principles of International Law”, (1966), p.208.

¹⁴ COMISIÓN IDH, op.cit., párr.5.

Parafraseando a Brownlie¹⁵, para que se dé una satisfacción realmente eficaz es preciso que se proporcionen tres pasos por parte del sujeto que realiza el daño, a saber; en un primer momento, las disculpas o acciones que demuestren que el Estado admite la autoría del hecho generador de vulneración de los derechos que descansan en la Carta de Derechos Interamericanos, seguido a ello, el juzgamiento a los individuos directamente responsables de cometer el acto, por último, adelantar las medidas necesarias para garantizar que no se vuelva a dar el hecho que genero la responsabilidad estatal.

Cabe la pena distinguir el importante trabajo adelantado por la CIDH para poder cumplir con la garantía de satisfacción, donde este mecanismo se establecerá como el conjunto de medidas o acciones simbólicas adoptadas en el marco de la reparación plena que tiene una doble finalidad o enfoque: la primera, denominada finalidad satisfactoria, ya que a través de esta se busca reintegrar la dignidad de la víctima y ayudar a reorientar su vida o memoria y la segunda que es el enfoque transformador, ya que mediante la reprobación oficial de toda violación a los derechos humanos se busca evitar que se repita la vulneración.

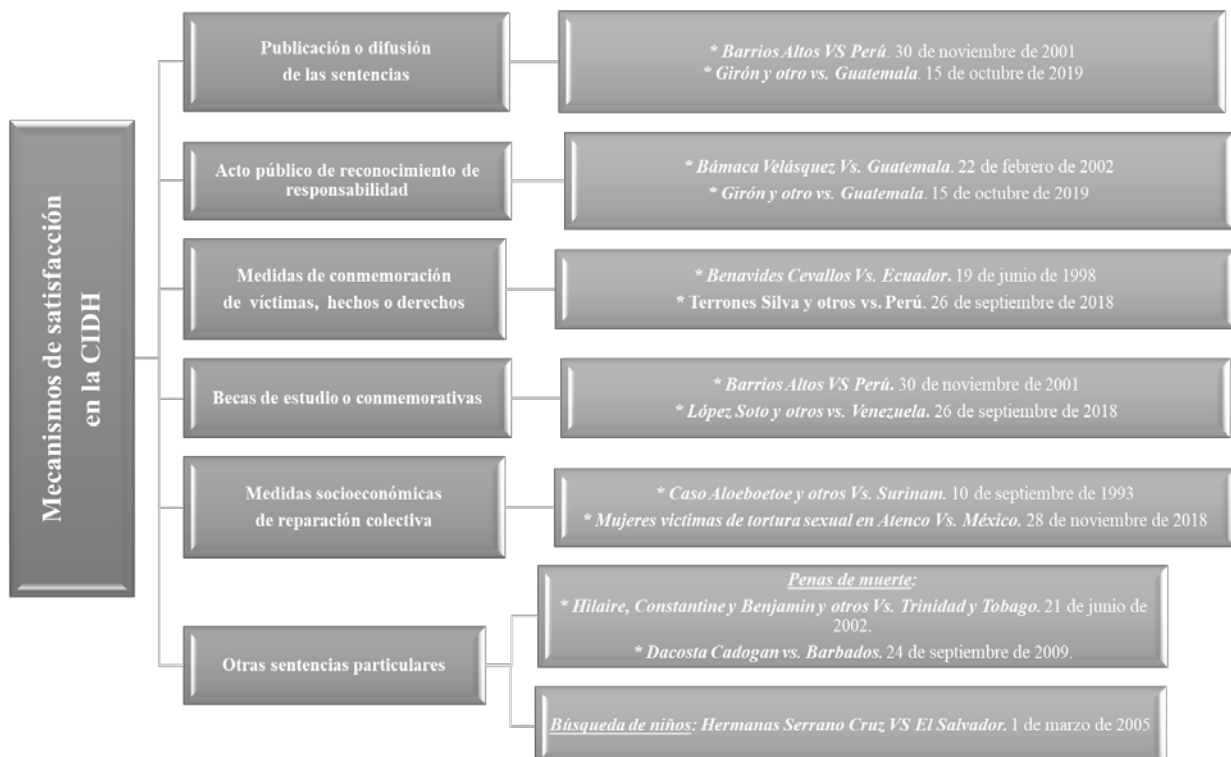
Bajo este propósito binario, las distintas medidas de satisfacción pueden cumplir en mayor o menor grado una u otra finalidad, dependiendo de su naturaleza, de allí que la CIDH no limita el mecanismo de satisfacción a una sola medida, sino que como el fin último es alcanzar esa dimensión altamente sensible, porque comprende lo emocional o afectivo de las víctimas, se hace necesario que en cada caso ordene varios de los tipos de medidas de satisfacción existentes en el amplio catálogo que la misma Corte ha ido creando.

Ante el catálogo de mecanismos de satisfacción los litigantes que acuden a la CDIH suelen solicitar una amplia gama de pretensiones al respecto, es por ello que la Corte asume las medidas que considere suficientes, dependiendo de los aspectos subjetivos del caso en estudio y de la vida de las víctimas, fruto de ello, aparecen medidas que abarcan desde la consideración de la sentencia per se mecanismo de reparación, publicación de biografías de las víctimas, garantización en términos logísticos de la asistencia de los familiares de las víctimas a los eventos de arrepentimiento del gobierno, entre otros.

¹⁵ BROWNLIE, I., op.cit. p.49.

II. MODALIDADES DE SATISFACCIÓN SEGÚN LA JURISPRUDENCIA DE LA CIDH

El camino teórico construido por la CIDH sobre la aplicación de la reparación plena como regla principal y como subsidiaria la reparación integral, habilitó a la Corte para la creación de un sistema de modalidades de satisfacción, que se ha catalogado teniendo en cuenta lo ordenado en sus fallos emitidos, esta clasificación ha sido recolectada por el profesor Calderón (2015)¹⁶ y actualizada con las últimas sentencias, en aras de hacer una breve comparación y evidenciar la evolución de cada modalidad a través de los años, de este modo se puede graficar:



* Fuente: Propia.

¹⁶ CALDERÓN, Jorge. “La evolución de la “reparación integral” en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, (2015), ps. 177-186.

2.1 Publicación o difusión de las sentencias

Es la primera modalidad de satisfacción de la CIDH, para el Tribunal el sólo hecho de hacer pública la sentencia constituye una medida de reparación, pues el Estado infractor no puede mantener oculta su responsabilidad ante un hecho vulnerador de derechos humanos ocasionado por su acción u omisión, años de opresiones estatales y conductas de sus agentes con el beneplácito de los altos mandos y sin la debida investigación y juzgamiento en su derecho interno, genera que una simple publicación de una sentencia de fallo condenatorio sea un reconocimiento a las víctimas y que en adición, le permita a otros ciudadanos controlar la actuación estatal al comparar las actividades adelantadas en la actualidad con las que previamente desprendieron en una responsabilidad en Derechos Humanos y exigir su prohibición.

La primera sentencia que falló con esta modalidad fue Barrios altos, Cantoral Benavides y Durand y Ugarte VS Perú en donde ordenó: “d) publicar la sentencia de la Corte en el Diario Oficial El Peruano, y difundir su contenido en otros medios de comunicación que para tal efecto se estimen apropiados, dentro de los 30 días de suscrito el acuerdo.”¹⁷. En esta sentencia, Perú y las víctimas llegaron a un acuerdo que no obstante estar en concordancia los medios de reparación la CIDH decidió incluir medidas accesorias para poder adelantar una satisfacción acorde a los parámetros de su jurisprudencia, así lo recordó el juez Ramírez (2001) en su voto recurrente.¹⁸

El último fallo que ordena la publicación de la sentencia es la sentencia Girón y otros VS Guatemala del 15 de octubre de 2019, allí se evidencia la evolución de este tipo de reparación, donde el citado Tribunal ordenó:

“que el Estado deberá publicar, en el plazo de seis meses, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia: a) el resumen oficial de esta Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez, en el Diario Oficial en un tamaño de letra legible y adecuado; b) el resumen oficial de la Sentencia elaborado por la Corte, por una sola vez,

¹⁷ CIDH. “Caso Barrios Altos Vs. Perú (Reparaciones y Costas)”, sentencia de 30 de noviembre de 2001.

¹⁸ CIDH. “Voto concurrente juez Sergio García Ramírez caso barrios altos VS Perú Sentencia de reparaciones”, numeral 3.

en un diario de amplia circulación nacional en un tamaño de letra legible y adecuado, y c) la presente sentencia en su integridad, este disponible por un período de un año, en un sitio web oficial, de manera accesible al público.”¹⁹

De esta breve comparación, nótese como la Corte ha abarcado más acciones que la simple divulgación de la sentencia. Ya no se limita, como lo había decretado en el caso de Barrios Altos VS Perú, a ordenar la publicación de la sentencia en un periódico de amplia circulación, sino que posteriormente incluye medidas como: publicación del resumen de la sentencia, de vital importancia, ya que les permite el acceso a los ciudadanos de las sentencias de la Corte de una manera cómoda, y la disponibilidad de la sentencia, en su integridad, por un año en una página web oficial. De este modo, se logra que los Estados y sus ciudadanos reconozcan la inadmisibilidad de la impunidad frente a la vulneración de los derechos humanos, cumpliendo el enfoque transformador de la medida.

2.2 Acto público de reconocimiento de responsabilidad

El acto público de reconocimiento de responsabilidad busca la reparación de las heridas emocionales que se le han ocasionado a las víctimas y que el dinero no puede complacer de modo alguno. El Estado ejecutando esta medida responde a las obligaciones emanadas del derecho internacional y ayuda a la consecución de la verdad, sobre el punto, esboza el Subcomité Nacional de Medidas de Satisfacción de Colombia (2016) como principales propósitos conseguidos:

“a. El reconocimiento y dignificación de las víctimas; b. el conocimiento y reconocimiento sobre lo sucedido. Esto implica trascender la identificación de hechos puntuales, para obtener una comprensión amplia de lo sucedido; c. expresa una sanción moral a los responsables de las violaciones a los derechos humanos y d. establece una nueva fase de las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.”²⁰

La sentencia de la CIDH frente al caso *Bámaca Velásquez VS Guatemala* fue la primera en la que la falló bajo esta modalidad, aunque ya se había enunciado en el caso de *Barrios Altos VS Perú*, fue aquí en donde ordenó al Estado cumplir a cabalidad con

¹⁹ CIDH. “*Caso Girón y otro vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 15 de octubre de 2019, párr. 132.

²⁰ SUBCOMITÉ NACIONAL DE MEDIDAS DE SATISFACCIÓN DE COLOMBIA. “*Lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público*”, (2016), p. 4.

la expresión de perdón, así ordenó la Corte (2002): “Por último, la Corte ordena que el Estado guatemalteco realice un desagravio público en reconocimiento de su responsabilidad en este caso y a fin de evitar que hechos como los de este caso se repitan.”²¹

La última sentencia ubicada es el caso Girón y otros VS Guatemala del 15 de octubre de 2019, en donde se puede apreciar el índice de detalle que le imprime la Corte al acto de reconocimiento de responsabilidad, así lo decanto la CIDH (2019):

“a) medidas de satisfacción: i) acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en Aldea Pinula, Municipio Tiquisate, del Departamento de Escuintla, República de Guatemala, debiendo participar en el mismo los familiares del señor Pedro Castillo Mendoza, presunta víctima directa fallecida. Este acto deberá llevarse a cabo en un plazo de un año a partir de la notificación de la sentencia que habrá de producirse; ii) acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en el lugar que determinen los familiares del señor Roberto Girón, no identificados hasta el momento, sólo se tiene los nombres de sus dos hijos, debiendo participar en los mismos, en caso de ser localizados por el Estado. Este acto deberá llevarse a cabo en un plazo de diez años, a partir de la notificación de la sentencia que habrá de producirse... y iv) ofrecimiento de disculpas públicas a los familiares de los señores Roberto Girón y Pedro Castillo Mendoza, por las violaciones sufridas directa e indirectamente.”²²

Un breve análisis permite resaltar el hecho que esta reparación condensa el sentido de humanización, ya que se les permite a las víctimas establecer el lugar en donde se van a ofrecer las disculpas según el arraigo proveniente de la propia víctima directa, por ejemplo, el pueblo de su infancia, su sitio de trabajo, la población de sus padres, etc.

Nótese como la Corte en la sentencia Bámaca VS Guatemala estableció ejercer el desagravio por los hechos realizados al Estado, en cambio, en el caso más reciente (Girón VS Guatemala) ordenó que dicho desagravio se hiciera en un municipio específico en la presencia de la familia del afectado en un periodo determinado, y para

²¹ CIDH. “*Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala (Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 22 de febrero de 2002, párr. 104.

²² CIDH. “*Caso Girón y otro vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 15 de octubre de 2019, párr. 133.

el otro afectado por la acción estatal, se insta al país infractor a iniciar la búsqueda de los familiares con el fin de adelantar la solicitud de disculpas en presencia de ellos.

2.3 Medidas en conmemoración de las víctimas, o hechos y derechos

Se definen como los actos conmemorativos u homenajes que rescatan el recuerdo y la memoria de las víctimas²³. Esta medida cumple con esa doble finalidad, por un lado, se constituye como una medida de satisfacción, tendiente principalmente a reparar el daño de los familiares, y por otro, tiene ese enfoque transformador al convertirse públicamente en una garantía alegórica de no repetición.

Este tipo de medidas ha tenido gran acogida entre los familiares de las víctimas, las cuales son concedidas por la CIDH teniendo en cuenta dos aspectos; en primer lugar, que dicha medida de reparación tenga un nexo causal con los hechos y daños comprobados tanto a la víctima y sus familiares, en segundo lugar, la subjetividad de cada caso apremia cierto tipo de reparación específica. La primera sentencia que dispuso este tipo de medida, data del 19 de junio de 1998, caso Benavides Cevallos VS Ecuador, donde la CIDH ordenó (1998):

“El Estado ecuatoriano, por intermedio de la Procuraduría General del Estado, oficiará al Ministerio de Educación y Cultura y a los Municipios del país para que, en ejercicio de sus atribuciones legales, perennicen el nombre de la señorita Consuelo Benavides Cevallos en calles, plazas o escuelas, acogiendo el pedido de sus padres.”²⁴

La última sentencia ubicada de 26 de septiembre de 2018, caso Terrones Silva y otros VS Perú, donde la CIDH (2018) dispuso:

“Respecto a la solicitud de que se coloque una placa en la Universidad Nacional de San Marcos en homenaje de Teresa Díaz Aparicio, dado que se determinó la responsabilidad internacional del Estado por su desaparición forzada y al no contar con familiares o beneficiarios que puedan acceder a una indemnización, este Tribunal considera pertinente ordenar al Estado la colocación de una placa en la que aparezca el reconocimiento de que Teresa Díaz Aparicio fue desaparecida forzosamente por agentes estatales. Esta placa deberá ser colocada en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos en Homenaje de Teresa Díaz Aparicio. El contenido de dicha placa debe ser

²³ CALDERÓN, J. op.cit., p. 181.

²⁴ CIDH. “*Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador (Fondo, Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 19 de junio de 1998, punto resolutivo 5.

previamente acordado con sus representantes. Para la elaboración y develación de la placa, el Estado cuenta con el plazo de un año, contado a partir de la notificación de la presente Sentencia.”²⁵

Estas medidas son el mecanismo de satisfacción ideal para reparar a los familiares de la víctima, cuando el afectado directo haya fallecido, o para rescatar su memoria en el evento que no tuviera familiares. También puede observarse como en el último caso, la CIDH no se limita a la perennizar el nombre de la víctima sino que además se debe incluir la forma en que se vulneraron sus derechos fundamentales, el lugar donde debe fijarse, la manera en que debe hacerse y establece un límite temporal para su ejecución.

2.4 Becas de estudio y becas conmemorativas

Es por excelencia la modalidad que cumple con la finalidad transformadora, pues contribuye al cambio de las circunstancias de las víctimas, generando así, en palabras de Calderón (2015), nuevas oportunidades para facilitar su promoción social.

Puede ser concedida ya sea porque la víctima al sufrir el daño tuvo que interrumpir sus estudios o porque la CIDH la considera necesaria como parte de reparación por su situación particular. El 30 de noviembre de 2001, en el caso Barrios Altos VS Perú, fue la primera vez donde la CIDH (2001) ordenó este tipo de reparación, estableciendo:

“Becas a través del Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo con el fin de estudiar en Academias, Institutos y Centros de Ocupación Ocupacional (sic) y apoyo a los beneficiarios interesados en continuar estudios, “a través de la Dirección Nacional de Educación Secundaria y Superior Tecnológica”; y b) materiales educativos; textos oficiales para alumnos de educación primaria y secundaria; uniformes; útiles escolares y otros.”²⁶

El último caso fallado por la CIDH fue el de López Soto y otros VS Venezuela, de 26 de septiembre de 2018, donde la Corte (2018) dictaminó:

²⁵ CIDH. “*Caso Terrones Silva y otros vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 256.

²⁶ CIDH. “*Caso Barrios Altos Vs. Perú (Reparaciones y Costas)*”, sentencia de 30 de noviembre de 2001, punto resolutivo 4.

“La Corte estima oportuno ordenar, como medida de satisfacción en el presente caso, que el Estado otorgue a favor de Linda Loaiza López Soto una beca de estudios para poder concluir con su formación profesional en una universidad local o extranjera en la que sea admitida. El Estado deberá cubrir los costos académicos y de manutención previamente, conforme al costo de vida del país en el que Linda Loaiza vaya a realizar sus estudios, de forma tal que la víctima no deba erogar los montos correspondientes a estos rubros para luego ser reintegrados.”²⁷

Al mismo tiempo se ordenó lo siguiente según los hechos presentados ante su despacho:

“16. Otorgar una beca en una institución pública venezolana de su elección en beneficio de Ana Secilia, Anyi Karina, Nelson Enrique, Elith Johana, Yusmely del Valle, Luz Paulina y José Isidro, todos ellos de apellido López Soto, para realizar estudios superiores técnicos o universitarios, o bien para capacitarse en un oficio”²⁸

Puede observarse como a lo largo de esos 17 años, de 2001 al 2018, la Corte no se ha restringido únicamente a conceder las becas a la persona que sufrió de manera directa el agravio a sus derechos, sino también, a sus familiares, en donde además se establece detalladamente la forma en la cual el Estado debe conceder las becas ordenadas.

2.5 Medidas socioeconómicas de reparación colectiva

Son las medidas más peculiares dentro del catálogo de satisfacción, pues la Corte toma una postura más inherente en la política interna de los países americanos al obligarles a adoptar medidas que aunque en muchas ocasiones rondan temas de ineficacia política y administrativa de los gobiernos, ya sea porque las obras para la materialización de los derechos sociales, culturales y económicos no han querido ejecutarse, se han pospuesto en el tiempo o no son de interés para los Estados de ser adelantados.

Estas intentan suplir la inoperancia estatal en determinadas poblaciones y con esto lo que busca es efectuar el acceso a estos ciudadanos a los servicios propios que se

²⁷ CIDH. “*Caso López Soto y otros vs. Venezuela (fondo, reparaciones y costas)*”, sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 310.

²⁸ CIDH. Op.cit., disposición 16.

derivan del reconocimiento de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales, especialmente en comunidades indígenas.²⁹

La primera sentencia en donde se implementa es el caso Aloeboetoe y otros VS. Surinam en 1993, allí se ordenó al Estado reabrir una escuela en la zona donde ocurrieron los hechos, beneficiando a los hijos de las víctimas mortales. La Corte (1993) dispuso:

“5. Ordena al Estado de Suriname igualmente, con carácter de reparación, reabrir la escuela sita en Gujaba y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente a partir de 1994 y poner en operación en el curso de ese año el dispensario existente en ese lugar.”³⁰

La última sentencia ubicada, es la que resuelve el asunto mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco VS. México, allí se ordena la creación de un organismo independiente de control a la acción policial, la CIDH (2018) en su parte resolutive estableció:

“La Corte dispone que el Estado deberá establecer al nivel federal un observatorio independiente que permita dar seguimiento a la implementación de las políticas en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil. Asimismo, dicho observatorio deberá generar información que permita realizar mejoras institucionales en la materia. Para tales efectos, el Estado deberá generar sistemas de información que permitan: (i) evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de supervisión y fiscalización de los operativos policiales antes, durante y después del uso de la fuerza, y (ii) brindar retroalimentación sobre las mejoras institucionales que correspondan de acuerdo con la información obtenida por medio del observatorio.”³¹

A diferencia de las anteriores, en esta modalidad no es posible establecer un eje principal mediante el cual se permita hacer un análisis que compruebe cómo se dieron añadiduras a los fallos en la materia, lo anterior, debido al hecho que cada caso tiene

²⁹ CALDERÓN, J. op.cit., p. 65.

³⁰ CIDH. “Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam (Reparaciones y Costas)”, sentencia de 10 de septiembre de 1993, p.31.

³¹ CIDH. “Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas)”, sentencia de 28 de noviembre de 2018, pár. 356.

inmerso componentes subjetivos y de caracterización propios que los diferencian de los demás, verbigracia, la comparación entre la reapertura de una escuela municipal en contraste con la creación de una organización independiente de nivel federal para el adecuado actuar policiaco.

Pese a lo anterior, se puede evidenciar que en los casos de satisfacción socioeconómica el nivel de detalle es preciso, donde se ordena el origen de nuevas instituciones dentro de los Estados y además se propugna porque se entienda cuál va a ser el estatus dentro del organigrama estatal, su naturaleza jurídica y funciones principales, sumado a la obligación de hacer reportes periódicos a la CIDH, en aras de ejercer un control sobre esta obligación a cargo del Estado infractor.

2.6 Otras sentencias particulares

Aunque estas sentencias no pueden ser clasificadas en el anterior acápite, por su particularidad se han convertido en sentencias hito dentro del SIDH, ya que han marcado un paradigma al retener la ejecución del órgano judicial interno en uno de los casos, se analizará brevemente en un primer momento los temas relativos por pena de muerte y la búsqueda ordena de niños:

2.6.1 Penas de muerte:

Dentro de esta modalidad se produjo un choque entre el derecho interno y el SIDH, esto no ha sido por responsabilidad del Estado, pues con la entrada del sistema continental de protección de Derechos Humanos las normas que facultaban la pena capital para ciertos tipos de delitos provenían de principios del Siglo por lo tanto la nueva misión de la Corte era incentivar porque los Estados miembros adaptaran la normativa nacional y la actualizaran con las nuevas corrientes internacionales de Derechos Humanos, la Corte expuso lo siguiente:

“El Estado debe abstenerse de aplicar la Ley de Delitos contra la Persona de 1925 y, dentro de un plazo razonable, debe modificarla adecuándola a las normas internacionales de protección de los derechos humanos. El Estado debe tramitar de nuevo, aplicando la legislación penal que resulte de las reformas a la Ley de Delitos

contra la Persona de 1925 los procedimientos penales correspondientes a los delitos que se imputan”³²

Nótese cómo el alto tribunal de Derechos Humanos sobrepasa su protección a los implicados en el caso de estudio y toma la voz para ordenarle al Estado la adecuación de la anacrónica ley de delitos cuya data es de 1925 a la actualidad de los parámetros de protección de la Convención ADH, sobre esta temática de penas capitales, cuando la CIDH comienza la construcción de su jurisprudencia, enfatiza que si bien el texto convencional no prohíbe de manera explícita la ejecución de penas de muerte para delitos que no sean considerados como graves en los derechos internos de los países, si lo ha hecho su jurisprudencia de obligatoria aplicación y por lo tanto, ideó un régimen de transición para implementar paulatinamente esta prohibición en el derecho interno y evitar un choque entre el derecho nacional y del SIDH.

De un modo muy similar, falló posteriormente en el caso DaCosta Cadogan VS Barbados³³, acá la Corte no desconoce la justicia interna haciendo un juicio de tipicidad sobre la conducta realizada por las víctimas del Estado infractor, por el contrario, respeta el derecho interno y la sana crítica de los jueces, pero si considera que concluir con una condena de muerte atenta contra todo el sistema, es por ello, que ordena al país infractor que realice un nuevo proceso penal teniendo en cuenta la postura establecida por la Corte y por la cual fue sancionado el Estado.

2.6.2 Búsqueda de niños:

Este caso se constituye como un acto de grave violación de los Derechos Humanos, debido a las características de su comisión. El caso es el denominado hermanos Serrano Cruz VS El Salvador, donde se dispone:

“Que el Estado debe adoptar las siguientes medidas en aras de determinar el paradero de Ernestina y Erlinda Serrano Cruz: funcionamiento de una comisión nacional de búsqueda de jóvenes que desaparecieron cuando eran niños durante el

³² CIDH. “Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago (excepción, fondo, reparaciones y costas)”, sentencia de 21 de junio de 2002, punto resolutivo 9.

³³ CIDH. “Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas)”, sentencia de 24 de septiembre de 2009, puntos resolutivos 8-14.

conflicto armado y participación de la sociedad civil; creación de una página web de búsqueda; y creación de un sistema de información genética.”³⁴

Lo novedoso tiene relación con la orden emitida al Estado salvadoreño para que adelante la búsqueda de las hermanas Serrano bajo un lineamiento de investigación y cooperación conjunta entre diversos órganos estatales emanada por la CIDH que bajo su sana crítica considera que estas medidas serán la manera más expedita para saber el paradero de las menores ya que corroboró durante el proceso de estudio la negatoria del país miembro para adelantar una efectiva búsqueda de las hermanas, por el contrario, puso obstáculos para que no se pudiera realizar una búsqueda adecuada.

Que se considere como grave este accionar estatal recaerá en el hecho de saber qué se ha obstaculizado de las investigaciones a los familiares para poder encontrar a las menores, además de las condiciones subjetivas de las víctimas pues de contera se violenta un catálogo de instrumentos de protección de Derecho Humanos, entre ellos, la Convención contra la desaparición forzada y los tratados prohibitivos de agresiones contra los menores de edad en el marco de las Naciones Unidas.

III. LÍMITES EN LA APLICACIÓN DE LA SATISFACCIÓN POR PARTE DE LA CIDH

Abordadas las modalidades de satisfacción aplicadas por la CIDH, cabe anotar algunos límites y características presentes en su jurisprudencia, que en los primeros años de actividad la hizo *suigéneris*, en comparación con otros sistemas continentales de derechos humanos, toda vez que la CIDH ha ordenado reparaciones contundentes en pro de las víctimas.³⁵

A raíz de los rasgos característicos que han distinguido a la CIDH, del mismo modo, en materia de reparación en satisfacción ante la extensa cantidad de modalidades encontradas en los fallos de este Tribunal, ha derivado que los litigantes que acuden ante la Corte den rienda suelta a todo tipo de satisfacciones que no se enmarcan en el compendio factual del caso específico y que muchas otras veces se quedan cortas para

³⁴ CIDH. “*Caso de las hermanas Serrano Cruz VS El Salvador. Fondo, reparaciones y costas*”, sentencia 1 de marzo de 2005, punto resolutive 7.

³⁵ IBARRA, R. “*Derechos Humanos: modelo europeo vs modelo americano*.” 2017.

poder satisfacer de manera adecuada bajo los parámetros de la *restitutio in integrum* a las víctimas.

3.1 La confluencia de diversas modalidades de reparación en un solo caso

Para la CIDH ninguna de las modalidades de reparación en satisfacción desplaza a las demás, ya que pueden confluir diversas modalidades de satisfacción, así lo ha manifestado la Comisión IDH.³⁶

Este sistema de reparación descansa bajo el concepto de *restitutio in integrum* para la Corte su objetivo principal es tratar de conseguir dejar las condiciones de vida mejor o igual al que se llevaba por parte de la víctima en su diario vivir antes de sufrir el daño o en su defecto, si el perjuicio es de tal magnitud que no le permite hacerlo de la anterior manera, aproximar la reparación de un modo que le sea al ciudadano lo menos difícil posible de continuar su vida.

Esto le permite a la CIDH adelantar un método que garantice la no repetición de estas nefastas conductas en la actividad estatal, evitando así que se vean afectadas otras personas por los mismos hechos, por ende, desde la visión jurisprudencial se justifica analizar las políticas internas, definir tareas de entes públicos nacionales y hasta modificar la organización institucional de un país, siempre advirtiendo que nunca será una cuarta instancia.

Al analizar las sentencias en las cuales la Corte derogó leyes de amnistía, esencialmente en los casos “Barrios Altos VS Perú”³⁷, “Tribunal Constitucional de Perú”³⁸ y “La Cantuta”³⁹, Hitters (2008) expresa que para realizar una verdadera prevención respecto a nuevos hechos deben interactuar todos los poderes públicos de manera coordinada.⁴⁰

³⁶ COMISIÓN IDH. “Lineamientos principales para una política integral de reparaciones”, (2008), p.1

³⁷ CIDH. op.cit.

³⁸ CIDH. “Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia de 31 de enero de 2001.

³⁹ CIDH. “Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas”, sentencia de 29 de noviembre de 2006.

⁴⁰ HITTERS, J. “¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y convencionalidad)”, revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional núm. 10, julio-diciembre 2008, pp. 131-156, p.147.

En la práctica los litigantes que acuden a la Corte suelen pedir un número amplio de modalidades, que sustentan como necesarias para realizar una reparación ajustada al concepto de reparación plena.

3.2 Límite 1: Nexo causal en tratándose de reparación

La anterior reflexión permite adentrarnos en la segunda característica de relevancia para el presente estudio, y va direccionada a la solución del siguiente cuestionamiento: Si bien hoy son amplias las pretensiones de los litigantes ante el Tribunal en materia de satisfacción ¿Cuál es el límite para no acceder a todas ellas?

En reiterados pronunciamientos el alto tribunal internacional ha dejado claro que sólo serán decretadas aquellas medidas que cumplan con un nexo causal entre la medida solicitada y los daños sufridos por la víctima, que se adecue al parámetro de reparación plena. Por lo que la CIDH deberá observar dicha concurrencia para pronunciarse debidamente y conforme a derecho⁴¹

Vale decir que no por eso la CIDH abandona su derrotero jurídico que le permite hacer uso de la denominada reparación plena en primer lugar o reparación integral como segunda alternativa, para suplir los episodios en los cuales los abogados defensores no se percatan que han dejado de solicitar una medida de satisfacción que probablemente cumpla con el nexo causal fáctico del caso en estudio, es el mismo Tribunal que enarbolando las banderas de protector y garante del SIDH decide ahondar más en la relación entre los hechos descritos y las medidas posiblemente aplicables para conceder lo que a su juicio considera oportuno para el beneficio del afectado.

En muchas ocasiones la Corte ha afirmado que tiene competencia, a la luz de la CADH, para dejar de considerar aquellas reparaciones que la Comisión IDH solicita en su escrito previo e impartir medidas que en su sentir son necesarias para resarcir el daño, y para evitar que se repita.⁴²

Esta figura procesal abre las puertas para decretar medidas mediante las cuales se inste al Estado infractor a cambiar situaciones que beneficien a la sociedad y a su vez

⁴¹ CALDERÓN, J. “*La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano.*”, (2013), p. 206.

⁴² CIDH, “*Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador, Sentencia de 19 de mayo de 2011, (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*”, párs. 100, 101 y 105.

universalizar sus decisiones mediante el uso del control de convencionalidad, con el fin de erradicar conductas vulneradoras de la Carta Americana, por lo que cabe recordar que las decisiones de la Corte le inmiscuyen al Estado infractor y a los demás Estados que se han adherido al SIDH.⁴³

No obstante, estas posturas jurídicas no caen bien entre ciertos doctrinantes pues consideran que la Corte rompe principios clásicos del derecho internacional, como las de permitirse llevar a cabo la concesión de reparaciones más allá de las solicitadas (*ultra petita*) o repercutir en el sistema de fuentes del derecho interno debido a la ampliación del alcance de sus sentencias llevando a vincular en sus fallos a terceros países que no se han visto afectados en el caso específico. Desde la visión de la CIDH para llevar a cabo una reparación que trascienda más allá de lo económico, es inevitable romper estos esquemas del derecho clásico.

3.3 Límite 2: Proporcionalidad entre la subjetividad de la víctima y la violación sufrida

Si bien se supera el primer inconveniente jurídico que es saber qué tipo de reparaciones son aplicables por parte de la Corte, se debe prever cuales de las que han superado el nexo de causalidad son aplicables al caso concreto. Para ello, se tendrá en cuenta los rasgos subjetivos de la víctima y el tipo de violación que ha sufrido la persona. A ello se le ha denominado el estudio de la proporcionalidad, donde la reparación debe estar a la altura del impacto de las violaciones.⁴⁴

La proporcionalidad tiene que ver con la condición de reparación plena establecida por la CIDH, pues al acceder a ciertas reparaciones por encima de otras van en la búsqueda de la *restitutio in integrum*, verbigracia, aquel ciudadano que se encontraba adelantando estudios y que por el hecho desplegado por el Estado vio truncado su proyecto de vida, allí la CIDH no sólo tratará de llevarlo a su situación anterior sino que buscará mejorar la condición de vida, para lo cual se deberá restituir su condición de estudiante y además lo hará en un establecimiento educativo de mejor calidad al que lo cursaba antes.

⁴³ BENAVIDES, M. “El efecto *erga omnes* de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.”, 27 *International Law*, Revista Colombiana de Derecho Internacional, 141-166 (2015).

⁴⁴ MARTÍN, C. *op.cit.*, p.206.

La proporcionalidad también dependerá de la calificación que amerite una violación de Derechos Humanos dependiendo la repulsiva consecuencia e impacto que haya generado ese hecho en las víctimas, antes de entrar a conocer la manera en la cual se encasillan como más perjudiciales unas actividades delictuales que otras en materia de Derechos Humanos, es necesario dejar en claro que para el SIDH toda violación causada a la Convención ADH y los demás instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos *per se* constituye una acción completamente reprobable y absolutamente reprochable.⁴⁵

Puntualizado lo anterior, se afirma que en el SIDH existirá violación de Derechos Humanos cuando el Estado infringe una obligación internacional de la cual había ratificado su adhesión, cuando en su derecho interno no pone en operación el poder judicial en debida forma para poder castigar a los autores de dicha violación y cuando aun habiéndolo hecho, no ha reparado a las víctimas.⁴⁶

No obstante lo anterior, una violación de Derechos Humanos romperá el umbral de gravedad cuando sus condiciones particulares de generación del daño degrada la condición de ser humano, esto ha llegado a tal punto, que por regla general cada uno de estos delitos tiene una convención específica de erradicación y protección para las víctimas, bajo esa premisa y teniendo como base el estudio realizado por el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) (2015)⁴⁷ los podemos identificar de la siguiente manera:

- Convención Americana de Derechos Humanos (deber de investigar, juzgar y sancionar) 1969.
- Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1975.
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer-Convención Belem do Pará 1994.

⁴⁵ TINTA, M. “La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a 25 años de su funcionamiento”, (2006), p. 173.

⁴⁶ CIDH. “Escrito de la representante de las víctimas en el caso *Hermanos Gómez Paquiyauri*”, (2002), párr. 12.

⁴⁷ DEJUSTICIA. “Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos.”, (2015), p. 18.

- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas 2006.
- Crímenes de lesa humanidad y guerra (Estatuto de Roma 1998)

Si bien estos anteriores convenios y deberes del derecho internacional han sido clasificados como los graves en la jurisprudencia de la CIDH debemos sumarle un componente relevante a la hora de ser analizado en el seno del Tribunal referente a la cantidad de ciudadanos que se han visto afectados directamente con la actuación vulneradora de derechos, muchas veces son poblaciones enteras las que deben cargar con este alto dolor infringido, de este modo ha sido constatado por la Corte Americana (2006):

“El Tribunal observa que, en los términos del reconocimiento de responsabilidad estatal, los hechos de las masacres en La Granja y El Aro fueron llevados a cabo por un gran número de personas fuertemente armadas, con la utilización de violencia extrema sobre la población, intimidando a los pobladores mediante amenazas de muerte y ejecutando a personas públicamente y de manera arbitraria. Las personas ejecutadas en La Granja y El Aro presenciaron estos actos de amenaza antes de su muerte, así como las muertes violentas y torturas de sus compañeros. Dicho contexto de violencia y amenazas causó en las víctimas posteriormente ejecutadas un miedo intenso de sufrir las mismas consecuencias.”⁴⁸

La Corte en aquellas situaciones en donde poblaciones enteras se han visto afectadas por graves vulneraciones de Derechos Humanos, dejando huellas sociales que las marcaran a través de los años, busca dejar a su vez una huella de satisfacción en la reparación a favor de las víctimas y usará la proporcionalidad como herramienta para determinar las modalidades de satisfacción, de este modo, le permitirá manejar decisiones de reparaciones de oficio o potenciar las que le han sido solicitadas, de tal forma que ordene medidas que permitan mejorar de vida a una gran cantidad de personas.

⁴⁸ CIDH. “*Caso Masacres de Ituango Vs. Colombia*. (2006)”, sentencia de 1 de julio de 2006, párr. 254.

CONCLUSIONES

La teoría adoptada por la CIDH basada en la denominada *restitutio in integrum* le permitió a este tribunal crear unas modalidades de reparación que trascienden lo pecuniario, logrando romper el paradigma de la clásica reparación que se desprende de las ramas penales (justicia punitiva) y civiles (reparación material) para darle un cambio de perspectiva al proceso judicial en donde es la víctima el centro de atención de todo el sistema.

Con el paso del tiempo, el cambio en la corriente teórica de la justicia internacional en temas de protección de Derechos Humanos permitió la confluencia de la justicia retributiva y restaurativa en el régimen de la responsabilidad estatal internacional, humanizando de esta manera la justicia. El eje central que permitió unir estos dos tipos de restauraciones, sin repelerse de modo alguno, es la interpretación al espíritu normativo que descansa en los convenios de Derechos Humanos, los valores emanados de estos instrumentos internacionales, que sentaron las bases de la nueva reparación humanizada y eficaz para las víctimas.

Sin embargo, lo anterior no trascendía a la actividad judicial, por el contrario, era vista como una especie de letra muerta que ninguno de los tribunales internacionales era capaz de acoplar y materializar en sus fallos, con el paso del tiempo y de numerosos votos razonados en los fallos de la CIDH, caló la idea de esta nueva justicia, liderada por el juez Cançado Trindade, permitiéndole al Tribunal Interamericano ir a la vanguardia de los nuevos paradigmas en materia de reparación de Derechos Humanos, de contera, le valió ser el Tribunal guía y modelo para otros colegiados regionales e internacionales que se dedican a la misma labor.

Fruto de esta evolución, se ha instaurado en el SIDH, por medio del actuar de la Corte, una lista de amplio contenido con modalidades de reparación que incluyen entre ellas la satisfacción, cuya definición encuentra dos acepciones, a saber: en primer lugar, la obligación de reconocer, en donde se entiende que son todas las medidas tendientes a complementar la restitución y la compensación para garantizar el reconocimiento de la comisión de un ilícito por parte del Estado, por otro lado, en su otra acepción de prevención, busca que con la sanción implementada se le garantice a la sociedad que estos actos no ocurrirían y se corrija el actuar de las instituciones estatales.

Tal fue la repercusión que tuvo esta reparación plena en la actividad de la CIDH que llevó el panorama al otro extremo con base en lo que sucedía en la Corte, otrora, el óbice que encontraba el colegiado americano tenía que ver con la imposibilidad de aplicar una reparación más allá de la clásica concepción civilista de los daños materiales lo que acarreó con la declaración de oficio de tipos de satisfacción según el caso de estudio, con el paso de los años ya no sólo era la Corte de oficio la que ordenaba la aplicación de estas modalidades sino que los litigantes conocedores de la jurisprudencia interamericana solicitaban modos específicos de satisfacción según la casuística, tal ha sido su auge, que la CIDH tuvo que efectuar una modulación en sus sentencias con el fin de delimitar la aplicación de la satisfacción.

Los dos límites que han sido empleados por la Corte para poder demarcar la concurrencia de un método de satisfacción dependiendo los casos de estudio, el primero tiene un fin excluyente al ser empleado, pues lo que pretende es encontrar cuáles son las medidas de satisfacción apropiadas según la transgresión sufrida por la víctima, haciendo un juicio de relación entre los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, por una parte, y las medidas solicitadas para reparar los daños de otro lado, a esto se le ha calificado dentro de la jurisprudencia como nexos causal de reparación y será el parámetro obligatorio para acceder a las medidas solicitadas en el acápite de pretensiones en la demanda elevada ante este tribunal.

El segundo límite se ha titulado como proporcionalidad, este es el paso siguiente a la aplicación del nexo causal, aquí lo que se encuentra es toda esta amalgama de medidas solicitadas por los abogados defensores de las víctimas que han pasado el primer filtro de causalidad y que aunque puedan encajar en la reparación teniendo en cuenta aspectos factuales como la extrema gravedad de la violación de los Derechos Humanos, básicamente, aquellas que tienen una protección más fuerte dentro del SIDH y que así lo constatan firma de tratados reguladores únicamente de estas actividades delictuales, tales como la desaparición forzada, crímenes contra la mujer, etc., y otros aspectos ligados más a lo cuantitativo, es decir, momentos en los cuales con la actuación estatal se vieron afectados no sólo derechos subjetivos de los individuos sino poblaciones o municipios enteros.

Ahora bien, acertada ha sido la posición de la Corte al establecer que, si bien los límites impuestos en muchas oportunidades también pueden constituirse como un riesgo

a la aplicación eficaz de la *restitutio in integrum*, esto debido a los casos en los cuales no sean solicitadas unas medidas de satisfacción que se enmarquen en los daños acreditados, mal haría la CIDH e iría en contra de la reparación humanizadora no concederlos en la parte resolutive de la sentencia. El hecho que sea la propia Corte de oficio la que decrete la concesión de estas satisfacciones, inyecta equilibrio a su jurisprudencia y refuerza la garantía de no repetición de estos actos vulneradores del SIDH por parte del Estado sancionado.

BIBLIOGRAFÍA

- BENAVIDES, M. (2015). “*El efecto Erga Omnes de las sentencias de la corte interamericana de derechos humanos.*” *Revista colombiana de derecho internacional*, 141-166.
- BROWNLIE, I. (1966). “*Principle of international law.*” Oxford: Oxford University.
- BRUNO, R. (2013). “*Las medidas de reparación en la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos: alcances y criterios para su determinación.*” La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- CALDERÓN, J. (2013). “*La evolución de la "reparación integral" en la jurisprudencia de la Corte IDH.*” Colección sistema interamericana de derechos humanos CNDH, 145-219.
- CANÇADO, A. (2007). “*La persona humana como sujeto del derecho internacional: avances de su capacidad jurídica internacional en la primera década del siglo XXI.*” San José: CIDH.
- CASSESE, A. (2002). “*Y a-t-il un conflit insurmontable entre souveraineté des États et justice pénale internationale?*” *Crimes internationaux et juridictions internationales*, 15-29.
- CIDH. (2002). “*Escrito de la representante de las víctimas en el caso Hermanos Gómez Paquiyauri.*”
- COMISIÓN IDH. (2002). “*Escrito Comisión IDH sobre las reparaciones debidas por la república de Colombia en el caso por la desaparición y muerte de 19 comerciantes.*”
- COMISIÓN IDH. (19 de Febrero de 2008). “*Lineamientos principales para una política integral de reparaciones.*”
- DEJUSTICIA. (2015). “*Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos.*” México: Dejusticia.
- HITTERS, J. (2008). “*¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos? (control de constitucionalidad y*

convencionalidad.” Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional
núm. 10, 131-156.

IBARRA, R. (30 de Mayo de 2017). “*Derechos Humanos: modelo europeo vs modelo
americano*.”

MARTÍN, C. (2010). “*Dialogos sobre la reparación. Qué reparar en los casos de las
violaciones de derechos humanos*”. San José: M&RG Diseño y producción
Gráfica.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). (22 de Noviembre de
1969). “*Convención Americana sobre Derechos Humanos*.”

SUBCOMITÉ NACIONAL DE MEDIDAS DE SATISFACCIÓN DE COLOMBIA.
(2016). “*Lineamientos para llevar a cabo procesos de reconocimiento público*.”

TINTA, M. (2006). “*La víctima ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos a
25 años de su funcionamiento*.” Revista IIDH, 159-203.

JURISPRUDENCIALES

CIDH. (10 de Septiembre de 1993). “*Caso Aloeboete y otro VS. Surinam. Reparaciones
y costas*.”

CIDH. (19 de Junio de 1998). “*Caso Benavides Cevallos Vs. Ecuador (Fondo,
Reparaciones y Costas)*.”

CIDH. (27 de Noviembre de 1998). “*Voto razonado conjunto de los jueces A.A.
Trindade y A. Abreu, caso Loayza Tamayo VS Perú (Reparaciones y costas)*.”

CIDH. (31 de Enero de 2001). “*Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú Fondo,
Reparaciones y Costas, Sentencia de 31 de enero de 2001*.”

CIDH. (30 de Noviembre de 2001). “*Caso Barrios Altos VS Perú (Reparaciones y
Costas)*.”

CIDH. (30 de Noviembre de 2001). “*Voto concurrente juez Sergio García Ramírez caso
Barrios Altos VS Perú (Reparaciones y costas)*.”

CIDH. (22 de Febrero de 2002). “*Caso Bámaca Velásquez VS Guatemala
(Reparaciones y costas)*.”

- CIDH. (21 de Junio de 2002). “*Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago (excepción fondo, reparaciones y costas).*”
- CIDH. (25 de Noviembre de 2003). “*Voto razonado del juez A.A. Trindade. Caso Myrna Mack Chang VS Guatemala (Fondo, reparaciones y costas).*”
- CIDH. (1 de Marzo de 2005). “*Caso de las hermanas Serrano Cruz VS El Salvador. Fondo, reparaciones y costas.*”
- CIDH. (1 de Julio de 2006). “*Caso Masacres de Ituango Vs. Colombia.*”
- CIDH. (29 de Noviembre de 2006). “*Caso La Cantuta Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* “
- CIDH. (24 de Septiembre de 2009). “*Caso Dacosta Cadogan vs. Barbados (excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).*”
- CIDH. (19 de Mayo de 2011). “*Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).*”
- CIDH. (24 de Febrero de 2012). “*Caso Atalaya Riffo y Niñas VS Chile. Fondo, reparaciones y costas.*”
- CIDH. (26 de Septiembre de 2018). “*Caso Terrones Silva y otros vs. Perú (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).*”
- CIDH. (26 de Septiembre de 2018). “*Caso López Soto y otros vs. Venezuela (fondo, reparaciones y costas).*”
- CIDH. (28 de Noviembre de 2018). “*Caso mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco Vs. México (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas).*”
- CIDH. (15 de Octubre de 2019). “*Caso Girón y otro vs. Guatemala (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas).*”

ESTIMACIÓN DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE LA MUJER Y EL HOMBRE ¹.

PROVINCIA DE MISIONES, REPUBLICA ARGENTINA

DISTINCTIVE ESTIMATION OF THE WAGE GAP BETWEEN WOMEN AND MAN.

PROVINCE OF MISIONES, ARGENTINA.

Darío Ezequiel Díaz ²

Mirta Natalia Ojeda³

Universidad Gastón Dachary, Argentina

RESUMEN

El presente artículo tiene como objetivo medir la brecha de ingresos laborales entre los varones y las mujeres, para el Aglomerado Posadas, provincia de Misiones (Argentina), utilizando dos tipos de metodologías diferentes, en base a los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes al segundo trimestre del año 2018.

En la literatura académica respecto a medición de brecha salarial por género, existen trabajos de referencia muy interesantes, como ser (Paz, 1995); (Paz, 1998); (Esquivel, 2007), (Segura Gómez, 2013), (Broso, 2016), entre otros. Todos ellos resultaron valiosos para la construcción y aplicación de dos metodologías muy diferentes entre sí: la primera, una “Metodología de Regresión Lineal Múltiple”, y la segunda, “Metodología de (Oaxaca, 1973) y (Blinder, 1973) con corrección del sesgo por selección de (Heckman, 1979)”.

El presente trabajo es pionero para la provincia de Misiones (Argentina), y pretende constituir las bases para futuras investigaciones sobre la temática.

¹ Artículo recibido el 04 de febrero de 2020 y aprobado el 30 de marzo de 2020.

² Catedrático/ Profesor de Micro y macroeconomía. Universidad Gastón Dachary.

³ Profesora de Micro y macroeconomía. Universidad Gastón Dachary.

PALABRAS CLAVE: Género – Brecha salarial- Corrección del sesgo por selección.

ABSTRACT

This article aims to measure the wage gap between men and women, for the Posadas Agglomerate, province of Misiones (Argentina), using two different types of methodologies, based on the microdata of the Permanent Household Survey, corresponding to the second quarter of 2018.

In the academic literature regarding the measurement of the wage gap by gender, there are very interesting reference works, such as (Paz, 1995); (Paz, 1998); (Esquivel, 2007), (Segura Gómez, 2013), (Broso, 2016), among others. All of them were valuable for the construction and application of two very different methodologies: the first one, a "Multiple Linear Regression Methodology", and the second, "Methodology of (Oaxaca, 1973) and (Blinder, 1973) with correction of the selection bias (Heckman, 1979)."

This work is a pioneer for the province of Misiones (Argentina), and aims to provide the basis for future research on the subject.

KEYWORDS: Gender– Wage Gap- Correction of the selection bias.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. La brecha salarial y la literatura económica. El sesgo de selección: un aspecto metodológico a tener en cuenta. I. MODELOS ECONOMETRICOS DE CÁLCULO DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER. I.1 Modelo 1. Regresión Lineal Múltiple con variables dummy. a. Estimación mediante el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO). a.1 Consistencia de los estimadores MCO. a.2 El problema de la falta de normalidad en los residuos. a.3 Errores de especificación. a.3.1 En la selección de las variables explicativas. a.3.2 Error de especificación en la forma funcional. b.El Modelo de regresión lineal múltiple para la determinación de la brecha de ingresos por género. Una aplicación empírica. b.1 Interpretaciones del Modelo 1. I.2 Modelo 2. Metodología de (Oaxaca, 1973) y (Blinder, 1973) con corrección del sesgo por selección de (Heckman, 1979). a. Modelos de variable dependiente limitada. a.1 Modelo Probit. a.2 Una aplicación empírica del Modelo Probit de participación en el mercado de trabajo. b. Aplicación empírica del Modelo 2. Metodología de (Oaxaca, 1973) y (Blinder, 1973) con corrección del sesgo por selección de (Heckman, 1979). CONCLUSIONES

* * *

INTRODUCCIÓN

La brecha salarial y la literatura económica

Las diferencias de ingreso entre las personas surgen a partir de los diferentes trabajos y de las aptitudes o habilidades que tienen los individuos.

Según Di Paola & Berges⁴, “existen muchas formas en las que los trabajos difieren respecto a su atractivo, lo agradable que resulte, lo riesgoso, las perspectivas que posean, los costos de entrenamiento”. Además, “la población difiere en sus gustos, en sus habilidades originales, en su educación y en las oportunidades que se les presentan”. Por lo que las desigualdades “reales” surgen entre las personas, especialmente en sus habilidades y oportunidades.

La literatura denomina como diferencia compensatoria a la diferencia salarial causada por características no monetarias de los distintos puestos de trabajo. Una de esas posibles diferencias salariales es la discriminación.

Según Paz⁵, y Di Paola & Berges, existe discriminación cuando el mercado ofrece diferentes oportunidades a personas similares que sólo difieren por su sexo, edad, raza, grupo étnico u otras particularidades personales.

Como señala el economista, ganador del premio nobel, Gary Becker⁶, la discriminación puede reflejar el prejuicio de la sociedad contra ciertos grupos, como un cierto “gusto” por la discriminación de los demandantes de trabajo. A este “gusto por la discriminación”, él lo define de la siguiente manera: “si una persona tiene un gusto por la discriminación debe actuar como si fuera a pagar algo, ya sea directa o en una reducción de los ingresos, que se asocia con algunas personas en contra de otras. Cuando la discriminación ocurre, la persona debe, de hecho, pagar o perder ingresos por ese privilegio”.

Para medir el grado de discriminación que existe en el mercado de trabajo se suelen evaluar los salarios medios de los diferentes grupos, aunque esto plantea un problema evidente, ya que, por ejemplo, incluso en un mercado de trabajo libre de

⁴ DI PAOLA, R., & Berges, M. (2000). “Sesgo de selección y estimación de la brecha por género entre la mujer y el hombre”. Mar del Plata: AAEP.

⁵ PAZ, J. (1998). “Brecha de ingresos entre géneros. (Comparación entre el Gran Buenos Aires y el Noroeste Argentino)”. Salta: AAEP.

⁶ BECKER, G. (1957). “The economics of discrimination”. Chicago: Chicago University Press.

discriminación, cada persona cobra un salario distinto. Esto se debe a que los individuos se diferencian por la cantidad de capital humano que poseen y por los tipos de trabajo que pueden y quieren realizar.

La literatura reconoce tres fuentes de diferencias salariales entre hombres y mujeres:

1. La proveniente de dotaciones distintas de capital humano entre ambos grupos, por ejemplo, la Hipótesis de Capital Humano (HCH)

2. La derivada de la concentración de uno de los grupos en tipos de actividades determinadas, que podrían tener de acuerdo a sus características de riesgo, o disgusto involucrados, compensaciones diferentes, por ejemplo, la Hipótesis de Segregación (HS)

3. La que proviene de la discriminación en sí misma, que adquiere un carácter residual, en la medida que constituye la parte de la discriminación no explicada por las otras dos razones.

El sesgo de selección: un aspecto metodológico a tener en cuenta

Como señala Di Paola & Berges, un aspecto relevante al trabajar con salarios de la población femenina, es detectar si existe o no un sesgo en los datos muestrales.

El concepto de oferta de trabajo individual indica lo que, a cada precio del trabajo o salario por hora ofrecida por el mercado, la cantidad de horas que un sujeto está dispuesto a ofrecer en función de sus preferencias entre ocio y trabajo.

En el caso de la mujer, el trabajo involucra un costo de oportunidad dado no solo por el valor de las horas destinadas a su ocio, sino por el valor que la misma atribuye a otras actividades productivas tales como el cuidado del hogar, o la crianza de los niños (sobre todo en los primeros años de vida hasta que alcanzan la edad escolar), entre otras actividades domésticas. Si el valor de estas actividades fuese superior al salario de mercado, no habría incentivo para incorporarse al mismo ya que maximizaría su utilidad no trabajando y realizando otras tareas en su tiempo disponible. El valor mínimo necesario para su incorporación al mercado, se denomina “salario de reserva”.

Bajo estas consideraciones, la remuneración promedio de las mujeres corresponde al valor calculado en base a la población observada, es decir quienes están efectivamente trabajando y no sobre la población total femenina.

Los datos de la muestra pueden resultar sesgados en un sentido negativo, ya que existe una proporción de la población capaz de percibir mayores salarios y que sin embargo decide no trabajar. Por lo que el promedio de los valores observados será menor que la que resultaría si estas mujeres estuviesen incorporadas en el mercado laboral.

Como afirma Paz y Di Paola & Berges, el sesgo de selección resulta relevante porque su tratamiento introducirá cambios en las medidas de la discriminación.

Como se mencionó en la introducción del presente trabajo, se desarrollan dos metodologías diferentes para calcular la brecha existente de ingresos laborales entre varones y mujeres: 1) la “Metodología de Regresión Lineal Múltiple”, y la segunda, 2) “Metodología de Oaxaca y Blinder” con corrección del sesgo por selección de Heckman”.

I. MODELOS ECONOMETRÍCOS DE CÁLCULO DE LA BRECHA DE INGRESOS ENTRE EL HOMBRE Y LA MUJER.

I.1 Modelo 1. Regresión Lineal Múltiple con variables dummy

Solo a modo de contextualizar, se realizará una breve descripción de las definiciones del modelo de regresión múltiple.

Este modelo tiene como objetivo explicar el comportamiento de una variable (llamada endógena, explicada o dependiente), “Y”, a través de la información brindada por los valores que toman otras variables denominadas explicativas (exógenas o independientes), designadas como X_1, X_2, \dots, X_k . (Perez, 2006).

El modelo lineal queda expresado de la siguiente forma:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \varepsilon$$

Los coeficientes o parámetros $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ denotan el efecto que las variables explicativas X_1, X_2, \dots, X_k tienen sobre la variable explicada Y ; y, el término ε es el término de error del modelo.

Además, se dispone de T observaciones para cada una de las variables endógena y exógena. Ampliando el modelo:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \dots + \beta_k X_{kt} + \varepsilon_{kt} \text{ donde: } t = 1, 2, 3, \dots, T$$

La aparición de un término independiente β_0 en el modelo puede interpretarse como la presencia de una primera variable X_0 cuyo valor es siempre 1.

El modelo lineal mencionado queda formulado bajo las hipótesis clásicas de exogeneidad, no autocorrelación, linealidad, sin ausencias de errores de especificación, ausencia de multicolinealidad, y normalidad en los residuos.

Suponiendo, además, que una muestra tiene el siguiente modelo (modelo tipo nivel-nivel):

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \varepsilon_{ki} \text{ donde: } i = 1, 2, 3, \dots, n$$

Con:

$$E(Y_i | X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}) = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}$$

$$V(Y_i | X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}) = \sigma^2$$

En el caso de que todas las variables permanezcan constantes, a excepción de X_j , se tiene:

$$\Delta E(Y | X_1, X_2, \dots, X_k) = \beta_j \Delta X_j$$

$$\Rightarrow \frac{\Delta E(Y | X_1, X_2, \dots, X_k)}{\Delta X_j}$$

Se puede interpretar el coeficiente β_j como el número de unidades que varía la media Y cuando X_j varía en una unidad (permaneciendo el resto de las variables constantes). El término constante β_0 se interpreta como el pronóstico de Y cuando las X_j se anulan.

<i>Modelo</i>	<i>Variable dependiente</i>	<i>Variable independiente</i>	<i>Interpretación de β_1</i>
<i>Nivel-nivel</i>	<i>y</i>	<i>x</i>	$\Delta Y = \beta_1 \Delta X$
<i>Nivel-Log</i>	<i>y</i>	$\log(x)$	$\Delta Y = (\beta_1/100)\% \Delta X$
<i>Log-nivel</i>	$\log(y)$	<i>x</i>	$\% \Delta Y = (100\beta_1) \Delta X$
<i>Log - log</i>	$\log(y)$	$\log(x)$	$\% \Delta Y = \beta_1 \% \Delta X$

a. Estimación mediante el modelo de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO)

Por otra parte, suponiendo nuevamente que se quiere ajustar el modelo de regresión lineal múltiple:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k + \varepsilon_k$$

y se tiene un conjunto de T observaciones para cada una de las variables endógenas y exógenas. Se puede escribir el modelo de la forma:

$$Y_t = \beta_0 + \beta_1 X_{1t} + \beta_2 X_{2t} + \dots + \beta_k X_{kt} + \varepsilon_t \text{ donde: } t = 1, 2, 3, \dots, T$$

El criterio de MCO considera que la función que mejor se ajusta a los datos es la que minimiza la varianza del error ε , lo que es equivalente a minimizar:

$$S(\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k) = \sum_{t=1}^T \varepsilon_t^2 = \sum_{t=1}^T (y_t - (\beta_0 + \beta_1 x_{1t} + \beta_2 x_{2t} + \dots + \beta_k x_{kt}))^2$$

Derivando respecto de los parámetros $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ e igualando a cero tenemos que la suma residual, ya introducida previamente, es un indicador del nivel de error del modelo en su intento de explicar la evolución temporal de la variable Y_t . Sabiendo que:

$$SR = \sum_{i=1}^T (Y_t - \hat{Y})^2 = \hat{\varepsilon}' \hat{\varepsilon} = (Y - X\hat{B})'(Y - X\hat{B}) = Y'Y - \hat{B}'X'Y = Y'Y - \hat{Y}'Y$$

Y escribiendo la igualdad $Y'Y = \hat{Y}'Y + \hat{\varepsilon}'\hat{\varepsilon}$ si a los dos miembros de esta igualdad, se resta $\hat{Y}'Y$, tenemos que:

$$(Y'Y - T\bar{Y}^2) = (\hat{Y}'\hat{Y} - T\bar{Y}^2) + \hat{\varepsilon}'\hat{\varepsilon}, \text{ o sea, } ST = SE + SR$$

Siendo ST la suma total, SE la suma explicada y SR la suma residual. A estos tres términos se les llama Suma de Cuadrado.

Además, cabe recordar, que a cada suma de cuadrados dividida por sus grados de libertad se le llama cuadrado medio. Bajo la hipótesis de normalidad de los residuos, SE se distribuye según una Chi-cuadrado con k grados de libertad, SR según una Chi-cuadrado con T-k-1 grados de libertad, y ST según una Chi-cuadrado con n-1 grados de libertad.

Por tanto, el Cuadrado Medio explicado por el modelo será $CME=SE/k$, y el Cuadrado Medio residual será $CM(R)=SR/(T-k-1)$.

El coeficiente de correlación múltiple es la raíz cuadrada del coeficiente de determinación, su valor es R.

$$\bar{R}^2 = 1 - (1 - R^2) \frac{T - 1}{T - k - 1}$$

En muestras grandes (con T tendiendo a infinito) el término $\frac{T-1}{T-k-1} \rightarrow 1$ y no depende de k, que es el número de variables del modelo. Además, $T \rightarrow \infty \Rightarrow \bar{R}^2 \rightarrow R^2$.

Ahora ya se puede considerar a \bar{R}^2 como una buena medida de la calidad de la regresión. El modelo será tanto mejor cuanto mayor sea el coeficiente de determinación corregido \bar{R}^2

a.1 Consistencia de los estimadores MCO

En cuanto a la consistencia de los estimadores MCO, el teorema de Gauss-Markov asegura que el modelo de regresión lineal bajo sus supuestos típicos, los estimadores MCO de los parámetros $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ son los de menor varianza entre los estimadores lineales e insesgados. Además, los estimadores MCO, $\hat{\beta}_0, \hat{\beta}_1, \dots, \hat{\beta}_k$ son estimadores consistentes de $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ porque su sesgo tiende a cero cuando el tamaño de la muestra tiende a infinito.

Hay que tener en cuenta, además, todos los problemas mencionados anteriormente con los cuales la econometría se encuentra (heterocedasticidad, multicolinealidad, no linealidad, falta de normalidad en los residuos, etc.).

a.2 El problema de la falta de normalidad en los residuos

Una de las hipótesis importantes a cumplir en el modelo de regresión múltiple es que los residuos tengan una distribución normal. Aunque esa hipótesis no es necesaria para obtener los estimadores de los parámetros del modelo por el método de los mínimos cuadrados ordinarios, sí es estrictamente necesaria para la realización de la inferencia del modelo.

Para probar la normalidad de los residuos se puede utilizar cualquier contraste de ajuste a una distribución normal, por ejemplo, el de la Chi-cuadrado o el de Kolmogorov-Smirnov. Además, existen contrastes específicos para comprobar el ajuste de un conjunto de datos a una distribución normal, por ejemplo, el Contraste de normalidad de Shapiro Wilks y los de asimetría, curtosis y Jarque-Bera.

Soluciones para la falta de normalidad en los residuos:

Habitualmente la falta de normalidad en los residuos suele provenir de la presencia de datos atípicos que generan una distribución más apuntada o no simétrica. Estos problemas en los residuos suelen aparecer cuando se omiten variables relevantes en el modelo o cuando existe falta de linealidad en la especificación del mismo. Si los problemas citados se corrigen, los problemas de normalidad de los residuos suelen solucionarse.

Sin embargo, cuando los residuos no son normales por la presencia de más de una moda, los datos suelen provenir de varias poblaciones, lo cual se puede corregir con la introducción de variables ficticias en el modelo para las diferentes poblaciones. En otras ocasiones, la solución para la falta de normalidad es la transformación adecuada de las variables para conseguirla, por ejemplo, la transformación de Box Cox y sus derivados.

a.3 Errores de especificación:

a.3.1 En la selección de las variables explicativas

Las especificaciones más importantes del modelo lineal relativa a la matriz X es que sea una matriz no estocástica de rango pleno igual a k (ausencia de multicolinealidad). De acuerdo a Perez⁷, puede haber posibles problemas adicionales con X, entre los que se destacan la 1) Exclusión de variables relevantes (variables omitidas), teniendo en cuenta que hay situaciones donde no es tan evidente averiguar cuáles son las variables que deben incorporarse a una relación, lo que puede llegar a convertirse en un importante problema de especificación; 2) Inclusión de variables irrelevantes (redundantes). En este caso, la hipótesis incluye variables que nos deberían estar presentes en la ecuación. De todos modos, las consecuencias sobre los procedimientos de inferencia suelen ser menos graves que en los casos donde se omiten variables relevantes.

Existen contrastes para observar si un modelo cuenta con variables omitidas, uno de ellos es el test de la razón de verosimilitud para variables omitidas el cual permite añadir un conjunto de variables a una ecuación existente y contrastar si representan una contribución significativa a la explicación de la variable dependiente. La hipótesis nula de este contraste es que los regresores adicionales no son conjuntamente significativo.

a.3.2 Error de especificación en la forma funcional

Puede ocurrir que a pesar que las variables incluidas en un modelo sean correctas, la forma funcional lineal que las relaciona sea incorrecta. En este caso se presenta un problema de no linealidad.

b. Aplicación empírica del modelo 1. Modelo de regresión lineal múltiple para la determinación de la brecha de ingresos por género.

A continuación, se presenta una tabla con las variables utilizadas (codificación propia, descripción, codificación EPH, y construcción del indicador) en el primer modelo (Modelo 1), de “Regresión lineal múltiple con variables dummy”, como

⁷ PEREZ, C. (2006). “Problemas resueltos de econometría”. Madrid: Ediciones Paraninfo.

también, aquellas pertenecientes al Modelo “Metodología de Oaxaca y Blinder” con corrección del sesgo por selección de Heckman” (Modelos 2 y 3). Además, en la tabla 2, se presenta la recodificación propia de las ramas laborales, de acuerdo a la Clasificación de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del MERCOSUR (CAES-Mercosur).

Tabla N° 1. Descripción de las variables utilizadas en los métodos econométricos para el cálculo de la brecha de ingresos entre el hombre y la mujer

Modelo	Variable	Descripción	Cód. EPH	Construcción
Modelo 1	Educación (Educ)	Cantidad de años de educación formal	CH12; CH13; CH14	
	Experiencia (EXPER 6)	Edad menos años de instrucción menos 6 (considerados de no asistencia a la educación formal)	CH06	CH6-EDUC-6
	Mujer	¿es mujer? (dummy)	CH04	CH4 = 2
	Concubinato	¿esta casada o convive con su pareja? (dummy)	CH07	CH07 = 1 y 2
	Horas Trabajadas	Horas trabajadas en la ocupación principal por mes	PP3E_TOT; PP3F_TOT	((PP3E_TOT+PP3F_TOT)/7)*30
	Ing. NO Labor	¿percibe ingresos no laborales? (dummy)	T_VI	T_VI > 0
	Jerarquía	Directivo, jefe, trabajador (dummy)		En función al Clasificador Nacional de Ocupaciones (Versión 2001) - INDEC
	Calificación	Categoría (dummy): profesional, técnico, operativo		
	Rama laboral	Industria, construcción, comercio, educación, servicios domésticos, transporte y comunicaciones, administración pública, otras ramas (Variable dummy)		Readaptación de los códigos de CAES-MERCOSUR
	Educ*Exper6		Educ*Exper6	
	Mujer*HsTrabajadas		PP3E_TOT Mujer*HsTrabajadas	
Modelo 2	Edad		CH06	
	Edad al cuadrado		CH06	CH06^2
	Instrucción	Cantidad de años de educación formal	CH12; CH13; CH14	
	Cantidad de miembros en el hogar (CANTMIEMBROS)	Cantidad total de miembros en el hogar de la mujer	IX_TOT	
	Cantidad de miembros menores de 5 años (CANTMENS)	Cantidad total de miembros en el hogar de la mujer menores de 5 años	IX_TOT; CH06	IX_TOT<5
	Cantidad de miembros en el hogar de entre 6 y 14 años (CANT6A14)	Cantidad total de miembros en el hogar de la mujer de entre 6 y 14 años	IX_TOT; CH06	6<IX_TOT<14
	Perceptores	Cantidad de perceptores en el hogar		
Jefatura Femenina (MUJERJEFE)	Indica si la mujer es o no jefe de hogar (variable dummy)	CH03; CH04	CH03=1 y CH04=2	
Modelo 3	Ingreso Laboral (YL)	Ingresos obtenidos del trabajo	p21; TOT_P12	P21+TOT_P12
	Ingreso Laboral por Hora (YLpohs)	Ingresos obtenidos por horas de trabajo	PP3E_TOT; P21	P21/PP3E_TOT
	Educación (Educ)	Cantidad de años de educación formal		
	Experiencia (EXPER 6)	Edad menos años de instrucción menos 6 (considerados de no asistencia a la educación formal)		
	Horas Trabajadas (HsTrabaj)	Horas trabajadas en la ocupación principal por mes	PP3E_TOT+P P3F_TOT	((PP3E_TOT+PP3F_TOT)/7)*30

Fuente: Elaboración propia en base a EPH y Di Paola & Berges; Oaxaca y Blinder.

Tabla N° 2. Recodificación de las ramas de actividades económicas según CAES

Ramas	CAES	CODIGO
Actividades primarias	01 al 09	1
Industria	10 al 33	2
Construcción	40	3
Comercio	45 - 48	4
Educación	85	5
Servicio Financiero e inmobiliario	64-65-66-68	6
Otros servicios	35 al 39; 77 al 82 ; 86 al 88 ; 90 al 96	7
Servicios Doméstico	97-98	8
Transporte y comunicaciones	49 al 53; 58 al 63	9
Administración Pública	83-84	10
Otras ramas	99	11
Servicios profesionales, administrativos y de apoyo	69 al 75	12
Hoteles y restaurantes	55-56	13

Fuente: Elaboración propia

A continuación, se representa el modelo de regresión lineal múltiple, a partir de la salida del software econométrico Stata.

```
regress LnYL Educ Exper6 Mujer Concubinato HsTrabaj YNoL Direccion Profesional Tecnico
Operativo Industria Comercio Financlnmobil OtrosScios ScioDomest Educacion TranspComunic
AdminPublic MenoresCuatroAños EducXExper6 MujerXHsTrabaj [fweight=Pondiiio]
```


Source	SS	df	MS	Number of obs	=	112,555
				F(20, 112534)	=	8526.63
Model	37281.488	20	1864.0744	Prob > F	=	0.0000
Residual	24601.966	112,534	.218618071	R-squared	=	0.6024
				Adj R-squared	=	0.6024
Total	61883.454	112,554	.549811237	Root MSE	=	.46757

LnYL	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Educ	.0585697	.0008605	68.06	0.000	.0568831	.0602562
Exper6	.0180527	.0003639	49.61	0.000	.0173395	.018766
Mujer	-.5834958	.0086123	-67.75	0.000	-.6003757	-.5666159
Concubinato	.1576957	.0032248	48.90	0.000	.1513751	.1640163
HsTrabaj	.0015847	.0000366	43.32	0.000	.0015131	.0016564
YNoL	.1621524	.0041011	39.54	0.000	.1541142	.1701906
Direccion	.150125	.0142915	10.50	0.000	.1221139	.178136
Profesional	.5318079	.0077694	68.45	0.000	.5165799	.5470359
Tecnico	.4427208	.0058853	75.23	0.000	.4311858	.4542559
Operativo	.291168	.0042213	68.98	0.000	.2828943	.2994417
Industria	-.4988367	.0081502	-61.21	0.000	-.514811	-.4828625
Comercio	-.1337729	.0052065	-25.69	0.000	-.1439775	-.1235683
FinancInmobil	.120505	.0102485	11.76	0.000	.1004181	.1405918
OtrosScios	-.184755	.0042113	-43.87	0.000	-.193009	-.176501
ScioDomest	-.3180419	.0063128	-50.38	0.000	-.330415	-.3056689
TranspComunic	-.0222286	.0075162	-2.96	0.003	-.0369603	-.0074969
AdminPublic	.0634179	.0044721	14.18	0.000	.0546526	.0721832
MenoresCuatroAños	.1182738	.0034677	34.11	0.000	.1114772	.1250704
EducXExper6	.0003307	.0000301	11.00	0.000	.0002718	.0003897
MujerXHsTrabaj	.0029243	.0000505	57.89	0.000	.0028253	.0030233
_cons	7.802338	.0127478	612.05	0.000	7.777353	7.827324

A partir de 112.555 observaciones, y con un R-cuadrado ajustado mayor al 60%, y con todos los coeficientes de las variables estadísticamente significativas, a un valor p, menor a 0.05, el modelo de regresión lineal múltiple, quedaría expresado, de la siguiente manera:

$$\begin{aligned}
 \text{LnYL} = & 0.0585697 * \text{Educ} + 0.0180527 * \text{Exper6} - 0.5834958 * \text{Mujer} + 0.1576957 * \text{Concubinato} + \\
 & 0.015847 * \text{HsTrabaj} + 0.1621524 * \text{YNoL} + 0.150125 * \text{Direccion} + 0.5318079 * \text{Profesional} \\
 & + 0.4427208 * \text{Tecnico} + 0.291168 * \text{Operativo} - 0.4988367 * \text{Industria} - 0.1337729 * \text{Comercio} \\
 & + 0.120505 * \text{FinancInmobil} - 0.184755 * \text{OtrosScios} - 0.3180419 * \text{ScioDomest} - 0.0222286 * \\
 & \text{TranspComunic} + 0.0634179 * \text{AdminPublic} + 0.1182738 * \text{MenoresCuatroAños} + 0.0003307 \\
 & \text{EducXExper6} + 0.0029243 * \text{MujerXHsTrabaj} \text{ [fweight=Pondii]}
 \end{aligned}$$

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
YL	112,555	15749.87	10890.32	500	84000
YLporHs	112,555	110.6898	116.4411	11.66667	1866.667
Educ	112,555	12.11189	3.710216	1	18
Exper6	112,555	20.14305	12.85911	-2	63
HsTrabaj	112,555	161.8807	63.23507	12.85714	360

La media de los ingresos laborales, correspondientes al segundo trimestre de 2018, era \$15.749,87. El ingreso promedio laboral por hora trabajada, ascendía a \$110,69. La cantidad promedio de años formales de educación, ascendía a 12,1 y la experiencia, a 20,1 años. El número promedio de horas trabajadas mensuales de la ocupación principal, era de 161,88 (5,4 horas trabajadas diarias).

```
. by Mujer: summarize YL YLporHs Educ Exper6 HsTrabaj[fweight=Pondiio]
```

-> Mujer = 0					
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
YL	62,058	16685.02	10332.52	800	60000
YLporHs	62,058	106.6976	135.5682	11.66667	1866.667
Educ	62,058	11.69292	3.637929	1	17
Exper6	62,058	19.52467	12.66068	-2	63
HsTrabaj	62,058	181.2915	58.94349	25.71429	360

-> Mujer = 1					
Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
YL	50,497	14600.62	11434.77	500	84000
YLporHs	50,497	115.5959	87.1285	13.07639	551.5152
Educ	50,497	12.62679	3.73335	1	18
Exper6	50,497	20.903	13.05893	-1	56
HsTrabaj	50,497	138.0259	60.09181	12.85714	360

De un total de 54.497 mujeres, la media de los ingresos laborales, correspondientes al segundo trimestre de 2018, era \$14.600,62. El ingreso promedio laboral por hora trabajada, ascendía a \$115,60. La cantidad promedio de años formales de educación, ascendía a 12,6 y la experiencia, a 20,9. El número promedio de horas trabajadas mensuales de la ocupación principal, era de 138,0 (4,6 horas trabajadas diarias).

De un total de 62.058 hombres, la media de los ingresos laborales, correspondientes al segundo trimestre de 2018, era \$16.685,02. El ingreso promedio laboral por hora trabajada, ascendía a \$106,70. La cantidad promedio de años formales de educación, ascendía a 11,7 y la experiencia, a 19,5. El número promedio de horas trabajadas mensuales de la ocupación principal, era de 181,3 (6,0 horas trabajadas diarias).

A continuación, se plantean los supuestos del modelo de regresión lineal múltiple, con sus respectivos testeos (pruebas):

1. Los valores de las variables independientes han de ser fijos.
2. El número de observaciones debe ser mayor que el número de variaciones independientes: $n > k$
3. Debe haber suficiente variabilidad en los valores de las variables independientes:

$$\text{Var}(X_i) > L$$

4. El término de perturbación está normalmente distribuido

$$\varepsilon_i \sim N(0, \sigma)$$

5. Para cada conjunto de casos con una x_i dada, el valor medio de la perturbación (ε_i) es cero

$$\forall x_i \quad E(\varepsilon_i) = 0$$

6. En el caso de que las x_i sean estocásticas, no existe correlación entre estas y los términos de perturbación.

$$\text{Cov}(x_i, \varepsilon_i) = 0$$

7. Para cada conjunto de casos con una x_i dada, la varianza de ε_i es constante y homocedástica.

$$\forall x_i \quad \text{Var}(\varepsilon_i) = \sigma^2$$

8. No hay relación exacta (no hay multicolinealidad) en los regresores.

$$\text{Cov}(z_{x_i}, z_{x_j}) < 1; (i \neq j)$$

9. No existe autocorrelación entre las perturbaciones

$$\text{Cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0; (i \neq j)$$

10. El modelo de regresión es lineal en sus parámetros.

11. El modelo de la regresión está correctamente especificado.

Pruebas:

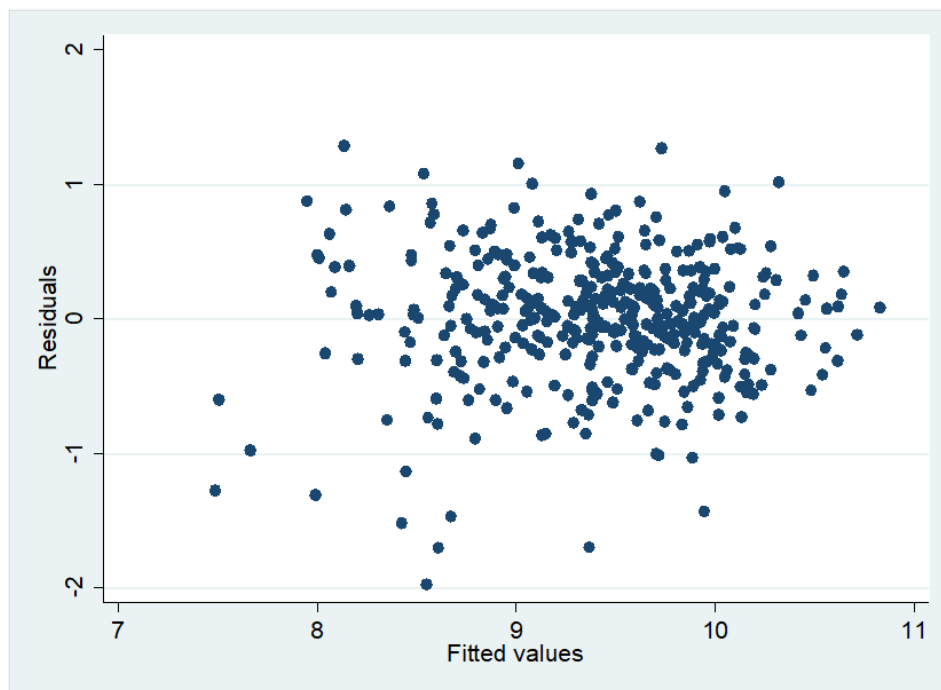
1. Depende que se cumpla el (6)
2. Se cuenta con $N=112.555$; $n=405$ y $k=20$, se recomienda una proporción de cinco veces superior del número de casos sobre el de parámetros
3. Obteniendo la desviación típica de las variables independientes. O bien, con el coeficiente de variación.

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.
Educ	112,555	12.11189	3.710216
Exper6	112,555	20.14305	12.85911
Mujer	112,555	.4486429	.4973577
Concubinato	112,555	.5666918	.4955344
HsTrabaj	112,555	161.8807	63.23507
YNoL	112,555	.1867976	.3897507
Direccion	112,555	.0126516	.111766
Profesional	112,555	.0641109	.2449514
Tecnico	112,555	.1345476	.3412412
Operativo	112,555	.5121585	.4998544
Industria	112,555	.0351828	.1842424
Comercio	112,555	.1187864	.3235384
FinancInmo~l	112,555	.0208343	.1428299
OtrosScios	112,555	.2115588	.4084154
ScioDomest	112,555	.1052286	.3068491
TranspComu~c	112,555	.047479	.2126621
AdminPublic	112,555	.193612	.3951301
MenoresCua~s	112,555	.2710941	.4445266
EducXExper6	112,555	230.202	153.5984
MujerXHsTr~j	112,555	61.92432	79.57777

```
. summarize LnYL?*
```

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.
LnYLresidual	405	.0049294	.4711638
LnYLrstand~d	405	.0105401	1.007792
LnYLrstudent	405	.0105376	1.007808

A continuación, se grafican los residuos con los valores predichos de la variable dependiente. Con esto podemos comprobar si la media = 0 de los residuos es constante a lo largo de los distintos valores de X (supuesto 5), en cuyo caso también se cumpliría la no correlación entre ε_i y los x_i (supuesto 6).



Otro requisito es evaluar la normalidad en la distribución de los residuos (supuesto 4). Para comprobarlo, usamos las pruebas de Shapiro-Wilk y Shapiro Francia.

```

    . swilk LnYlresidual- LnYlrstudent
    
```

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
LnYlresidual	405	0.97552	6.815	4.569	0.00000
LnYlrstand~d	405	0.97552	6.815	4.569	0.00000
LnYlrstudent	405	0.97551	6.817	4.570	0.00000

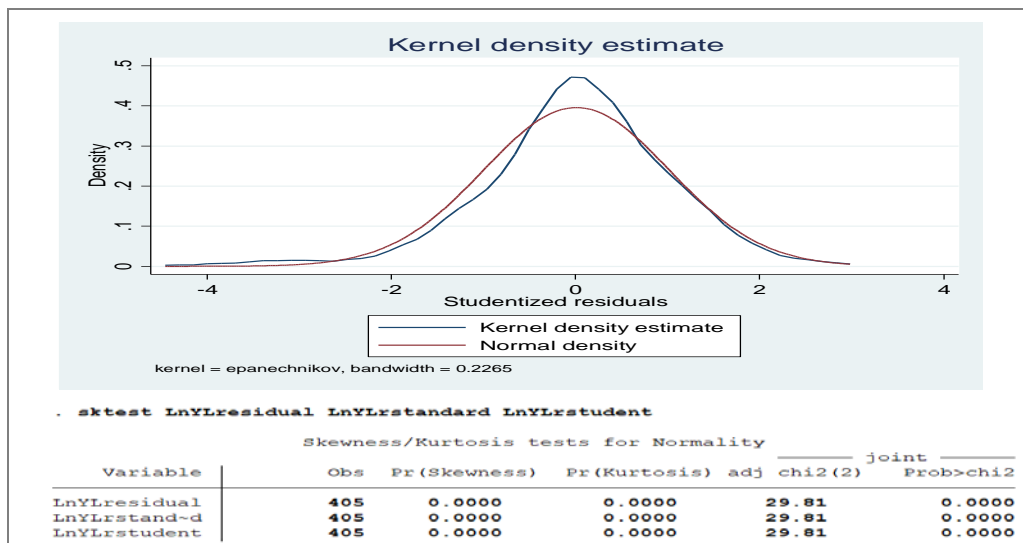
```

    . sfrancia LnYlresidual- LnYlrstudent
    
```

Shapiro-Francia W' test for normal data					
Variable	Obs	W'	V'	z	Prob>z
LnYlresidual	405	0.97441	7.673	4.410	0.00001
LnYlrstand~d	405	0.97441	7.673	4.410	0.00001
LnYlrstudent	405	0.97441	7.674	4.411	0.00001

Cada variable puede rechazarse con un nivel de significatividad inferior al 0,05 la hipótesis nula de que la distribución es normal.

De un modo gráfico se puede comprobar utilizando un gráfico de probabilidades “pnom”, de cuantiles “qnorm”o el de superposición de las dos distribuciones, seguida de la opción normal (Mercado, Macías, & Bernardi, 2009).



En el examen estadístico de los coeficientes de asimetría y curtosis se observa que existen estos dos problemas.

Otro de los diagnósticos es el de homocedasticidad (supuesto 7). Para probarlo, se utiliza la prueba de Cook-Weisberg⁸:

⁸ MERCADO, M., MACÍAS, E., & BERNARDI, F. (2009). “Análisis de datos con Stata”. Madrid: CIS.

```

. hettest

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of LnYL

chi2(1)      = 10436.42
Prob > chi2  =  0.0000
    
```

A partir del resultado de esta prueba, se rechaza la hipótesis nula, es decir, hay presencia de heterocedasticidad.

Otro supuesto, es la ausencia de multicolinealidad (supuesto 8). El criterio más utilizado es el de la tolerancia, conocido como el factor de inflación de la varianza (VIF).

Variable	VIF	1/VIF
Exper6	11.27	0.088702
EducXExper6	10.99	0.091029
Mujer	9.45	0.105865
MujerXHsTr~j	8.32	0.120179
Educ	5.25	0.190556
HsTrabaj	2.75	0.363035
Operativo	2.29	0.436260
Tecnico	2.08	0.481580
ScioDomest	1.93	0.517640
Profesional	1.86	0.536272
AdminPublic	1.61	0.622038
OtrosScios	1.52	0.656593
Comercio	1.46	0.684522
YNoL	1.32	0.760223
TranspComu~c	1.32	0.760232
Concubinato	1.31	0.760608
Direccion	1.31	0.761293
MenoresCua~s	1.22	0.817438
Industria	1.16	0.861412
FinancInmo~l	1.10	0.906502
Mean VIF	3.48	

Como regla se recomienda que el factor no supere el valor de 10, lo que equivale al 0,10 de su inverso. Cuando una variable de la ecuación tiene un coeficiente de correlación múltiple con el resto de las variables superior a 0,95, los problemas de eficiencia de los estimadores serán altos.

Para verificar el supuesto 11, se utilizará el test de Ramsey:

```

. ovtest

Ramsey RESET test using powers of the fitted values of LnYL
Ho: model has no omitted variables
      F(3, 112531) =      828.22
      Prob > F =      0.0000
    
```

Nos muestra que el modelo ha omitido variables importantes.

El test nos muestra que el modelo ha omitido variables importantes.

A continuación, se presentan las soluciones a los problemas planteados (no cumplimiento de algunos supuestos):

Heterocedasticidad: siguiendo los trabajos de Huber⁹ (1967) y White¹⁰ (1982), se obtiene una regresión con errores típicos robustos, que conducirán a ser más exigentes a la hora de rechazar sus respectivas hipótesis nulas.

```

. regress LnYL Educ Exper6 Mujer Concubinato HsTrabaj YNoL Direccion Profesional Tecnico Operativo Industria Comercio FinancInmo
> bil OtrosScios ScioDomest TranspComunic AdminPublic MenoresCuatroAños EducXExper6 MujerXHsTrabaj [fweight=Pondio], robust
    
```

LnYL	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Educ	.0585697	.0008557	68.44	0.000	.0568924	.0602469
Exper6	.0180527	.0003666	49.24	0.000	.0173341	.0187713
Mujer	-.5834958	.0103054	-56.62	0.000	-.6036942	-.5632974
Concubinato	.1576957	.0029396	53.64	0.000	.151934	.1634574
HsTrabaj	.0015847	.000039	40.64	0.000	.0015083	.0016612
YNoL	.1621524	.0047287	34.29	0.000	.1528843	.1714206
Direccion	.150125	.0079464	18.89	0.000	.1345502	.1656998
Profesional	.5318079	.0065718	80.92	0.000	.5189272	.5446886
Tecnico	.4427208	.0055391	79.93	0.000	.4318642	.4535774
Operativo	.291168	.0041552	70.07	0.000	.2830238	.2993122
Industria	-.4988367	.0114298	-43.64	0.000	-.5212389	-.4764345
Comercio	-.1337729	.0051287	-26.08	0.000	-.1438251	-.1237206
FinancInmobil	.120505	.0081514	14.78	0.000	.1045283	.1364816
OtrosScios	-.184755	.003984	-46.37	0.000	-.1925636	-.1769464
ScioDomest	-.3180419	.0067233	-47.30	0.000	-.3321195	-.3048643
TranspComunic	-.0222286	.0071199	-3.12	0.002	-.0361836	-.0082736
AdminPublic	.0634179	.003867	16.40	0.000	.0558386	.0709971
MenoresCuatroAños	.1182738	.0032741	36.12	0.000	.1118567	.1246909
EducXExper6	.0003307	.0000287	11.54	0.000	.0002746	.0003869
MujerXHsTrabaj	-.0029243	.0000598	-48.90	0.000	-.0028071	-.0030415
_cons	7.802338	.0147613	528.57	0.000	7.773407	7.83127

Tratamiento de la normalidad: para su tratamiento según (Mercado, Macías, & Bernardi, 2009),

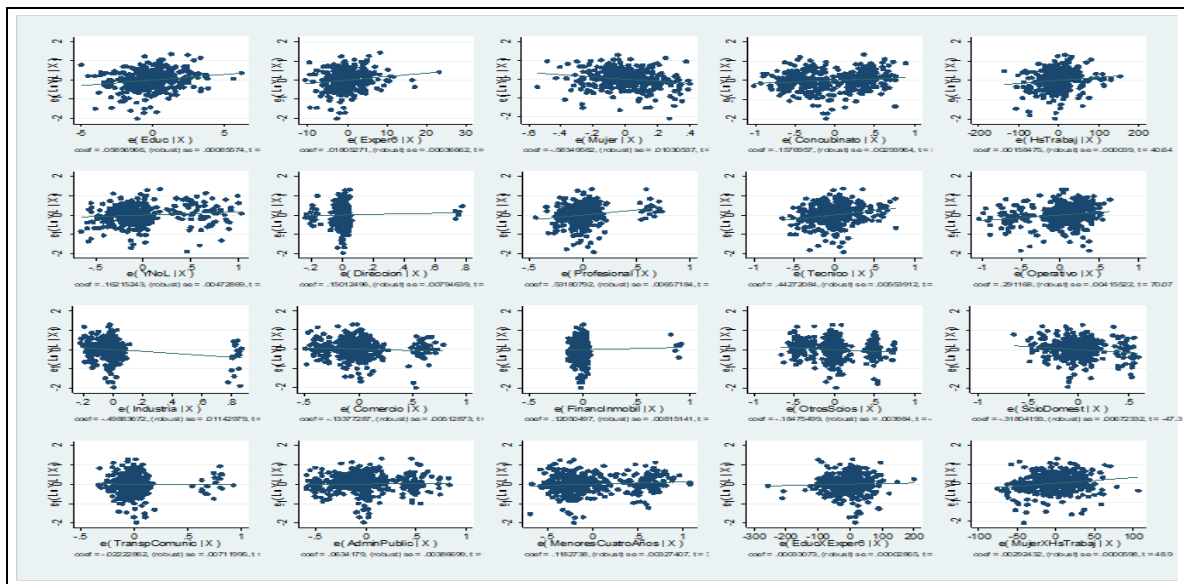
⁹ HUBER, P. J. (1967): "The Behaviour of Maximum Likelihood Estimates under Non-Standard Conditions, Proceedings of the Fifth Berkeley Symposium on Mathematical Statistical and Probability, Berkeley (CA): University of California Press

¹⁰ WHITE, H. (1982): "Maximum Likelihood Estimation of Misspecified Models", *Econometrica*, 50(1): 1-25.

- Si la distribución es conocida, aunque no sea normal, se aplica estimación MV.
- Si la distribución es desconocida, se puede utilizar:
 - Transformaciones buscando normalidad
 - Regresión robusta
- Si la normalidad es debida a valor atípicos:
 - Se utilizan variables ficticias
 - Se eliminan si hay suficientes datos

Si no se verifica la normalidad del modelo, entonces los estimadores MCO dejan de ser MV y por tanto pierden la eficacia dentro de los estimadores insesgados, sin embargo, siguen siendo Estimadores Lineales Insesgados y Óptimos (ELIO).

Mantienen la consistencia y la normalidad asintótica, pero también pierden la eficiencia asintótica (como lo mencionan Mercado, Macías, & Bernardi).



					LnYL	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Source					Educ	.0585697	.0008605	68.06	0.000	.0568831 .0602562
SS					Exper6	.0180527	.0003639	49.61	0.000	.0173395 .0187666
df					Mujer	-.5834958	.0086123	-67.75	0.000	-.6003757 -.5666159
MS					Concubinato	.1576957	.0032248	48.90	0.000	.1513751 .1640163
Number of obs = 112,555					HsTrabaj	.0015847	.0000366	43.32	0.000	.0015131 .0016564
F(20, 112534) = 8526.63					YNoL	.1621524	.0041011	39.54	0.000	.1541142 .1701906
Prob > F = 0.0000					Direccion	.150125	.0142915	10.50	0.000	.1221139 .178136
R-squared = 0.6024					Profesional	.5318079	.0077694	68.45	0.000	.5165799 .5470359
Adj R-squared = 0.6024					Tecnico	.4427208	.0058853	75.23	0.000	.4311858 .4542559
Root MSE = .46757					Operativo	.291168	.0042213	68.98	0.000	.2828943 .2994417
Model	37281.488	20	1864.0744		Industria	-.4988367	.0081502	-61.21	0.000	-.514811 -.4828625
Residual	24601.966	112,534	.218618071		Comercio	-.1337729	.0052065	-25.69	0.000	-.1439775 -.1235683
Total	61883.454	112,554	.549811237		FinancInmobil	.120505	.0102485	11.76	0.000	.1004181 .1405918
					OtrosScios	-.184755	.0042113	-43.87	0.000	-.193009 -.176501
					ScioDomest	-.3180419	.0063128	-50.38	0.000	-.330415 -.3056689
					TranspComunic	-.0222286	.0075162	-2.96	0.003	-.0369603 -.0074969
					AdminPublic	.0634179	.0044721	14.18	0.000	.0546526 .0721832
					MenoresCuatroAños	.1182738	.0034677	34.11	0.000	.1114772 .1250704
					EducXExper6	.0003307	.0000301	11.00	0.000	.0002718 .0003897
					MujerXHsTrabaj	.0029243	.0000505	57.89	0.000	.0028253 .0030233
					_cons	7.802338	.0127478	612.05	0.000	7.777353 7.827324

b.1 Interpretaciones del Modelo 1

En el Aglomerado Posadas, con datos del segundo trimestre de 2018 de la Encuesta Permanente de Hogares, el modelo de regresión lineal múltiple nos indica lo siguiente:

- Por cada año de educación formal, los ingresos laborales se incrementan un 5,9%.
- Por cada año de experiencia laboral, los ingresos aumentan un 1,8%.
- Las personas que están en situación de concubinato, perciben un 15,8% más de ingresos.
- Aquellos que ejercen tareas de dirección, obtienen un 15,0% más de ingresos laborales.
- De acuerdo a la calificación profesional, aquellos que son profesionales ganan un 53,2% más de aquellos que no lo son; los técnicos, un 44,3% más, y lo de conocimiento operativo, un 29,1%.
- Respecto a las actividades económicas, las personas que trabajan en la industria, obtienen un 49,9% menos de ingresos; en el comercio (-13,4%); en la administración pública (6,3%); sector financiero e inmobiliaria (12,1%); transporte y comunicaciones (-2,2%); y en el servicio doméstico (-31,8%).
- Aquellas personas que tienen hijos menores de cuatro años, perciben un 11,8% más de ingresos.

- La interacción entre experiencia y educación genera un mínimo efecto en el adicional de ingresos; sólo un 0,03% más.

Y, por último, con respecto al objetivo del presente trabajo, el modelo 1 estima que las mujeres reciben un 58,3% menos de ingresos que los varones.

I.2 Modelo 2. Metodología de Oaxaca y Blinder con corrección del sesgo por selección de Heckman.

El cálculo de la brecha de ingresos entre géneros se efectúa a partir de funciones de ingreso Mincerianas estimadas para ambos sexos y aplicando la técnica de A. Blinder y R. Oaxaca.

Según Di Paola & Berges, esta supone que en ausencia de discriminación los efectos generados por las dotaciones de capital humano deberían ser idénticos para ambos grupos; de manera que si se equipararan las diferencias en dotaciones y segregación en ocupaciones determinadas, y aún se registrarán diferencias, éstas podrían atribuirse a discriminación.

Es decir, se estima con un carácter residual, una vez que se identifican las diferencias del primer tipo o diferencias explicadas.

$$(1) \text{LN } Y_v = X_v \beta_v + U_v$$

$$(2) \text{LN } Y_m = X_m \beta_m + U_m$$

En las anteriores ecuaciones de ingresos, los subíndices indican el sexo de los individuos, Y_i es el vector columna de los ingresos, X_i es la matriz de variables independientes y β el vector columna de coeficientes a estimar. Los U son los términos de perturbación.

Suponiendo que los errores se distribuyen normalmente con media cero ($U_v = U_m = 0$) y varianza constante y evaluando las funciones en los valores promedio de las variables de la muestra, se cumple para una regresión estimada por OLS que:

$$(3) \overline{\text{LN } Y_v} = \overline{X_v} \beta_v + U_v$$

$$\overline{\text{LN } Y_m} = \overline{X_m} \beta_m + U_m$$

De tal forma la diferencia en las medias de los logaritmos de ingreso estimados para ambos grupos es:

$$(4) \overline{\ln Y_v} - \overline{\ln Y_m} = \overline{X_v} \beta_v - \overline{X_m} \beta_m$$

Siendo la diferencia entre los vectores de coeficientes de ambos grupos:

$$(5) \Delta\beta = \beta_v - \beta_m \div \beta_v = \beta_m - \Delta\beta$$

Sustituyendo (4) en (3), la ecuación queda finalmente:

$$(6) \overline{\ln Y_v} - \overline{\ln Y_m} = \beta_v (\overline{X_v} - \overline{X_m}) + \overline{X_m} \Delta\beta$$

Esta ecuación expresa que el promedio entre los ingresos de ambos grupos se puede desagregar en los efectos de las diferencias en sus correspondientes dotaciones de capital humano y en los efectos de la discriminación, manifiestos por las diferencias en los coeficientes estimados.

Cuando se estiman funciones de ingresos pertinentes sobre todo a la población femenina ocupada, es decir sobre la base de aquellas que reciben ingresos, hay que tomar en cuenta que se incurre en un problema de sesgo de selección cuando la población femenina excluida del análisis no tiene las mismas características que la observada.

Para la corrección del mismo, se utiliza la técnica propuesta por Heckman que consiste primeramente en estimar una función probit de participación laboral para el total de las mujeres de la muestra (de entre 15 y 65 años de edad), es decir, sumando las mujeres de la muestra, económicamente activas y no activas.

Una vez que se estima esta ecuación y considerando los residuos de la misma se calcula el inverso de la ratio de Mills, que se añade como un regresor más en las funciones de ingreso.

Si la nueva variable lambda resulta significativa se puede concluir que existe sesgo de selección y en este caso, los coeficientes que intervendrán en el cálculo de la discriminación serán los “corregidos” por sesgo, es decir los que resultan de la última ecuación. En caso de sesgo negativo, se “sobrestima” la brecha; ya que, si se incorporara al mercado laboral, el grupo autoseleccionado, el salario promedio sería mayor.

a. Modelos de variable dependiente limitada

La expresión funcional del modelo de análisis de la regresión múltiple es $y = F(x_1, x_2, \dots, x_n)$. La regresión múltiple admite la posibilidad de trabajar con variables dependientes cuyo rango de valores está restringido (variables binarias con valores 0 y 1, variables con valores enteros positivos, etc.). en general los modelos que admiten variables dependientes con rango restringido se denominan modelos de variables dependientes limitada.

La mayoría de las variables económicas que se analizan presentan valores que están limitados de alguna manera, en muchas ocasiones porque deben ser positivos. Por ejemplo, el salario por hora, los precios de las viviendas, y los tipos de interés nominales deben ser mayores que cero. Pero no todas esas variables requieren un trato especial. No suele ser necesario ningún modelo econométrico especial para tratar las variables que son estrictamente positivas pero que toman muchos valores diferentes. Cuando la variable dependiente es discreta (modelos de elección discreta) y toma un reducido número de valores, no tiene sentido que la tratemos como si fuera una variable aproximadamente continua. El hecho de que la variable dependiente sea discreta no implica necesariamente que los modelos lineales no sean apropiados. Sin embargo, para respuestas binarias (modelos de elección binaria), suelen utilizarse modelos Logit y Probit y en ciertos casos el modelo lineal de probabilidad. También para respuestas múltiples (modelos de elección múltiple) se utilizan los modelos mencionados de Perez.

a.1 Modelo Probit

Los modelos Logit y Probit se puede considerar como de respuesta binaria:

$$P(Y = 1 | X_1, X_2, \dots, X_k) = G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)$$

Que, para evitar los problemas del modelo lineal de probabilidad, se especifican como $Y = G(X\beta)$, donde G es una función que toma valores estrictamente entre 0 y 1 ($0 < G(z) < 1$) para todos los números reales z. según las diferentes definiciones de G tenemos los distintos modelos de elección binaria.

En el caso probit tenemos:

$$G(z) = \Phi(z) = \int_{-\infty}^z \phi(v) dv$$

Donde $\Phi(z) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{z^2}{2}}$ es la función de densidad normal (0,1).

La expresión del modelo Probit será:

$$Y = G(z) = G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k) \\ = \int_{-\infty}^{\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k} \frac{1}{\sqrt{2\pi}} e^{-\frac{z^2}{2}} dz$$

Los modelos Probit y Logit, como son modelos no lineales, no podremos estimar por MCO y tendremos que emplear métodos de máxima verosimilitud.

Supongamos que tenemos n observaciones idénticas e independientemente distribuidas (muestra aleatoria) que siguen el modelo:

$$P(Y = 1|\mathbf{X}) = G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)$$

Para obtener el estimador de máxima verosimilitud (MV), condicionado a las variables explicativas necesitamos la función de verosimilitud:

$$L(\beta) = \prod_{Y_i=1} P_i \prod_{Y_i=0} (1 - P_i) = \prod_{i=1}^n G(X_i' \beta)^{Y_i} (1 - G(X_i' \beta))^{1-Y_i}$$

Con:

$$P(Y = 1|X_{1i}, X_{2i}, \dots, X_{ki}) = G(\beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki}) = G(X_i' \beta)$$

Que será un estimador consistente, asintóticamente normal y asintóticamente eficiente.

Las condiciones de primer orden serán:

$$S(\beta) = \sum_{i=1}^n \left[\frac{Y_i}{G(X_i' \beta)} - \frac{(1 - Y_i)}{(1 - G(X_i' \beta))} \right] X_i g(X_i' \beta) = \\ = \sum_{i=1}^n \left[\frac{Y_i - G(X_i' \beta)}{G(X_i' \beta)(1 - G(X_i' \beta))} \right] X_i g(X_i' \beta) = 0$$

Donde $g(\cdot)$ es la función de densidad de la normal o la logística (derivada de la función de distribución).

Cuando se interpretan las estimaciones en los modelos Probit y Logit, generalmente, lo que interesa es conocer el efecto de variaciones en una variable X_j sobre la probabilidad de respuestas, que si la variable es continua será:

$$\Delta \hat{P}(Y = 1|\mathbf{X}) \approx [g(\mathbf{X}\hat{\beta})\hat{\beta}_j]\Delta X_j$$

Como $g(\mathbf{X}\hat{\beta})$ depende de \mathbf{X} habrá que calcular los efectos parciales para valores interesantes de \mathbf{X} (las medias muestrales, los valores máximos y mínimos de la variable de interés, etc.) también se puede calcular el efecto parcial para cada individuo y después calcular su media.

El efecto parcial de una variable continua X_j sobre la probabilidad de respuesta $P(Y = 1|\mathbf{X})$

$$\frac{\partial P(Y = 1|\mathbf{X})}{\partial X_j} = g(\mathbf{X}\hat{\beta})\hat{\beta}_j$$

Donde $g(\cdot)$ es la función de densidad de la logística (logit) o de la normal estándar (probit). Este efecto varía de individuo a individuo. Como en el caso del Probit y del Logit, $g(z) > 0$ para todo z , el signo del efecto parcial de X_j es el mismo que el de $\hat{\beta}_j$.

El efecto relativo de dos variables continuas X_j y X_h no depende de \mathbf{X} . Notese que el cociente de los efectos parciales es $\hat{\beta}_j/\hat{\beta}_h$.

Si X_1 , por ejemplo, es una variable explicativa ficticia, el efecto parcial de que varíe de 1 a 0 vendrá dado por:

$$G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k) - G(\beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_k X_k)$$

que también varía de un individuo a otro, pues depende de los valores de todas las X_j

a.2 Una aplicación empírica del Modelo Probit de participación en el mercado de trabajo.

El modelo planteado para la corrección del sesgo por selección, siguiendo los trabajos de (Esquivel, 2007), (Di Paola & Berges, 2000) y (Paz, 1998), entre otros, es:

$$P_i = \beta_0 + \beta_1 edad + \beta_2 edadcuadrado + \beta_3 instrucción + \beta_4 cantmiembros + \beta_5 cantmen5 + \beta_6 cant6a14 + \beta_7 perceptores + \beta_8 mujerjefe + \mu$$

Siendo μ el término residual.

La edad de la mujer se incorporó porque se supone que, a mayor edad, mayor será la probabilidad de que la mujer participe en el mercado laboral, alcanzando un valor máximo de probabilidad, a partir de la cual comenzaría a disminuir. La edad al cuadrado se incorporó para captar posibles efectos no lineales de sus variaciones.

La variable instrucción se construye a partir de la cantidad de años de la educación formal al momento de efectuada la encuesta. Es de esperar que el signo del parámetro sea positivo, por lo que estaría señalando que a mayor cantidad de años de educación formal o de instrucción, mayor es la probabilidad que las mujeres participen en el mercado laboral.

También se agregó la cantidad de miembros o integrantes del hogar, como representación del tamaño del hogar. Se parte del supuesto que a medida que se incrementa el número de miembros de la familia, disminuye la probabilidad de participación de la mujer en el mercado laboral, su costo de oportunidad es mayor, por ende, su salario de reserva.

Se incorporó la cantidad de menores de 5 años del hogar, suponiendo que, a mayor cantidad de los mismos, menor es la probabilidad de participación en el mercado de trabajo. Asimismo, otra variable que representa la cantidad de menores entre 6 y 14 años.

Se añadió una variable que mide la cantidad de perceptores de ingresos, con el supuesto que a mayor cantidad de integrantes que reciban alguna fuente de ingreso, menos es la probabilidad de que la mujer ingrese en el mercado laboral.

Por último, una variable dummy que mide si la jefatura del hogar corresponde a una mujer.

A partir de la utilización de los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondiente al segundo de trimestre 2018, se aplica el modelo probit, con el programa Eviews, que arroja las siguientes salidas:

Dependent Variable: PART				
Method: ML - Binary Probit (Newton-Raphson / Marquardt steps)				
Date: 03/18/19 Time: 00:44				
Sample: 1 435				
Included observations: 435				
Convergence achieved after 5 iterations				
Coefficient covariance computed using observed Hessian				
Variable	Coefficient	Std. Error	z-Statistic	Prob.
C	-5.308480	0.645607	-8.222461	0.0000
EDAD	0.258918	0.033316	7.771593	0.0000
EDADCUADRADO	-0.003146	0.000423	-7.430811	0.0000
INSTRUCCION	0.035823	0.013000	2.755569	0.0059
CANTMIEMBROS	-0.363772	0.057683	-6.306368	0.0000
CANTMEN5	0.291618	0.118799	2.454724	0.0141
CANT6A14	0.873970	0.274025	3.189387	0.0014
PERCEPTORES	0.698266	0.102049	6.842450	0.0000
MUJERJEFE	0.574163	0.192132	2.988371	0.0028
McFadden R-squared	0.278847	Mean dependent var	0.526437	
S.D. dependent var	0.499876	S.E. of regression	0.410490	
Akaike info criterion	1.039093	Sum squared resid	71.78190	
Schwarz criterion	1.123410	Log likelihood	-217.0027	
Hannan-Quinn criter.	1.072372	Deviance	434.0054	
Restr. deviance	601.8214	Restr. log likelihood	-300.9107	
LR statistic	167.8160	Avg. log likelihood	-0.498857	
Prob(LR statistic)	0.000000			
Obs with Dep=0	206	Total obs	435	
Obs with Dep=1	229			

Estimation Equation:
 =====

$$I_PART = C(1) + C(2)*EDAD + C(3)*EDADCUADRADO + C(4)*INSTRUCCION + C(5)*CANTMIEMBROS + C(6)*CANTMEN5 + C(7)*CANT6A14 + C(8)*PERCEPTORES + C(9)*MUJERJEFE$$

Forecasting Equation:
 =====

$$PART = 1 - @CNORM(-C(1) + C(2)*EDAD + C(3)*EDADCUADRADO + C(4)*INSTRUCCION + C(5)*CANTMIEMBROS + C(6)*CANTMEN5 + C(7)*CANT6A14 + C(8)*PERCEPTORES + C(9)*MUJERJEFE)$$

Substituted Coefficients:
 =====

$$PART = 1 - @CNORM(-(-5.30848035395 + 0.258917902401*EDAD - 0.00314573013722*EDADCUADRADO + 0.0358234296705*INSTRUCCION - 0.363772474798*CANTMIEMBROS + 0.291618315468*CANTMEN5 + 0.873970194277*CANT6A14 + 0.698265782852*PERCEPTORES + 0.574162728987*MUJERJEFE))$$

Todos los parámetros estimados son significativos individualmente. La significatividad conjunta es muy alta porque el p-valor del estadístico de la razón de verosimilitud es muy pequeño. El Pseudo R² de McFadden no se acerca demasiado a la unidad (0.2788). Los valores de los criterios de información (Akaike, Schwarz y Hannan-Quinn) son adecuados porque son bajos y muy parecidos.

Otro criterio para medir la bondad del ajuste del modelo Probit es el criterio del porcentaje de predicciones correctas que consiste en observar el porcentaje de veces en que el valor de Y_i observado coincide con su predicción.

Expectation-Prediction Evaluation for Binary Specification						
Equation: UNTITLED						
Date: 03/18/19 Time: 00:48						
Success cutoff: C = 0.5						
	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
P(Dep=1)<=C	154	46	200	0	0	0
P(Dep=1)>C	52	183	235	206	229	435
Total	206	229	435	206	229	435
Correct	154	183	337	0	229	229
% Correct	74.76	79.91	77.47	0.00	100.00	52.64
% Incorrect	25.24	20.09	22.53	100.00	0.00	47.36
Total Gain*	74.76	-20.09	24.83			
Percent Gai...	74.76	NA	52.43			
	Estimated Equation			Constant Probability		
	Dep=0	Dep=1	Total	Dep=0	Dep=1	Total
E(# of Dep=0)	133.57	72.00	205.57	97.55	108.45	206.00
E(# of Dep=1)	72.43	157.00	229.43	108.45	120.55	229.00
Total	206.00	229.00	435.00	206.00	229.00	435.00
Correct	133.57	157.00	290.56	97.55	120.55	218.11
% Correct	64.84	68.56	66.80	47.36	52.64	50.14
% Incorrect	35.16	31.44	33.20	52.64	47.36	49.86
Total Gain*	17.48	15.91	16.66			
Percent Gai...	33.21	33.60	33.41			
*Change in "% Correct" from default (constant probability) specification						
**Percent of incorrect (default) prediction corrected by equation						

Se puede observar que el modelo predice adecuadamente el 77,47% de las observaciones. Se predicen mejor los unos (la participación de la mujer en el mercado de trabajo) con un 79,91% de aciertos frente a un 74,76% de la no participación.

Para cuantificar e interpretar los efectos de las variables explicativas sobre la probabilidad de la mujer de participar en el mercado de trabajo se tendrá presente que el efecto parcial de una variable explicativa continua X_j sobre la probabilidad de respuesta $P(Y=1|X)$ es:

$$\frac{\partial P(Y = 1 | X)}{\partial X_j} = g(X\beta)\beta_j$$

Como para cada observación, se tiene un efecto, se evita el cálculo de todas las observaciones, calculando los efectos para las observaciones medias.

A continuación, se obtienen los estadísticos descriptivos para todas las variables del modelo, incluida la media.

View	Proc	Object	Print	Name	Freeze	Sample	Sheet	Stats	Spec									
				CANT6A14		CANTMEN5		CANTMIEM...		EDAD		EDADCUA...		INSTRUCCI...		MUJERJEFE		PERCEPT...
				CANT6A14		CANTMEN5		CANTMIEM...		EDAD		EDADCUA...		INSTRUCCI...		MUJERJEFE		PERCEPT...
Mean				0.064368		0.420690		4.052874		36.42069		1526.117		9.075862		0.222989		2.234483
Median				0.000000		0.000000		4.000000		35.00000		1225.000		12.00000		0.000000		2.000000
Maximum				3.000000		3.000000		13.00000		65.00000		4225.000		17.00000		1.000000		5.000000
Minimum				0.000000		0.000000		1.000000		15.00000		225.0000		0.000000		0.000000		1.000000
Std. Dev.				0.346801		0.695631		2.133658		14.14605		1102.081		5.899406		0.416730		1.011549
Skewness				6.294000		1.559446		1.239084		0.279523		0.754686		-0.505014		1.330984		0.815705
Kurtosis				45.88424		4.649607		5.522618		1.943148		2.501882		1.737700		2.771518		3.204772
Jarque-Bera				36204.97		225.6326		226.6517		25.90911		45.78965		47.37070		129.3813		48.99962
Probability				0.000000		0.000000		0.000000		0.000002		0.000000		0.000000		0.000000		0.000000
Sum				28.00000		183.0000		1763.000		15843.00		663861.0		3948.000		97.00000		972.0000
Sum Sq. Dev.				52.19770		210.0138		1975.784		86848.01		5.27E+08		15104.50		75.37011		444.0828
Observations				435		435		435		435		435		435		435		435

Con lo que:

$$g(\mathbf{X}\hat{\beta}) = \varphi(\hat{\beta}_0 + \hat{\beta}_1 \overline{edad} + \hat{\beta}_2 \overline{edadcuadrado} + \hat{\beta}_3 \overline{instrucción} + \hat{\beta}_4 \overline{cantmiembros} + \hat{\beta}_5 \overline{cantmen5} + \hat{\beta}_6 \overline{cant6a14} + \hat{\beta}_7 \overline{perceptores} + \hat{\beta}_8 \overline{mujerjefe} =$$

$$\varphi = \text{Función de densidad de la normal (0,1)} = 0.038772181$$

Luego se puede obtener el efecto parcial estimados de las variables continuas, para los valores medios de las X, multiplicando los coeficientes estimados del modelo Probit por 0,038772181.

B ₀	-5,3084804	C	Media	Probabilidad
B ₁	0,2589179	Edad	36,421	59,9%
B ₂	-0,0031457	Edad ²	1.526,117	-
B ₃	0,0358234	Instrucción	9,076	50,8%
B ₄	-0,3637725	CantMiembros	4,053	42,5%
B ₅	0,2916183	CantMen5	0,0421	56,0%
B ₆	0,8739702	Cant6a14	0,064	67,4%
B ₇	0,6982658	Perceptores	2,234	14,2%
B ₈	0,5741627	MujerJefe	0,223	22,2%

Es posible visualizar en este modelo Probit que la probabilidad de participación en el mercado laboral para la mujer se incrementa con la edad (un 59,9%, con un promedio de 36 años), la instrucción (50,8%, con un promedio de 9 años de estudios

formales), la cantidad de hijos menores de 5 años (56,0%), como, asimismo, la cantidad de menores entre 6 a 14 años (67,4%); la cantidad de perceptores de ingresos en el hogar (14,2%, con un promedio de más de dos perceptores) y si la mujer es jefa del hogar (22,2%). Sólo cuando aumenta la cantidad de miembros a más de cuatro integrantes, se reduce la probabilidad de participación de la mujer en un 42,5%.

b. Aplicación empírica del Modelo 2. Metodología de Oaxaca y Blinder con corrección del sesgo por selección de Heckman.

Luego de aplicado el modelo Probit, se realiza la regresión lineal múltiple para las mujeres, y se aplican los test de cumplimiento de los supuestos de homocedasticidad, no multicolinealidad, normalidad).

```
. regress LnIngreLaborMensu Instruccion Exper6 lnHsTraba Profesional Tecnico Operativo Lamda Industria Comercio Educacion ScioDome
> stico TransporteComunicac AdminPublica Construccion [fweight= PONDIIIO]
```

Source	SS	df	MS	Number of obs		
Model	12902.3937	14	921.599547	33,057	F(14, 33042)	= 1585.97
Residual	19200.5486	33,042	.581095231		Prob > F	= 0.0000
					R-squared	= 0.4019
					Adj R-squared	= 0.4017
Total	32102.9423	33,056	.97116839		Root MSE	= .7623

LnIngreLaborMensu	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
Instruccion	.021438	.0008378	25.59	0.000	.0197957	.0230802
Exper6	.0072404	.0002886	25.09	0.000	.0066748	.007806
lnHsTraba	.6789928	.008817	77.01	0.000	.6617113	.6962744
Profesional	.6136415	.0216618	28.33	0.000	.5711837	.6560993
Tecnico	.4604761	.0203376	22.64	0.000	.4206137	.5003385
Operativo	.1926378	.0143695	13.41	0.000	.164473	.2208025
Lamda	-.2019782	.0091114	-22.17	0.000	-.2198369	-.1841195
Industria	-.7974452	.0200846	-39.70	0.000	-.8368118	-.7580786
Comercio	-.594055	.0124837	-47.59	0.000	-.6185235	-.5695865
Educacion	.4206605	.0169872	24.76	0.000	.3873649	.453956
ScioDomestico	-.6099389	.0188153	-32.42	0.000	-.6468174	-.5730603
TransporteComunicac	-.1374957	.0234531	-5.86	0.000	-.1834647	-.0915267
AdminPublica	.1920987	.0151396	12.69	0.000	.1624246	.2217728
Construccion	-.6189588	.0176969	-34.98	0.000	-.6536453	-.5842722
_cons	5.297854	.0453028	116.94	0.000	5.209059	5.38665

```
. hettest

Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity
Ho: Constant variance
Variables: fitted values of LnIngreLaborMensu

chi2(1) = 1937.48
Prob > chi2 = 0.0000
```

Variable	VIF	1/VIF
Operativo	2.82	0.354427
Tecnico	2.15	0.464700
ScioDomest-o	2.04	0.489523
Profesional	1.73	0.578931
Educacion	1.61	0.621080
Comercio	1.38	0.722236
lnHsTraba	1.28	0.779586
Instruccion	1.26	0.790922
Construccion	1.23	0.810355
Industria	1.21	0.823981
AdminPublica	1.21	0.828557
Transporte-c	1.18	0.848417
Lamda	1.16	0.858752
Exper6	1.16	0.863562
Mean VIF	1.53	

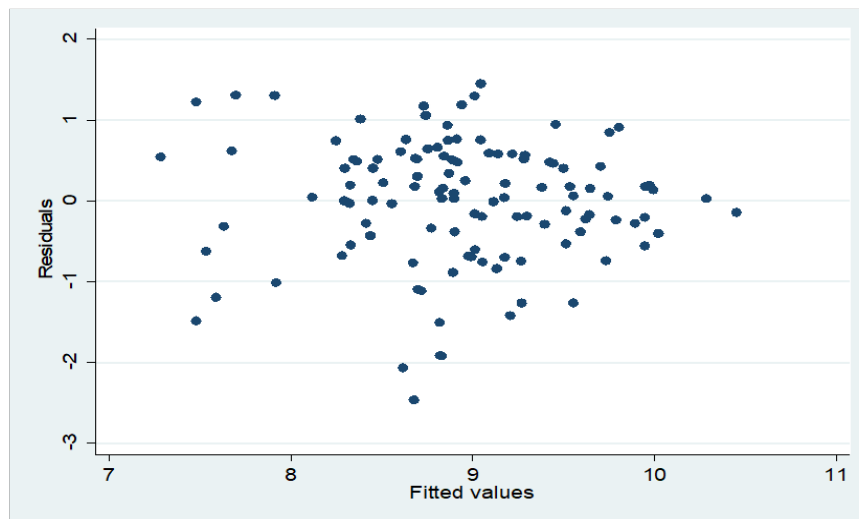
```

. regress LnIngreLaborMensu Instruccion Exper6 lnHsTraba Profesional Tecnico Operativo Lamda Industria Comercio Educacion ScioDome
> stico TransporteComunicac AdminPublica Construccion [fweight= PONDII0], robust
    
```

Linear regression

Number of obs	=	33,057
F(14, 33042)	=	2589.76
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.4019
Root MSE	=	.7623

LnIngreLaborMensu	Coef.	Robust Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Instruccion	.021438	.0009237	23.21	0.000	.0196274 .0232485
Exper6	.0072404	.0003431	21.11	0.000	.006568 .0079128
lnHsTraba	.6789928	.0103264	65.75	0.000	.6587527 .699233
Profesional	.6136415	.0166854	36.78	0.000	.5809375 .6463455
Tecnico	.4604761	.0185434	24.83	0.000	.4241304 .4968219
Operativo	.1926378	.0153444	12.55	0.000	.1625623 .2227133
Lamda	-.2019782	.0074045	-27.28	0.000	-.2164913 -.1874651
Industria	-.7974452	.0167708	-47.55	0.000	-.8303164 -.7645739
Comercio	-.594055	.0141546	-41.97	0.000	-.6217985 -.5663114
Educacion	.4206605	.0120706	34.85	0.000	.3970016 .4443194
ScioDomestico	-.6099389	.0189545	-32.18	0.000	-.6470904 -.5727873
TransporteComunicac	-.1374957	.0230118	-5.98	0.000	-.1825996 -.0923918
AdminPublica	.1920987	.0131276	14.63	0.000	.1663682 .2178292
Construccion	-.6189588	.0217661	-28.44	0.000	-.6616211 -.5762965
_cons	5.297854	.0532584	99.47	0.000	5.193466 5.402243



```
. swilk LnIngreLaborMensuResidual- LnIngreLaborMensuRstudent
```

Shapiro-Wilk W test for normal data

Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
LnIngreLab~l	119	0.96769	3.087	2.524	0.00579
LnIngreLab~d	119	0.96769	3.087	2.524	0.00580
LnIngreLab~t	119	0.96768	3.088	2.525	0.00579

```
. sfrancia LnIngreLaborMensuResidual- LnIngreLaborMensuRstudent
```

Shapiro-Francia W' test for normal data

Variable	Obs	W'	V'	z	Prob>z
LnIngreLab~l	119	0.96815	3.348	2.415	0.00786
LnIngreLab~d	119	0.96815	3.347	2.415	0.00786
LnIngreLab~t	119	0.96814	3.348	2.416	0.00785

A continuación, se corre la regresión lineal múltiple para los varones, y el testeo del cumplimiento de los supuestos (homocedasticidad, no multicolinealidad, normalidad).

```
. regress LnIngreLaborMensu Instruccion Exper6 LNHorasTrabajadasMensuales Profesional Tecnico Operativo Industria Comercio Educacion
> ScioDomestico AdminPublica Construcion [fweight= PONDIIO]
```

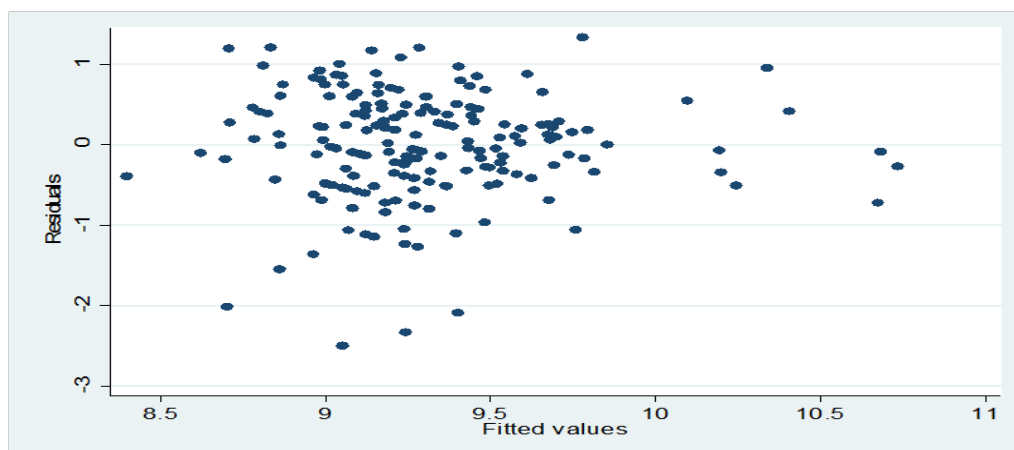
Source	SS	df	MS	Number of obs =	51,034
Model	6914.02745	12	576.168954	F(12, 51021) =	1303.83
Residual	22546.3481	51,021	.441903297	Prob > F =	0.0000
Total	29460.3756	51,033	.577280889	R-squared =	0.2347
				Adj R-squared =	0.2345
				Root MSE =	.66476

LnIngreLaborMensu	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Instruccion	.0138466	.000587	23.59	0.000	.0126961 .0149972
Exper6	-.0015082	.0002209	-6.83	0.000	-.0019413 -.0010751
LNHorasTrabajadasMensuales	.2630349	.0069794	37.69	0.000	.2493552 .2767146
Profesional	1.051384	.0150507	69.86	0.000	1.021884 1.080883
Tecnico	.1042267	.0107596	9.69	0.000	.0831379 .1253156
Operativo	.1349871	.0085149	15.85	0.000	.1182977 .1516764
Industria	-.5081461	.012821	-39.63	0.000	-.5332754 -.4830169
Comercio	-.2822318	.0085238	-33.11	0.000	-.2989385 -.2655252
Educacion	-.2496993	.0117479	-21.25	0.000	-.2727252 -.2266733
ScioDomestico	.1186733	.0159081	7.46	0.000	.0874932 .1498534
AdminPublica	.2978367	.010035	29.68	0.000	.2781679 .3175054
Construcion	-.1934647	.0103541	-18.68	0.000	-.2137588 -.1731707
_cons	7.826152	.0364716	214.58	0.000	7.754668 7.897637

```
. hettest  
  
Breusch-Pagan / Cook-Weisberg test for heteroskedasticity  
Ho: Constant variance  
Variables: fitted values of LnIngreLaborMensu  
  
chi2(1)      = 1884.61  
Prob > chi2  = 0.0000
```

```
. vif
```

Variable	VIF	1/VIF
Operativo	2.05	0.487249
Tecnico	1.73	0.577002
Comercio	1.44	0.694946
AdminPublica	1.43	0.699473
Profesional	1.43	0.700522
Educacion	1.41	0.710061
ScioDomest~o	1.39	0.717063
Instruccion	1.34	0.748420
Construccion	1.32	0.757195
LNHorasTra~s	1.20	0.836618
Industria	1.17	0.851781
Exper6	1.12	0.892624
Mean VIF	1.42	



```
. regress LnIngreLaborMensu Instruccion Exper6 LNHorasTrabajadasMensuales Profesional Tecnico Operativo Industria Comercio Educacion
> ScioDomestico AdminPublica Construccion [fweight= PONDIIIO], robust
```

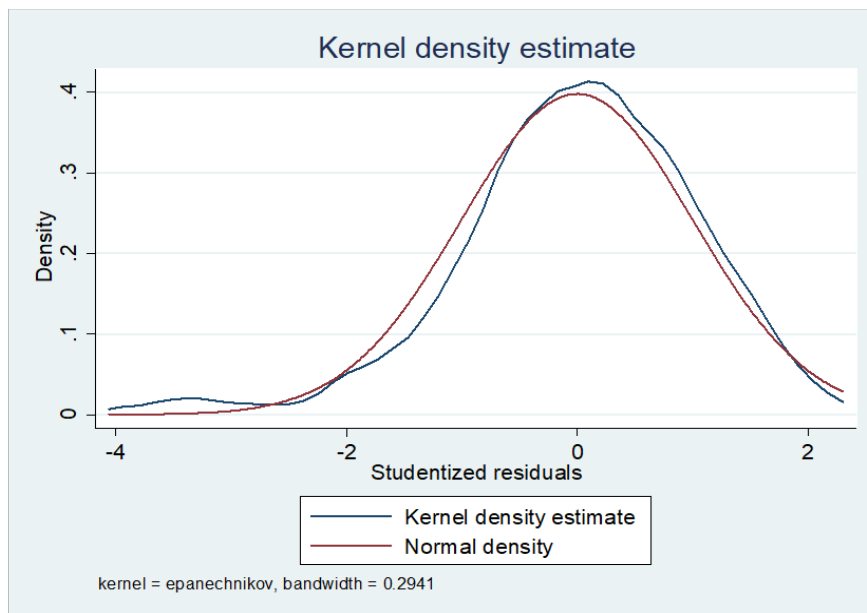
Linear regression

Number of obs	=	51,034
F(12, 51021)	=	1783.77
Prob > F	=	0.0000
R-squared	=	0.2347
Root MSE	=	.66476

LnIngreLaborMensu	Robust				
	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
Instruccion	.0138466	.0005982	23.15	0.000	.0126741 .0150192
Exper6	-.0015082	.0002335	-6.46	0.000	-.0019658 -.0010506
LNHorasTrabajadasMensuales	.2630349	.0067118	39.19	0.000	.2498797 .27619
Profesional	1.051384	.0127346	82.56	0.000	1.026424 1.076344
Tecnico	.1042267	.0103213	10.10	0.000	.0839969 .1244565
Operativo	.1349871	.0072927	18.51	0.000	.1206933 .1492808
Industria	-.5081461	.0166126	-30.59	0.000	-.5407071 -.4755852
Comercio	-.2822318	.0092194	-30.61	0.000	-.3003019 -.2641618
Educacion	-.2496993	.0120432	-20.73	0.000	-.273304 -.2260945
ScioDomestico	.1186733	.0160253	7.41	0.000	.0872635 .150083
AdminPublica	.2978367	.0083488	35.67	0.000	.2814729 .3142005
Construccion	-.1934647	.0090902	-21.28	0.000	-.2112817 -.1756478
_cons	7.826152	.0355393	220.21	0.000	7.756495 7.89581

Shapiro-Francia W' test for normal data

Variable	Obs	W'	V'	z	Prob>z
Ingresolab~l	183	0.96217	5.710	3.582	0.00017
IngresoLab~d	183	0.96217	5.710	3.581	0.00017
IngresoLab~t	183	0.96216	5.712	3.582	0.00017



A continuación, los principales estadísticos descriptivos (media, desvío estándar, valores mínimo y máximo) de las variables regresoras, para la mujer y el varón.

Mujer

```
. summarize LnIngreLabormensuEstimada Instruccion Exper6 LnHsTraba Profesional Tecnico Operativo Industria Comercio Educacion Scio
> Domestico TransporteComunicac AdminPublica Construcccion [fweight = PONDIIIO]
```

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
LnIngreLab-a	33,057	8.936095	.6247554	7.283286	10.45122
Instruccion	65,414	10.52272	5.531796	0	17
Exper6	65,414	17.63456	13.78251	0	54
LnHsTraba	33,057	4.962206	.538577	3.247047	5.921196
Profesional	65,414	.0351454	.1841486	0	1
Tecnico	65,414	.0514569	.2209294	0	1
Operativo	65,414	.3027028	.4594312	0	1
Industria	65,414	.028312	.1658639	0	1
Comercio	65,414	.0978842	.2971603	0	1
Educacion	65,414	.0557067	.2293563	0	1
ScioDomest-o	65,414	.0578928	.2335424	0	1
Transporte-c	65,414	.0198123	.1393558	0	1
AdminPublica	65,414	.0521601	.2223515	0	1
Construcccion	65,414	.0378359	.1908008	0	1

Varón

```
. summarize IngresLaboralMensFredicho Instruccion Exper6 LNHorasTrabajadasMensuales Profesional Tecnico Operativo Industria Comerci
> ScioDomestico AdminPublica Construcccion
```

Variable	Obs	Mean	Std. Dev.	Min	Max
IngresLabo-o	183	9.305365	.368812	8.395237	10.73521
Instruccion	304	9.233553	5.755875	0	17
Exper6	304	17.12171	14.14173	0	52
LNHorasTra-s	183	5.017693	.4537257	3.064725	5.731953
Profesional	304	.0328947	.1786552	0	1
Tecnico	304	.0921053	.2896513	0	1
Operativo	304	.3552632	.4793821	0	1
Industria	304	.0427632	.2026563	0	1
Comercio	304	.1315789	.3385898	0	1
ScioDomest-o	304	.0296053	.1697752	0	1
AdminPublica	304	.0953947	.2942437	0	1
Construcccion	304	.0723684	.2595242	0	1

Volviendo a las ecuaciones (1) y (2),

$$(1) \text{LN} Y_v = X_v \beta_v + U_v ;$$

$$(2) \text{LN} Y_m = X_m \beta_m + U_m$$

Cabe recordar que los subíndices denotan el sexo de los individuos, Y_i es el vector columna de los ingresos, X_i es la matriz de variables independientes y β el vector columna de coeficientes a estimar. Los U son los términos de perturbación.

Como se dijo también anteriormente, teniendo en cuenta la estimación de los residuos, a partir de las diferencias de primer tipo o diferencia explicada, se llegaba a la siguiente ecuación final:

$$(5) \overline{\text{LN} Y_v} - \overline{\text{LN} Y_m} = \beta_v (\overline{X_v} - \overline{X_m}) + \overline{X_m} \Delta \beta$$

El cual mostraba que la media entre los ingresos de ambos grupos puede descomponerse en los efectos de las diferencias de sus respectivas dotaciones de capital

humano y en los efectos de la discriminación (diferencia de los coeficientes estimados). A partir de los resultados obtenidos, se observa lo siguiente:

Variables	Hombres		Mujeres	
	Promedio	Coefficientes	Promedio	Coefficientes
Constante		7.826152		5.297854
Instrucción	9.233553	0.138466	10.52272	0.021438
Experiencia	17.12171	-0.015082	17.63456	0.0072404
LNHorasTrabajadasMensuales	5.017693	0.2630349	4.962206	0.6789928
Profesional	0.0328947	1.051384	0.0351454	0.6136415
Tecnico	0.0921053	0.1042267	0.0514569	0.4604761
Operativo	0.3552632	0.1349871	0.3027028	0.1926378
Industria	0.0427632	-0.5081461	0.028312	-0.7974452
Comercio	0.1315789	-0.2822318	0.0978842	-0.594055
ScioDomestico	0.0296053	0.1186733	0.0578928	-0.6099389
AdminPublica	0.0953947	0.2978367	0.0521601	0.1920987
Construcción	0.0723684	-0.1934647	0.0378359	-0.6189588
Lamda				-0.2019782
LNIngresoLaboralEstimado	9.305365		8.936095	
R2 ajustado	0.2345		0.4017	

Para la descomposición de la brecha, mediante el método de Blinder – Oaxaca (Blinder, 1973 y Oaxaca, 1973), se obtiene:

$$(7) \bar{Y}_v - \bar{Y}_m = (\bar{X}_v - \bar{X}_m)B_m + \bar{X}_v (B_v - B_m)$$

O bien, si se usa como grupo de comparación al otro sexo:

$$(7') \bar{Y}_v - \bar{Y}_m = (\bar{X}_v - \bar{X}_m)B_v + \bar{X}_m (B_v - B_m)$$

El primer miembro del lado derecho de (7) u (7') es una estimación de la parte de la brecha que se explica por diferencias en las X's (dotaciones de capital humano y posición ocupacional), mientras que el segundo miembro muestra la parte que no puede ser explicada por estos factores; lo que se denomina "el residual".

El logaritmo natural del ingreso laboral estimado de los hombres es de 9,305365, y el de las mujeres, 8,936095, por lo que la diferencia a favor de los primeros, es del 36,9%. De esta brecha de ingresos a favor del hombre, únicamente 5,6 puntos porcentuales se explican por las variables consideradas en el modelo (instrucción, experiencia, calificación, rama de actividad, cantidad de horas trabajadas, y la corrección por sesgo de selección); es decir, el 15,0% del total de la brecha. Esto nos dice que del 36,9% que es la brecha a favor del hombre, 31,3% no se explica por ninguna de las variables consideradas en el modelo (es decir, el 85,0%). Aunque pueda

suponerse que existan otras variables que expliquen esta diferencia no relacionadas con la discriminación, podemos conjeturar que puede existir un componente discriminatorio hacia la mayor remuneración laboral a favor del varón, en detrimento de la mujer.

	Explicada	
Instrucción	-1.289167	-0.02763716
Experiencia	-0.51285	-0.01099448
LNHorastrabajadasMensuales	0.055487	0.00040175
Profesional	-0.0022507	-0.00152821
Tecnico	0.0406484	0.02494355
Operativo	0.0525604	0.02420281
Industria	0.0144512	0.00278385
Comercio	0.0336947	-0.02686968
ScioDomestico	-0.0282875	0.01680433
AdminPublica	0.0432346	-0.02637046
Construcción	0.0345325	0.00663365
Lamda	-0.3663	0.07398461
Total		0.05635455

CONCLUSIÓN

El presente trabajo utilizó dos metodologías diferentes, para medir la brecha de ingresos entre los varones y las mujeres, para el Aglomerado Posadas, en base a los microdatos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes al segundo trimestre del año 2018.

Una de ellas fue la “Metodología de Regresión Lineal Múltiple” y, la segunda, la “Metodología de Oaxaca y Blinder con corrección del sesgo por selección de Heckman”.

De acuerdo al primer modelo, la brecha de ingresos a favor del varón respecto a la mujer, fue del 58,3%. Con respecto al segundo modelo, la brecha fue del 36,9%.

A partir de dos metodologías econométricas diferentes, podemos inferir que existe discriminación en los ingresos laborales percibidos entre el hombre y la mujer, puesto que, a poner en igualdad de condiciones a ambos géneros, en términos de educación, experiencia, calificación y jerarquía laboral, rama de actividad, entre otras

variables, existe una brecha considerable y significativa estadísticamente, que genera nuevos interrogantes para continuar investigando, como identificar nuevas variables, nuevas interacciones entre las mismas y utilizar otros modelos econométricos, como los de datos de panel, no lineales, entre otros.

BIBLIOGRAFÍA

- BECKER, G. (1957). *“The economics of discrimination”*. Chicago: Chicago University Press.
- BLINDER, A. (1973). *“Wage discrimination: reduced form and structural estimates”*. Journal of Human Resources(8), 436-455.
- BROSO, M. (2016). *“Introducción a la medición de la brecha salarial por género y sus determinantes”*. Economistas para qué, 11.
- DI PAOLA, R., & Berges, M. (2000). *“Sesgo de selección y estimación de la brecha por género entre la mujer y el hombre”*. Mar del Plata: AAEP.
- ESQUIVEL, V. (2007). *“Género y diferencias de salarios en la Argentina”*. In M. Novick, & H. Palomino, Estructura productiva y empleo (pp. 363-392). Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- HECKMAN, J. (1979). *“Sample bias as a specification error”*. Econometría, 47(1), 153-161.
- MERCADO, M., MACÍAS, E., & BERNARDI, F. (2009). *“Análisis de datos con Stata”*. Madrid: CIS.
- OAXACA, R. (1973). *“Male-Female wage differentials in urban labor markets”*. International Economic Review, 14(3), 693-709.
- PAZ, J. (1995). *“Diferencias de ingresos entre varones y mujeres. Evidencias para Salta (Argentina)”*. Salta: AAEP.
- PAZ, J. (1998). *“Brecha de ingresos entre géneros. (Comparación entre el Gran Buenos Aires y el Noroeste Argentino)”*. Salta: AAEP.
- PEREZ, C. (2006). *“Problemas resueltos de econometría”*. Madrid: Ediciones Paraninfo.
- SEGURA GÓMEZ, C. (2013). *“Determinantes del diferencial salarial por género en Colombia durante el periodo 2004-2012: Una aplicación de regresión por cuantiles”*. La Plata: Tesis de Maestría. Universidad Nacional de la Plata.

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA DE GOBIERNO DIGITAL 2018 Y SUS AVANCES Y RETROCESOS DE CARA A LA EMERGENCIA DEL COVID-19 EN COLOMBIA.¹

ANALYSIS OF THE "DIGITAL GOVERNMENT" POLICY 2018 AND ITS ADVANCES AND SETBACKS TO THE COVID-19 EMERGENCY IN COLOMBIA.

Diana Marcela Pérez Bolaños ²

Universidad Rey Juan Carlos

RESUMEN

El presente estudio analiza la implementación y resultados de la política pública Gobierno Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia 2018, enfocada principalmente en ampliar y mejorar el acceso y uso de las TICs en zonas rurales. Cabe resaltar que, en Colombia, estas zonas, han sido históricamente marcadas por condiciones de vulnerabilidad como la exclusión de servicios esenciales, difícil acceso a estos territorios, omisión institucional y conflicto armado. En este documento se explora y analiza, por un lado, la forma como se implementa esta política pública: sus resultados, avances, retrocesos o limitaciones en relación con la digitalización de las zonas rurales; y por otro lado, como ha sido el papel de las TICs en la actual coyuntura del Covid-19, conforme al objetivo de frenar su propagación y hacer frente a las crisis multidimensionales que ha generado este virus. En consecuencia, la investigación aborda la pregunta ¿Cómo se ha desarrollado el componente estratégico 2- Inclusión social Digital de la política pública Gobierno Digital 2018 y cuáles han sido sus resultados?

PALABRAS CLAVES: Tics, zonas rurales, Colombia, Transformación digital, Covid-19.

¹ Artículo recibido el 20 de mayo de 2020 y aprobado el 08 de junio de 2020.

² Profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid (España).

ABSTRACT

This study analyzes the implementation and results of the Digital Government public policy of the Ministry of Information Technology and Communications of Colombia 2018, mainly focused on expanding and improving access and use of ICT in rural areas. It should be noted that in Colombia, these areas have historically been marked by conditions of vulnerability such as the exclusion of essential services, difficult access to these territories, institutional omission, and armed conflict. This document explores and analyzes, on the one hand, the way in which this public policy is implemented: its results, progress, setbacks or limitations in relation to the digitization of rural areas; and on the other hand, as has been the role of ICT in the current situation of Covid-19, in accordance with the objective of stopping its spread and facing the multidimensional crisis that this virus has generated. Consequently, the research addresses the question: How has the strategic component 2- Digital social inclusion of the Digital Government 2018 public policy been developed and what have been its results?

KEYWORDS: TICs, Rural Areas, Colombia, Digital Transformation, Covid-19.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. EL ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTES DEL COVID-19. 2. ANÁLISIS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DIGITAL DURANTE LA EMERGENCIA DEL COVID-19 2.1. El papel de las TICs como herramienta para el cumplimiento del derecho fundamental a la educación durante la emergencia 2.2. Un avance hacia la democratización de la telemedicina ¿La coyuntura del coronavirus como una oportunidad? 2.3. Rio revuelto... cosecha de pescadores: Análisis de la participación política digital durante la emergencia del COVID- 19. CONCLUSIONES.

* * *

INTRODUCCIÓN

Colombia es un país con una significativa población rural, un 23% del total de la ciudadanía³, por desgracia la mayor parte de estas personas sufren de dificultades en el acceso a los derechos y servicios básicos que brinda el Estado. Uno de los renglones en los que se presentan las mayores diferencias e inequidades entre la Colombia rural y la urbana, se refiere al acceso al internet. En general, Colombia muestra un proceso de digitalización deficiente: el 40% de la población colombiana no disfruta del acceso público a internet, aproximadamente 20 millones de colombianos actualmente no con conectividad, ni servicios tecnológicos, informáticos y comunicacionales⁴. Desde 2014, el Informe del Estado de la Banda Ancha ubica a Colombia como el país con la mayor brecha entre las zonas urbanas y rurales en Latinoamérica en materia de conectividad⁵. La difusión del internet móvil también demuestra un comportamiento negativo de crecimiento en Colombia, así lo informaron en 2017 la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) de 2017, que ubicó a Colombia en 18 entre 26 países evaluados en América Latina y el Caribe. Sorprende que Colombia, un país de renta media, se encuentre por debajo de países como Jamaica, Bolivia e incluso Venezuela. Lo mismo ocurre en materia de conectividad por fibra y WiFi, en Colombia como máximo 6 de cada 10 personas acceden a internet, aunque más del 63% de las conexiones móviles se realizan mediante banda ancha en solo tres Departamento y Bogotá.⁶ La última Encuesta Nacional de Calidad de Vida, realizada por el DANE⁷, Departamento Nacional de Estadística, de 2018, puso en evidencia la profunda inequidad que se presenta entre las grandes ciudades del país y los pequeño municipios de la Colombia rural: mientras que ciudades del Valle del Cauca y Antioquia demuestra

³ Según el CENSO 2018 realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, 11 millones de personas en Colombia viven en zonas rurales.

⁴ MINTIC. “Sentido de urgencia: Cerrar la brecha digital. Bogotá”. Sala de prensa. 2019 Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>

⁵ COMISIÓN DE LA BANDA ANCHA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. “Informe Estado de la Banda Ancha 2016”. Bogotá. 2016. Pág. 12. Recuperado de <https://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/sob2016-key-findings-es.pdf>

⁶ MINISTERIO TIC & DANE. “Informe oficial sobre Colombia hacia la transformación digital”. 2019. Recuperado de http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Eventos/2019/Presentación_SIC_15032019_final_revisada_VB.pdf

⁷ El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) es la entidad responsable de la planeación, levantamiento, procesamiento, análisis y difusión de las estadísticas oficiales de Colombia

el uso de las TICs en el 63.1% de los hogares, un 16.2% tiene lugar en las ciudades de menor tamaño y zonas rurales dispersas. La brecha en el acceso a la tecnología de la información y comunicaciones más notoria es la que surge de comparar a Bogotá, que supera el 75%, con todas lo Municipios y Distritos de la región Caribe en los que solo el 35.1% de los hogares hacen uso de las TICs, el 32.1% en la región del Pacífico y 23.4% en la Orinoquía-Amazonía⁸.

Para afrontar esta situación, el gobierno de Iván Duque Márquez, quien se posesionó el 7 de agosto de 2018, se propuso unificar las iniciativas nacionales para el cierre de las brechas digitales en una política pública denominada *Gobierno Digital*. El MinTIC, Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones lideró una iniciativa para implementar proyectos y programas digitales en zonas rurales, para vencer las brechas en el acceso y uso de las TICs. El objetivo principal del MinTIC, como líder del *Gobierno Digital* es la conectividad de más de 10.000 centros poblados del país en 15 años, para impactar en el largo plazo, y cerrar las brechas digitales y de conexión de todos los ciudadanos de la Colombia rural⁹. La estrategia se apoyaría en las sedes educativas oficiales, con una agenda coordinada entre el Ministerio de Educación Nacional y MinTIC. El objetivo central de la política es la conectividad rural mediante el internet de más de 35 mil centros poblados del país para el año 2030, lograr capacitar a más de 30.000 personas con discapacidad en el uso de las TIC; establecer un amplio programa de formación en competencias digitales para más de 500.000 personas y garantizar que al menos 27.000.000 de habitantes, cuenten y accedan a conexiones de internet con excelente calidad para las descargas de datos e información; y la conexión a internet móvil 4G.¹⁰

La política pública del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) tiene como slogan: “*El futuro Digital es de todos*” 2018-2022, está estructurada específicamente por dos componentes, uno estratégico y otro

⁸DANE. “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV): Indicadores básicos de TIC en Hogares”. Departamento Administrativo Nacional de Estadística. 2018. Pág. 10. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>

⁹ MINTIC. “MinTIC Estructura nuevos proyectos de conectividad social rural que beneficiarán hasta 10.000 sedes educativas y comunidades en el campo colombiano”. 2019. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/100410:MinTIC-estructura-nuevos-proyectos-de-conectividad-social-rural-que-beneficiaran-hasta-10-000-sedes-educativas-y-comunidades-en-el-campo-colombiano>

¹⁰ MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial El futuro digital es de todos”. 2019. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf

transversal. En el nivel estratégico, el Gobierno destaca el componente de *Inclusión social Digital*, como aquel que concentra los proyectos y acciones de mayor impacto en la zona rural de Colombia. Este *Componente 2* plantea como ruta, una ampliación en la infraestructura tecnológica del país en materia de expansión de la red de alta velocidad, de manera que se pudiera llevar a 47 cabeceras municipales, con redes de transporte de alta velocidad, de forma sostenible, es decir por 15 años. Este es sin duda, el objetivo de mayor impacto en la política, pues significaría ampliar el acceso comunitario a internet para los centros poblados sin conectividad hasta la fecha, a partir del incentivo para la oferta y demanda de este servicio en el mercado comunicacional, abriendo más de 4.074 puntos, cerca de 437.000 nuevas conexiones que beneficiarán enormemente a las personas en mayor condición de vulnerabilidad¹¹.

En este artículo analizaremos el estado de esta política pública, desde su promulgación hasta el presente, específicamente en el componente estratégico de *inclusión social digital*, haciendo especial énfasis en la forma como ésta estrategia de gobierno pudo o no ayudar a enfrentar la crisis sanitaria del COVID-19.

Será nuestro foco de análisis el impacto que la política de *Gobierno Digital* ha tenido en las poblaciones rurales de Colombia desde 2018. El desafío de la conectividad ya era gigante antes de la emergencia del COVID-19, el 38% de las personas no usaba Internet y el 50% de hogares no lo tenían. La diferencia de acceso entre zonas urbanas y rurales ha sido de más del 32%, ahora que la digitalización ha tenido que agilizarse por el aislamiento y el cierre de la labor presencial de las instituciones¹². Esto nos permite, preguntarnos: ¿cómo ha contribuido el *Gobierno Digital* a afrontar la crisis sanitaria en Colombia un país que, en el momento en que inició Estado de Alarma, ya tenía cerca de 9 millones de colombianos¹³ sin acceso a un medio de comunicación?

¹¹ MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial El futuro digital es de todos”. Bogotá. 2019. Pág. 7. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf

¹² EL NUEVO SIGLO. “El 38% de los colombianos no usa Internet. 2019. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-38-de-los-colombianos-no-usa-internet>

¹³ EL NUEVO SIGLO. “El 38% de los colombianos no usa Internet. 2019. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-38-de-los-colombianos-no-usa-internet>

1. EL ESTADO DE LA POLÍTICA PÚBLICA ANTES DEL COVID-19

El Ministerio de las TICs en Colombia socializó la más importante apuesta en la digitalización de Colombia entre enero y marzo de 2019. La Política pública *Gobierno Digital* transformaría el sector de las TICs, garantizando la cobertura de la totalidad de municipios en zona urbana de Colombia, llevando la tecnología 5G de fibra óptica a varias ciudades y cerrando una brecha digital histórica en las zonas rurales del país: el gobierno de Iván Duque se proponía llevar la digitalización a 47 cabeceras municipales de las zonas rurales aisladas, hasta hoy, de las conexiones a internet.

La estrategia de *Gobierno Digital* permitiría garantizar la seguridad y estabilidad jurídica para la atracción de la inversión sostenible del sector privado. No solo buscaría el cierre de la brecha digital en las zonas rurales del país, sino que jalonaría el avance de la Banco

Pese a las bondades resaltadas por el Ministerio, en ese entonces en cabeza de Sylvia Constaín¹⁴, organizaciones como la Fundación para la Libertad de Prensa, la Fundación Karima y la Comisión Colombiana de Juristas prepararon una denuncia para demandar la Ley de Modernización de las TIC, que da sustento legal a la política de Gobierno Digital. Los activistas argumentaron que la norma esconde una concentración lesiva del poder Ejecutivo en la regulación del mercado de las redes y las comunicaciones en Colombia. La demanda indicaría que la Ley de TICs, representaba un atentado a la libertad de expresión consagrada constitucionalmente¹⁵. El poder que adquiriría el Gobierno nacional sobre la Comisión de Regulación de las Comunicaciones, que en Colombia ha sido, hasta la mencionada Ley, la máxima autoridad para regular el mercado de las redes y los servicios de comunicación, sería conformada en su mayoría, 7 de los 8 comisionados, por designación directa del Presidente de la República. A partir de la Ley de TICs, las decisiones sobre la concesión a la empresa privada, nacional o extranjera, quedaba bajo el criterio único, amplio y concentrado del Ministerio de TICs. La omnipotencia que la nueva Ley buscó confirmar en el poder

¹⁴ Desde el 5 de mayo de 2020 el Presidente Iván Duque designó como nueva Ministra de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) a Karen Abudinen Abuchaibe, quien reemplazará a Sylvia Constaín, quien estuvo en esta cartera desde el inicio del Gobierno.

¹⁵ PERIÓDICO EL TIEMPO. “Las razones detrás de la demanda a la Ley TIC”. 2019. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/demanda-a-la-ley-tic-las-razones-y-argumentos-detras-de-la-iniciativa-403672>

Ejecutivo, le permitiría al Gobierno de Iván Duque, extender sin justificación alguna los plazos de concesión del espectro de 10 a 20 años y establecer las condiciones a criterio propio para cederlo al proponente que el Ministerio de TICs considerara¹⁶.

El Gobierno de Iván Duque tendría que asumir un reto importante al unificar los propósitos de la digitalización en una sola estrategia desde 2018. Ese mismo año Colombia fue ubicada en el puesto seis de las siete, entre las regiones América Latina que clasifica la OMPI, Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, con el más bajo índice global de innovación¹⁷. La misma organización identificó que los más importantes desafíos para Colombia provenían de la infraestructura, la generación de negocios digitales y la formación capital humano para las TICs: Para el año 2018, Colombia se ubicó en el puesto 63 de los 126 países analizados por la OMPI.

En relación con el panorama latinoamericano, Chile, Costa Rica y México son los primeros países de la región. Colombia ocupa el sexto puesto entre diecinueve países en 2018¹⁸. El mismo Presidente de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno Nacional, iNNpulsa, Ignacio Gaitán, admite que “se debe mejorar los vacíos existentes con la infraestructura en general, por ejemplo con el acceso y generación de energía eléctrica, pues muchas regiones de Colombia no cuentan con este servicio esencial”.¹⁹ La cuestión a resolver se comprendía con facilidad desde la inicio de la implementación del *Gobierno Digital*: sin infraestructura, acceso y generación de electricidad, no hay digitalización viable.

En 2018 inicia la implementación del Gobierno Digital con una ampliación del presupuesto nacional para instalar 1.240 Kioskos digitales nuevos, en Cesar, Putumayo, La Guajira, Nariño y Norte de Santander, ninguno de estos Departamentos hace parte de las regiones más golpeadas por el aislamiento de internet, reportando un índice de conectividad fija a internet superior al 3,5%, que siendo baja, no corresponde con los

¹⁶ PERIÓDICO EL TIEMPO. “Las razones detrás de la demanda a la Ley TIC”. Colombia. 2019. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/demanda-a-la-ley-tic-las-razones-y-argumentos-detras-de-la-iniciativa-403672>

¹⁷ PORTAFOLIO.COM. “Colombia cae en clasificación global de los más innovadores”. Colombia. 2019. Recuperado <https://www.portafolio.co/innovacion/colombia-cae-en-clasificacion-global-de-los-mas-innovadores-533899>

¹⁸ PORTAFOLIO.COM. “Colombia cae en clasificación global de los más innovadores”. Colombia. 2019. Recuperado <https://www.portafolio.co/innovacion/colombia-cae-en-clasificacion-global-de-los-mas-innovadores-533899>

¹⁹ Entrevista a Ignacio Gaitán, Presidente de la Unidad de Gestión de Crecimiento Empresarial del Gobierno Nacional, iNNpulsa. Bogotá. 2019.

mínimos que se ven en otras regiones del país. La explicación dada por el gobierno ante esta elección de consistió en dar continuidad hasta noviembre de 2018 al proyecto de digitalización del gobierno anterior²⁰. Para el año 2018, en las zonas urbanas del país más de 7.6 millones de personas gozaban del servicio de internet, mientras en las zonas rurales solo 500.000 personas accedían y usaban este servicio²¹.

No obstante, la justificación del Gobierno de la República, llegado el final de 2018 la estrategia de digitalización se ve interrumpida, pues durante seis meses no se lograron adjudicar las concesiones y contratos de operación a las empresas con las que se iniciaría la prestación del servicio bajo la nueva política de Gobierno Digital, esto afectó especialmente a la zona rural. Entre enero y mayo de 2019 se mantienen interrumpidas los Kioskos Digitales de los Departamentos de Cesar, La Guajira, Nariño, Norte de Santander y Putumayo, Cauca, Valle del Cauca, Boyacá, Chocó y Santander; Departamentos que concentran más del 50% de los ciudadanos en zona rural. La interrupción de aproximadamente 7.000 puntos digitales dejó sin conexión pública a internet a millones de colombianos²².

Cumplido un año de implementación, la política de *Gobierno Digital* no ha dado todavía resultados que demuestren impactos positivos en las zonas rurales de Colombia, para julio de 2019, las acciones del gobierno de Iván Duque, inclusive, mostraban un retroceso en materia de conectividad de la población rural en Colombia. Así lo demostró la desconexión de los Kioskos “*Vive Digital*”²³ del anterior gobierno de Juan Manuel Santos²⁴. La búsqueda de nuevos proveedores para 6878 puntos de conectividad mantuvo sin conexión por seis meses en promedio, las veredas y cabeceras municipales

²⁰ MINTIC. “MinTIC estructura nuevos proyectos de conectividad social rural que beneficiarán hasta 10.000 sedes educativas y comunidades en el campo colombiano”. 2019. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/100410:MinTIC-estructura-nuevos-proyectos-de-conectividad-social-rural-que-beneficiaran-hasta-10-000-sedes-educativas-y-comunidades-en-el-campo-colombiano>

²¹ MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial: El futuro digital es de todos”. 2019. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf

²² MINTIC. “Sentido de urgencia: Cerrar la brecha digital”. Sala de prensa. 2019. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>

²³ MINTIC. “MinTIC estructura nuevos proyectos de conectividad social rural que beneficiarán hasta 10.000 sedes educativas y comunidades en el campo colombiano”. 2019. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/100410:MinTIC-estructura-nuevos-proyectos-de-conectividad-social-rural-que-beneficiaran-hasta-10-000-sedes-educativas-y-comunidades-en-el-campo-colombiano>

²⁴ El objetivo de este proyecto era dar acceso a internet gratuito a las zonas rurales como una alternativa transitoria, mientras se lograba la cobertura del servicio en todo el territorio nacional.

de Atlántico, Caquetá, Huila, Magdalena, Tolima, Antioquia, Arauca, Casanare, Chocó, Santander y Vichada, todos, Departamentos con altos índices de ruralidad²⁵. En respuesta a los cuestionamientos que generó esta desconexión a las zonas rurales, MinTIC se comprometió con un nuevo proyecto nacional llamado: “Acceso universal social en zonas rurales” que se apoyaría en diez mil Instituciones Educativas oficiales para conectar a los municipios pequeños del país. Este proyecto tendría su más fuerte inversión en infraestructura durante el primer semestre de 2020²⁶.

En la nueva medición del índice global de conectividad en 2019, la OMPI clasificó a Colombia, nuevamente en el puesto 67²⁷. No demostró avances en los indicadores y metas a lo que apuntaba la política pública de *Gobierno Digital*. No obstante, el Informe de Rendición de Cuentas del Ministerio de TICs en 2019, exhibió como logros significativos los talleres de socialización, los estudios de viabilidad técnica de los nuevos puntos de conectividad y la ampliación del presupuesto para 1.240 *kioscos digitales* más, aunque estos no empezaran a operar²⁸.

Los retrasos en la implementación de la política pública, no solo se derivan de problemas en la gestión, sino que se deben a obstáculos estructurales difíciles de superar y propios del caso colombiano. El primero de estos obstáculos consiste en las fallas de la denominada *garantía de la conectividad*, que se ve limitada por el difícil acceso que impone la accidentada geografía colombiana. La concentración de la infraestructura básica en las zonas urbanas y la lejanía en la poblados montañosos de la región andina, hacen que la penetración de la fibra óptica sea más dispendiosa de lo habitual.

En segundo lugar, se encuentra el incipiente desarrollo de competencias digitales en la población campesina. La automatización de procesos productivos agrícolas en

²⁵ RCN RADIO. “Alistan proyecto que reemplazará a los kioscos 'Vive Digital'”. Bogotá. Noticias RCN. 2019. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/tecnologia/alistan-proyecto-que-reemplazara-los-kioskos-vive-digital>

²⁶ MINTIC. “MinTIC estructura nuevos proyectos de conectividad social rural que beneficiarán hasta 10.000 sedes educativas y comunidades en el campo colombiano”. Bogotá. Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. 2019. Pág. 4. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/100410:MinTIC-estructura-nuevos-proyectos-de-conectividad-social-rural-que-beneficiaran-hasta-10-000-sedes-educativas-y-comunidades-en-el-campo-colombiano>

²⁷ PORTAFOLIO.COM. “Colombia cae en clasificación global de los más innovadores”. 2019. Recuperado <https://www.portafolio.co/innovacion/colombia-cae-en-clasificacion-global-de-los-mas-innovadores-533899>

²⁸ MINTIC. “Informe de Rendición de cuentas”. 2019. Recuperado de <https://mintic.gov.co/portal/inicio/Ministerio/Logros/Rendicion-de-cuentas/>

Colombia demuestra bajos niveles, especialmente entre los pequeños productores, de manera que no impulsa el desarrollo de habilidades, conocimientos y destrezas asociados al uso de tecnologías para fines económicos. Esto ha generado que las condiciones sociales y culturales de la mayoría de familias en las zonas rurales de Colombia no favorecen la generación de competencias digitales. Un estudio del BBVA Research presenta datos sobre la penetración y uso de las TICs que ratifican que una de los obstáculos de la digitalización es el bajo desempeño de las competencias digitales de los colombianos, especialmente en la Colombia rural. De hecho, los factores asociados a la cultura digital demuestran grandes diferencias entre las zonas urbanas y rurales, más de veintidós millones de móviles son usados por la población en las ciudades, dejando a un lado dispositivos como el ordenador; en las zonas rurales el número de móviles únicamente llega a 2,7 millones. Sobre el uso de estos dispositivos, el BBVA Research, afirma que se concentra especialmente en redes sociales como Facebook y WhatsApp con 18 millones de usuarios, Youtube con 9,9 millones, Instagram 7 millones y Twitter con 4,1 millones. Un dato que indica los bajos niveles en el uso productivo de internet es el número de usuarios de las aplicaciones de banca móvil, que llega a los 3,5 millones de personas, muy por debajo de países como España, que llegó a 23,4 millones de usuarios²⁹.

El tercer factor que incide directamente en la baja penetración del internet en la zona rural de Colombia, es el económico. El acceso y uso de las TICs sigue generando altos costos en la ciudadanía, especialmente por el gasto en dispositivos y planes privados de datos. El que la conectividad exija una inversión por parte de la ciudadanía, como punto de partida, traslada al plano de la digitalización las brechas y desigualdades económicas que Colombia ha enfrentado por décadas. La pobreza constituye un obstáculo infranqueable en la implementación de la digitalización de las veredas y municipios en zona rural, pues la conectividad exige un mínimo de infraestructura básica asociada al fluido eléctrico permanente, que no se garantiza en 26 de las 47 cabeceras municipales priorizadas en la política pública de *Gobierno Digital*³⁰. Según el Banco Mundial, Colombia sigue manteniéndose en el segundo lugar entre los países con

²⁹ BBVA RESEARCH. “Estudio y Análisis: Colombia llegará a los 32 millones de usuarios de Internet en 2020”. España. Grupo BBVA. 2019. Pág. 3. Recuperado de <https://www.bbva.com/es/co/colombia-llegara-a-los-32-millones-de-usuarios-de-internet-en-2020/>

³⁰ MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial: El futuro digital es de todos”. Bogotá, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. 2019. Pág. 7. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf

mayor desigualdad en los ingresos, después de Haití y el séptimo lugar a nivel mundial, después de Angola; con el agravante, paradójico y sorprendente, de haber sido incluido formalmente como miembro de la OCDE como un país de renta media en crecimiento. Los niveles de concentración de la riqueza indican que un 10% de la población, cuadruplica los ingresos mensuales del 40% más pobre.³¹ Unas 14 millones de personas, la inmensa mayoría en zona rural, viven en la pobreza y de ellas, un 8% se encuentra en condiciones de miseria³².

No sorprende que la población rural se mantenga al margen de la conectividad, pues los campesinos y pobladores de la Colombia rural componen el 40% de la población más pobre del país; comprar un dispositivo o invertir en planes de datos, no constituyen prioridades en sus finanzas familiares.

En cuarto lugar, se identifica como un obstáculo la apuesta por la liberalización del sector de las comunicaciones, en un clima dudoso de seguridad política. Las aspiraciones del Gobierno Nacional consistían en ampliar las concesiones y abrir el mercado de las TICs atrayendo la inversión privada nacional y extranjera. Sin embargo, en el primer año del Gobierno Digital las multinacionales y transnacionales no han demostrado interés en el mercado del internet rural, en parte por el ambiente de inestabilidad que puede suponer el fracaso de los Acuerdos de Paz de la Mesa de La Habana, y un posible rearme de las disidencias de las FARC. La renuencia a implementar los proyectos contemplados en los Acuerdos de paz durante el primer año de gobierno de Iván Duque y el incremento ampliamente divulgado de los asesinatos a líderes sociales en Colombia, ha lastimado la confianza de inversión³³. El analista Daniel Escobar de la CAF, Comunidad Andina de Fomento, socio estratégico en la política de Gobierno Digital, admite que “En los últimos años ha sido difícil mostrar al país como un lugar atractivo para la inversión extranjera, especialmente en la mayor

³¹ BANCO MUNDIAL. “Armando el rompecabezas de la pobreza”. Washington, DC. Grupo Banco Mundial. 2018. Pág. 12. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf?sequence=33>

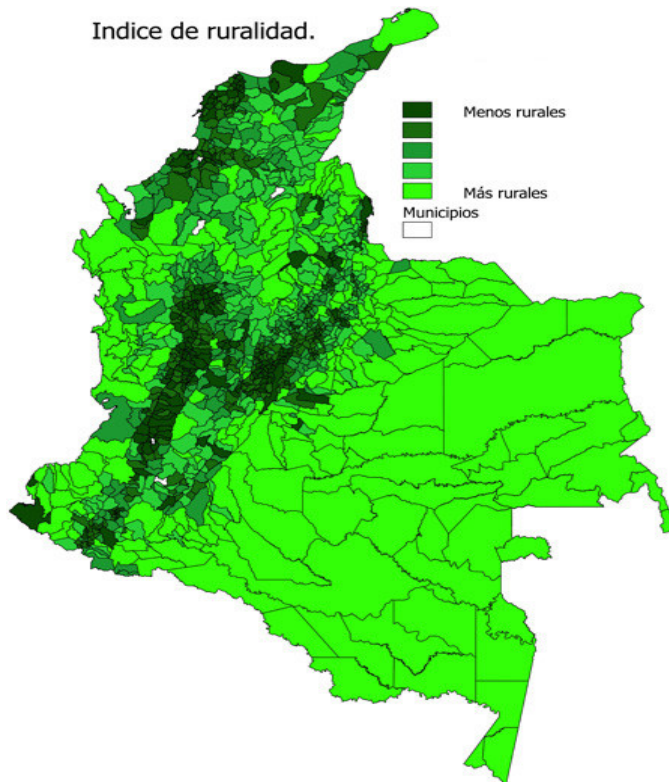
³² ORGANIZACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, TECHO. “¿Cómo Ha Cambiado Colombia En Relación A Pobreza Este Último Año?” 2019. Recuperado de <https://www.techo.org/colombia/informate/como-ha-cambiado-colombia-en-cuestiones-de-pobreza-este-ultimo-ano/>

³³ MAJUMDAR, S. MANI, A. & MUKAND, S. Politics, Information and the Urban Bias. N°. 75. Journal of Development Economics. 2016. pp. 137- 165.

parte de los Departamentos de zona rural que han sido o son parte del conflicto armado y en las que operaba la guerrilla de las FARC”³⁴.

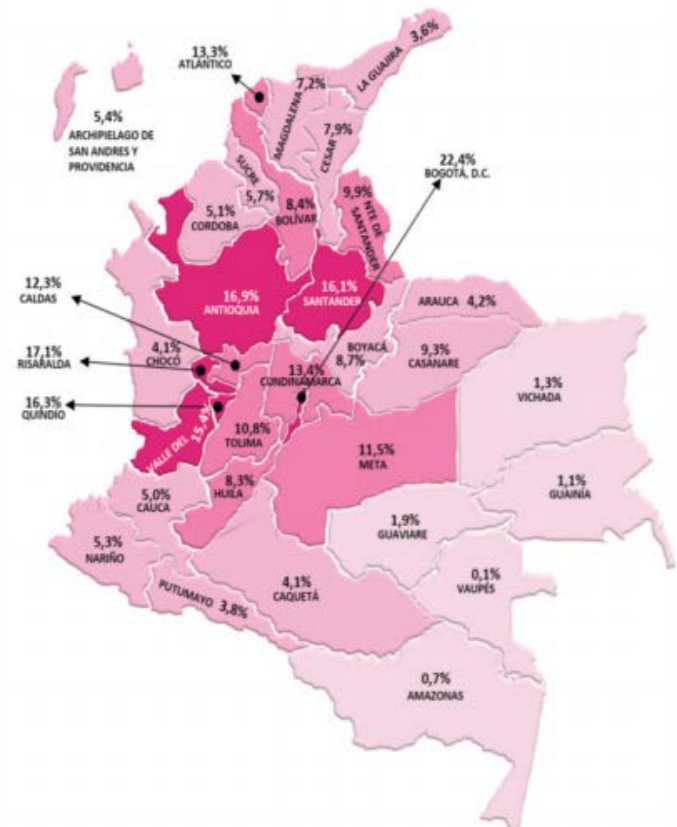
Mapa 1.

Índice de ruralidad en Colombia³⁵



Mapa 2.

Índice de penetración de Internet³⁶



Las diferencias entre algunas regiones del país, en materia de penetración de internet, reflejan circunstancias diferenciales para el avance de la infraestructura. Variables como la densidad demográfica, la capacidad adquisitiva de la población y la cobertura del servicio, determinan el acceso o inaccesso a los servicios digitales. En su caso, la capital colombiana tiene la tasa más alta de penetración de internet fijo con

³⁴ NAJERA, M. “La CAF realiza diagnóstico para identificar oportunidades en América Latina y las TICs”. La Corporación Andina de Fomento (CAF). 2014. Pág. 4.

³⁵ MAGNET. “La brecha entre la Colombia rural y urbana, explicada a través de 9 gráficos”. Periódico MAGNET. 2017. Pág. 2. Recuperado de <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-brecha-entre-la-colombia-rural-y-urbana-explicada-a-traves-de-9-graficos>

³⁶ MINTIC. “Plan Nacional De Conectividad Rural”. Bogotá. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones. 2020. Pág. 8. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf

22,4%, seguida por la región de Antioquia 16,9% y Risaralda 17,1%; y las más bajas corresponden a la región del Vaupés (0,1%) y el Amazonas (0,7%), Vichada (1,3%), Guainía (1,1%), Caquetá (4,1%) y Chocó(4,1%)³⁷. Estos departamentos que reflejan la brecha histórica que ha separado, en diferentes sectores, el acceso a derechos entre la Colombia rural y la urbana.

Cabe resaltar que en el 2018 más del 50% de los hogares colombianos no cuentan con conexión a internet suscrita, se espera que para el 2022 se logre llegar a un 70% de hogares con conexión. Para el mismo año, 2018, solo el 62% de los niños con 5 años o más edad usan el internet, se espera que más del 80% puedan acceder a este servicio. En relación con los hogares colombianos con internet fijo instalado, solo el 37% cuenta con este servicio esencial, para 2022 se espera llegar a más del 50% de los hogares. En cuanto a las cabeceras municipales de municipios PDET³⁸ conectadas a internet de alta velocidad, para el año 2018 existe un cumplimiento y logro del 100%, se espera que para el año 2022 se mantenga este mismo porcentaje³⁹.

2. ANÁLISIS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL GOBIERNO DIGITAL DURANTE LA EMERGENCIA DEL COVID-19

Ante la pandemia del COVID-19 muchos países, entre ellos Colombia, han implementado medidas de aislamiento físico y social, respaldado por otras numerosas restricciones para evitar contagios y muertes. Estas acciones han forzado a los gobernantes y administraciones a buscar soluciones para dar apoyo al sistema de salud, evitar la crisis económica y minimizar la descomposición del tejido social.

³⁷MINTIC. “Plan Nacional De Conectividad Rural. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones”. Bogotá. Ministerio de Tecnología de la Información y las Comunicaciones. 2020. Pág. 4. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf

³⁸ Esta sigla corresponde con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales son implementados en territorios que presentan características de vulnerabilidad más altas en relación con el resto de los municipios de la región pacífica y del país. El propósito de los PDET en Colombia establecidos en los Acuerdos de La Habana es lograr la transformación estructural del campo en los territorios priorizados, los municipios que integran los PDET en la zona pacífica presentan una situación de mayor vulnerabilidad, dado que el 57% de la población es étnica, y la incidencia de pobreza multidimensional es 10 puntos porcentuales mayor a la de la Región Pacífico y 15 mayor a la del promedio nacional.

³⁹ MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial: El futuro digital es de todos”. 2019. Pág. 8. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_lt_v1_1.pdf

Conforme a la emergencia sanitaria mundial, la lucha contra el coronavirus ha exigido la gestión y ejecución de acciones inmediatas. En este sentido, es importante analizar cómo se ha desempeñado el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), frente a los obstáculos que el virus antepone en los diferentes ámbitos de la vida social, principalmente en las zonas rurales. Indiscutiblemente las TICs se convirtieron durante esta coyuntura, en la herramienta imprescindible para la normalización de actividades como educación virtual, el teletrabajo, la telemedicina y hasta las sesiones del Congreso vía Internet. La crisis del COVID-19 en Colombia representa una oportunidad para someter a prueba la estrategia del Gobierno nacional en materia de TICs. De la forma como se ha abordado esta coyuntura, se pueden deducir los aciertos y debilidades de la política *Gobierno Digital*, pues en medio del aislamiento decretado, las TICs son llamadas a asumir el mayor protagonismo para conectar a la ciudadanía entre sí y con las instituciones.

En medio de la emergencia, las TICs han permitido, por un lado, ejecutar nuevas formas y actividades en el ámbito productivo y empresarial mediante la interacción en línea. Por otro lado, han sido el sustento para continuar con los procesos educativos en todos los niveles, a partir del uso de plataformas y aplicaciones. También han generado nuevas formas para impulsar la actividad comercial y la cultura, mediante el uso de herramientas en línea que brindan posibilidades de interacción entre las personas. Y finalmente, en relación con la atención médica, se ha logrado encontrar usos para las TICs que permiten la interacción entre pacientes y profesionales de la salud para la realización de diagnósticos y seguimientos de poca complejidad.

No obstante, los resultados esperados en cada uno de estos ámbitos han sido cuestionados y desoladores, pues ante variables como la violencia estructural en diversas zonas del país, la pobreza y desigualdad socio-económica y la falta de competencias frente al uso de las TICs, se ha generado un impacto mínimo y resultados lamentables.

En el presente apartado, se desarrollaran tres unidades de análisis sobre el papel de las TICs durante la pandemia para la “normalización” de actividades y derechos esenciales como educación, salud y participación política en Colombia.

2.1. El papel de las TICs como herramienta para el cumplimiento del derecho fundamental a la educación durante la emergencia

Para evitar la propagación del coronavirus el Gobierno nacional determinó suspender las clases presenciales en todas las instituciones educativas y niveles académicos (básica, media y superior). Esta situación inédita representó grandes desafíos, por un lado, en relación con la transformación de actividades y dinámicas académicas, y por otro lado, la innovación educativa y tecnológica. Pues la digitalización educativa se convirtió en una necesidad imprescindible, más que en una opción.

Según los informes oficiales del gobierno, la primera medida que se implantó para evitar la propagación del virus fue exigir el desarrollo de las clases digitales en todos los niveles académicos. Por su parte, el Ministerio de Educación ha hecho grandes esfuerzos desarrollando materiales, construyendo programas de radio y televisión, y repartiendo libros y tareas con la misma logística de reparto de refrigerios y almuerzos⁴⁰.

Otras de las medidas para atender la emergencia social y económica consisten en proteger los derechos de las personas con baja capacidad de pago para acceder a servicios de telecomunicaciones. Conforme al Decreto 464, expedido por MinTIC el 23 de marzo de 2020, se declaran los servicios de telecomunicaciones como servicios públicos esenciales, y durante el estado de emergencia, estos servicios (radiodifusión sonora, televisión y postales) deberán garantizarse conforme a su instalación, mantenimiento y operación⁴¹. En ese sentido, se establecen condiciones para que los usuarios, especialmente los más vulnerables, no dejen de acceder al servicio en caso de que tengan dificultades para el pago. Asimismo, se pautaron las acciones técnicas de las empresas y entidades que prestan este servicio, con el fin de mejorar y evitar el tráfico de internet que permita que los usuarios puedan consultar lo relacionado con salud, atención de la emergencia, información oficial, laboral y educativa. En este decreto también se incluye una regla para los usuarios, la cual exige que la reproducción de

⁴⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. “Comunicado del ministerio de educación, el sistema universitario estatal-SUE, la asociación colombiana de universidades-ASCUN, y la red de instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias-REDTTU sobre la contingencia generada por el covid-19”. Bogotá. 2020. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-393856.html?_noredirect=1

⁴¹ MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Decreto número 464 de 2020, 23 de marzo de 2020”. Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020. Pág. 2.

videos o material digital en Internet, se hagan sobre formato estándar, es decir, que no sea de alta definición o superior para evitar colapsos⁴².

Ahora bien, otras de las medidas incluyen la flexibilización del cronograma de pagos que deben realizar los proveedores, para generar facilidades ante las restricciones en el flujo de caja y las fluctuaciones cambiarias y facilitar que esos recursos sean utilizados para las necesidades de mantenimiento o ampliación de las redes. Por su parte, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) adoptó medidas regulatorias para que los usuarios puedan ser atendidos únicamente por medios no presenciales. Suspendió la atención en las oficinas físicas, y se focalizó la atención telefónica⁴³.

Aunque se adelanten este tipo de estrategias y acciones por parte de las administraciones locales y nacionales, y entidades como el Ministerio de las TICs y el Ministerio de Educación; es claro que no responden directamente a los problemas estructurales que afecta a la población en el cumplimiento de derechos fundamentales como educación y acceso a las TICs. En este sentido, se evidencia una realidad muy lejana de la esperada y afirmada por el gobierno, pues las brechas sociales, económicas y digitales parecen que van en aumento, y más con esta coyuntura de la pandemia.

Según el estudio del Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana, el 96% de los municipios del país no pueden implementar educación virtual, pues más del 50% de los jóvenes de educación básica, media y superior no tienen acceso a un computador e internet en sus hogares. Este mismo estudio plantea que la escases de recursos tecnológicos y la falta de capacitación tanto de los estudiantes como de los profesores en los centros educativos ha generado una parálisis en relación con la enseñanza virtual. Según este mismo estudio, el nivel de analfabetismo digital entre los maestros es considerable; el 48% de los rectores de

⁴² MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Decreto NÚMERO 464 DE 2020, 23 de marzo de 2020”. Por el cual se disponen medidas con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 417 de 2020. Pág. 2.

⁴³ DLP NEWS. “Colombia invertirá 20.8 mil para fortalecer la conectividad en el archipiélago de San Andrés”. 2020. Recuperado de <https://digitalpolicylaw.com/colombia-invertira-20-8-mil-mdp-para-fortalecer-la-conectividad-en-el-archipelago-de-san-andres/>

colegios públicos y el 12% de colegios privados, consideran que sus docentes no tienen capacidades para manejar la educación virtual⁴⁴.

En relación con los estudiantes de las zonas rurales, tan solo el 9% de los jóvenes disponen de un computador. Según DANE, en zonas rurales de Colombia como Santander, la serranía del Cocuy, Casanare, Boyacá y el pacífico nariñense menos del 40,6 % de la población usa internet en cualquier dispositivo. En los municipios de estos Departamentos el 80% de sus estudiantes viven en zonas rurales y no tienen acceso a Internet⁴⁵.

Por su parte, el Ministerio de Educación plantea que el panorama en relación con la educación superior es bastante inquietante, aunque varias universidades estaban implementando modelos educativos virtuales mediante el uso de plataformas y tecnologías, más del 38% de los estudiantes no tienen acceso a las clases virtuales por falta de internet y herramientas tecnológicas⁴⁶.

Como se puede ver, el panorama es bastante crítico, pues se identifican y analizan incoherencias en relación con los objetivos, acciones y estrategias que el gobierno y las administraciones dicen cumplir e implementar. La mayor parte de escuelas públicas, tanto del área urbana como rural, evidencian situaciones paradójicas de carencias como: contar con terminales para el acceso a internet, pero no tener electricidad; otras escuelas poseen computadores obsoletos; otras cuentan con internet pero no poseen ordenadores; otras escuelas cuentan con computadores pero sin acceso a internet; y el caso extremo son centros educativos que no cuentan con nada⁴⁷.

Ahora bien, la brecha digital y socio-económica que enfrenta gran porcentaje de la población colombiana genera otro tipo de exclusión (cultural, educativa y social), es decir, que se produce una revictimización a grupos y poblaciones que se encontraban

⁴⁴ ABADÍA, A. “El reto que el sector educativo en Colombia debe superar tras la pandemia”. Bogotá. Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana. 2020. Pág. 2. <https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/tag/laboratorio-de-economia-de-la-educacion-puj/>

⁴⁵ DANE. “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV): Indicadores básicos de TIC en Hogares”. Bogotá. Gobierno Nacional. 2018. Pág. 3. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>

⁴⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN. “Comunicado del Ministerio de Educación, el Sistema Universitario Estatal-SUE, la Asociación Colombiana de Universidades-ASCUN, y la Red de Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias-REDTU sobre la contingencia generada por el COVID-19”. Bogotá. Pág. 3. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-393856.html?_noredirect=1

⁴⁷ RESTREPO, J. & GÓMEZ, D. “La conectividad digital como derecho fundamental en Colombia”. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. N°. 1. 2020.

excluidos antes de la pandemia. En muchos núcleos familiares colombianos se evidencia una clara diferencia entre aquellos que poseen un alto capital cultural y acceso pleno a medios y recursos, sin importar el confinamiento, y el otro extremo de núcleos familiares donde los miembros no cuentan con recursos básicos esenciales, competencias digitales, y menos recursos económicos.

Un agravante de lo mencionado anteriormente en el plano rural, es el bajo nivel educativo y la diferencia generacional entre los padres y madres campesinos y sus hijos. Los primeros en muchos casos no alcanzan niveles básicos de alfabetización, y se ven impedidos para hacerse cargo de la educación de los segundos durante la cuarentena. De acuerdo con los datos suministrados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, en 2019 la tasa de analfabetismo en el país es 5,24%, es decir, un millón ochocientos cincuenta y siete mil colombianos⁴⁸. En el caso del Censo Nacional Agropecuario de 2019 se identificó que en el sector rural colombiano la tasa de analfabetismo corresponde al 12,6%, por lo que la población censada de la zona rural concentra el 50% de la población analfabeta⁴⁹. La mayor parte de estas personas con padres o madres, autoridades familiares que se ven abocados a actuar como agentes educativos con la responsabilidad de “educar” a sus hijos y jóvenes durante el aislamiento.

Como se puede interpretar, la actual emergencia sanitaria ha potenciado situaciones de desigualdad social y económica, reflejando una clara inequidad y exclusión de grandes segmentos de la sociedad. Si bien es cierto, el Ministerio de Educación, el MinTIC, y las administraciones ha hecho grandes esfuerzos, desarrollando materiales, creando programas de radio y televisión, y repartiendo libros y tareas con la misma logística de reparto de refrigerios y almuerzo; desafortunadamente, todo esto choca contra las enormes barreras de desigualdad mencionadas y la incapacidad de establecer cursos virtuales para la Colombia rural, pues en ella, todavía, no se cuenta ni con la conectividad, ni con la infraestructura básica.

⁴⁸ DANE. “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV): Indicadores básicos de TIC en Hogares”. 2020. Pág. 2. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>

⁴⁹ MORANTES, C. “Colombia no cumplió con metas establecidas para superar el analfabetismo”. Noticias RCN. 2019. de <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/colombia-no-cumplio-con-metas-establecidas-para-superar-el-analfabetismo>

2.2. Un avance hacia la democratización de la telemedicina ¿La coyuntura del coronavirus como una oportunidad?

En el marco del estado de emergencia por la pandemia, que decretó el Gobierno Nacional en Colombia desde el 12 de abril de 2020⁵⁰, se buscó mejorar los servicios de salud en todo el territorio colombiano. Para este objetivo fue necesario tomar medidas para el fortalecimiento de la telemedicina, la cual resulta ser indispensable no solo para el aislamiento preventivo obligatorio, sino para el progreso en el cumplimiento del derecho fundamental a la salud.

Cabe resaltar que la telemedicina, especialmente para la atención primaria, se ha posicionado como una alternativa clave no solo para responder a situaciones como el actual aislamiento generalizado, sino para brindar asistencia a poblaciones que no tienen acceso a infraestructura hospitalaria convencional y que su ubicación geográfica les impide movilizarse hasta el centro médico más cercano. Es en este sentido que la telemedicina, por medio de la tecnología, amplía el acceso al sistema de salud mediante dispositivos digitales⁵¹.

Según el Ministerio de Salud, las medidas que implementa el gobierno nacional, conforme al Decreto 538, del 12 de abril de 2020⁵², específicamente en lo relacionado a la telemedicina, son las siguientes:

- Los profesionales de la salud pueden no solo atender pacientes, sino también hacer prescripción de medicamentos y enviar fórmulas médicas a través de medios como el correo electrónico. La norma precisa también que los prestadores de servicios de salud deben hacer uso de plataformas digitales accesibles, con estándares básicos de audio y video, para el diagnóstico y seguimiento del paciente.

⁵⁰ PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “Decreto 637 de 2020, del 6 de mayo de 2020”. mediante este decreto se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por un término de 30 días calendario, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus covid-19. 2020. Pág. 1.

⁵¹ Ley 1419 de 2010, Resolución 2654 de 2019 y Resolución 3100 de 2019 del Ministerio de Salud, establecen disposiciones para la Telesalud y parámetros para la práctica de la telemedicina en el país. Este marco legal pone a Colombia por delante de muchos países de Latinoamérica facilitando el acceso y la prestación de servicios de salud en cualquiera de sus fases (promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación).

⁵² El Gobierno Nacional expidió el Decreto 538, del 12 de abril de 2020, el cual busca fortalecer y mejorar, de manera integral, todos los servicios de salud que se prestan en el país para el manejo de la pandemia por el Covid-19.

- Los pacientes deberán programar sus citas médicas con sus respectivas Entidades Promotoras de Salud en los canales habilitados para esto (call center o página web). Cada una de las Entidades tendrá su propia plataforma virtual, en la que cada médico podrá atender a las personas mediante una videollamada y enviará vía correo electrónico las prescripciones médicas, las cuales luego de ser firmadas tendrán que ser escaneadas. No obstante, los usuarios deberán asegurarse de tener conexión a internet.
- El Ministerio de Salud desarrolló una aplicación para el celular que permite seguir lo que sucede con el Covid-19 en el país, CoronaApp, la cual está disponible de manera gratuita para descargar en los dispositivos digitales.

Por otro lado, conforme al decreto 555 del 15 de abril de 2020, se establece que los servicios de telecomunicaciones incluidos internet y la telefonía móvil son servicios esenciales.

De acuerdo con el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud, durante la pandemia se contó con 739 IPS habilitadas con 2.062 servicios de habilitados bajo la modalidad de telemedicina; las especialidades que tienen más servicios habilitados son diagnóstico cardiovascular (243), radiología e imágenes diagnósticas (200), medicina interna (171); pediatría (136); ginecología (128) y dermatología (103). El 54% de las IPS con telemedicina habilitada se encuentran en las principales regiones de Antioquía, Cundinamarca, Bogotá, Valle del Cauca y Nariño⁵³.

Sin embargo, pese a que en las grandes ciudades la conectividad es suficiente para acceder a este tipo de atención telemática, el Estado colombiano sigue enfrentando un reto mayor, y es llegar a poblaciones rurales y pequeñas que aún no cuentan con servicios esenciales de conectividad. Indiscutiblemente la realización de este derecho representa el cumplimiento de otros derechos fundamentales, (por el principio de interdependencia de los derechos humanos), pues sin salud, la vida, el trabajo, la educación, entre otros derechos se ponen en cuestión.

En relación con la conectividad, la inversión de recursos y dinero para mejorar la infraestructura de las TICs en algunas zonas del país, no está dentro de las capacidades, ni prioridades del sector público ni del sector privado, pues este último ha afirmado de forma reiterada que no ve en las regiones rurales de difícil acceso un modelo de negocio

⁵³ GESTARSALUD. "Covid-19 pone a prueba la telemedicina en Colombia". 2020. Recuperado De <https://gestarsalud.com/2020/03/26/covid-19-pone-a-prueba-la-telemedicina-en-colombia/>

rentable⁵⁴ y la Ley de TICs, enfocada en la liberalización del sector, abandona la vía de la intervención estatal. Según MinTIC, la principal razón por la que los hogares carezcan del acceso a las TICs es por: su elevado costo (49,7% para el total nacional); el hecho de no considerarlo necesario (30,2%); no contar con un dispositivo para conectarse (6,6%); no saber cómo usarlo (5,3%), y no tener cobertura de Internet en la zona (4,5%). En medio de la emergencia, lo único que queda claro es que ni el Estado, ni el mercado, han asumido el desafío de digitalizar el campo colombiano⁵⁵.

Un reciente diagnóstico del Ministerio de las TICs en el 2020, señala que algunas regiones del país como San Andrés, Vichada, Guainía, Guaviare, Amazonas y Vaupés, poseen dos obstáculos que impiden el acceso a internet, por un lado, la asequibilidad, dado que los costes de internet son muy elevados; y por otro lado, la calidad de los servicios, la oferta comercial y la cobertura. Ambos elementos se relacionan con el elevado costo que exige la infraestructura para una pequeña población en un entorno geográfico complicado; en particular, las operaciones necesarias para llegar hasta algunas zonas exigen un fuerte gasto tanto público como privado⁵⁶.

Resulta preocupante que en pleno año 2020 muchas de las poblaciones, que durante décadas se han caracterizado por condiciones de vulnerabilidad y deficiencia de servicios esenciales, siguen viviendo esta cruda realidad. Curiosamente, pese a la cantidad de proyectos e inversiones que los informes oficiales del gobierno y las administraciones locales dicen llevar a cabo, desde hace años, los índices de conectividad y datos de uso no cambian para bien. La realidad muestra todo lo contrario, no existen avances tecnológicos, ni de infraestructura que permitan el acceso a la conectividad; todavía muchas comunidades están sumergidas en el abandono estatal, pues la presencia de instituciones del Estado es nula, y ha reglamentado como principal impulso, la privatización de los servicios básicos esenciales, incluido internet.

⁵⁴ DLP NEWS. “Colombia invertirá 20.8 mil para fortalecer la conectividad en el archipiélago de San Andrés”. 2020. Recuperado de <https://digitalpolicylaw.com/colombia-invertira-20-8-mil-mdp-para-fortalecer-la-conectividad-en-el-archipelago-de-san-andres/>

⁵⁵ MINISTERIO TIC & DANE. “Informe oficial sobre Colombia hacia la transformación digital”. 2019. Pág. 3. Recuperado de http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Eventos/2019/Presentación_SIC_15032019_final_revisada_VB.pdf

⁵⁶ MINTIC. “Plan Nacional De Conectividad Rural. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones”. Bogotá. 2020. Pág. 11. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-125867_PDF.pdf

Aunque se hayan implementado medidas para atender a la población desde herramientas como la telemedicina durante la pandemia, muchos grupos poblacionales han quedado completamente excluidos de estos servicios básicos. Claramente la falta e inacceso a medios tecnológicos, y otros servicios indispensables, impiden la satisfacción y uso de los canales de atención sanitaria durante la pandemia en Colombia. Cabe resaltar, tal como lo muestran las estadísticas e informes, que muchas zonas incluso de las capitales del país, no cuentan con servicios de conectividad (internet, telefonía o móvil), ni con recursos para adquirir bienes digitales (dispositivos tecnológicos). En este sentido, sigue en firme la pregunta *¿Cómo puede democratizarse la telemedicina, si no existe conectividad, ni la posibilidad de adquirir herramientas digitales para gozar de los servicios de salud vía telemática?*

La realidad rural colombiana muestra que las omisiones del gobierno y la falta de gestión de las administraciones, frente al cumplimiento de derechos fundamentales como la conectividad, salud, energía, agua potable, participación, entre otros, se convierte en un círculo vicioso de exclusión. Pese a que el COVID-19 configuraba una oportunidad para fortalecer las capacidades de gestión e infraestructura para proteger a la población rural de Colombia, resultó generando una revictimización de sectores que ya estaban excluidos del sistema.

2.3. Rio revuelto... cosecha de pescadores: Análisis de la participación política digital durante la emergencia del COVID- 19

Uno de los ejes en los que ha podido tener mayor incidencia la política de *Gobierno Digital*, en medio de la emergencia del COVID-19, es el de la participación política y el control ciudadano a las instituciones. Los meses de alarma declarada por el Gobierno nacional, han constituido una oportunidad para convocar la acción ciudadana a través de internet, de hecho podría marcar un antes y un después en materia de digitalización de las zonas rurales del país, pues el *Gobierno Abierto* es, en esta situación de emergencia, el canal “natural” de interacción entre la ciudadanía y el Estado. No obstante el carácter de oportunidad, los hechos han demostrado que el interés del Gobierno nacional no ha sido el de acelerar su proceso de penetración en el campo colombiano. Por lo contrario, la emergencia ha demostrado que la brecha de participación en materia de control y veeduría ciudadana ha llegado a niveles nunca

antes vistos de inoperatividad. Tres hechos corroboran lo anterior: en primer lugar encontramos el intento por manipular a través de la virtualización, el derecho a la Consulta Previa a las comunidades étnicas para la explotación industrial de sus suelos ancestrales y el otorgamiento de licencias ambientales “exprés” a través de internet. En segundo lugar, una oleada de contrataciones fraudulentas, por parte de las alcaldías y gobernaciones usando como justificación la entrega de ayudas a las víctimas del COVID-19 y la falta de mecanismos digitales de vigilancia y auditoría. Finalmente, las prioridades de inversión en marketing digital de la Presidencia, sobre la prioritaria conectividad en zonas rurales del país en ciudades en que el vínculo con el Estado es estrictamente presencial. Veamos cada uno de estos hechos.

Entre los días 13 de marzo y 25 de abril del estado de alarma, el gobierno de Iván Duque ha promulgado más de una treintena de decretos con fuerza de ley, con los cuáles ha buscado favorecer la toma de decisiones a nivel local para enfrentar la emergencia sanitaria, aunque ello despertara una oleada de corrupción, sin precedentes⁵⁷. El cierre de los canales tradicionales de control y transparencia en la contratación pública, en un país con límites de conectividad y una deficiente cultura de participación ciudadana digital, ha conjugado bien con los intereses privados que buscan sacar partido de la crisis.

Una vez declarado el estado de emergencia, diversos sectores económicos de la industria y el comercio nacional generaron presión sobre el Gobierno para que se tomaran medidas que les favorecieran. En algunas de estas medidas el gobierno ha actuado como un dócil receptor, por ejemplo, el día 27 de marzo, el think tank *Instituto de Ciencia Política*, en representación de diversos sectores empresariales, pero especialmente del sector minero, exigieron al gobierno mayores medidas para “agilizar los trámites” que a juicio del empresariado “retrasan el desarrollo del país”⁵⁸; otro ejemplo es, el derecho a la Consulta Previa a las minorías étnicas para la explotación industrial en territorios ancestrales, o los excesivos requerimientos para obtener las licencias ambientales. Para el empresariado, estos trámites pueden simplificarse en el estado de emergencia, por ejemplo, haciendo la Consulta Previa a las comunidades

⁵⁷ EL ESECTADOR.COM. “Avalancha de decretos por el COVID-19”. Periódico El Espectador. 2020. Recuperado de <https://www.elespectador.com/coronavirus/avalancha-de-decretos-por-el-covid-19-articulo-912965>

⁵⁸ PORTAFOLIO. “Decreto para blindar la minería. Redacción Alfonso López Suárez”. Colombia. 2020. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/decreto-para-blindar-la-mineria-539928>

indígenas, afrodescendientes y romm, la mayoría ubicados en zona rural, por internet. En sintonía con esta pretensión, la Ministra del Interior, Alicia Arango, emitió la Circular externa CIR2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo, en la que autoriza la Consulta Previa *on line*⁵⁹, sin tener en cuenta que, además de un derecho internacionalmente reconocido, la aplicación de internet como medio exclusivo para una consulta democrática, puede vulnerar a las comunidades étnicas, pues estaría convocando a participar por medios digitales a colectivos que no cuentan con acceso a internet, en muchos casos, ni siquiera con fluido eléctrico permanente.

Aunque el asunto ha sido denunciado Procuraduría Delegada para Asuntos Étnicos y probablemente será derogado, el ejemplo demuestra una lógica tácita que implica menos representación por parte de las comunidades más vulnerables del país, aquellas ubicadas en zona rural y pertenecientes a minorías étnicas y más atención a los intereses mega-empresariales⁶⁰.

No todo ha sido negativo en materia de digitalización de las instituciones democráticas. La situación de emergencia ha llevado a las agencias de *accountability*, que en Colombia las ejercen entidades como la Contraloría y la Procuraduría e instituciones ciudadanas como las Veedurías, a adaptarse a las circunstancias para investigar posibles hechos de corrupción, por nuevas vías. Sin embargo, esta capacidad de adaptación no ha evitado que en el estado de alarma se amplíe el déficit de participación ciudadana, en cuanto a los espacios de vigilancia y control a la corrupción.

Por ejemplo, desde el 2 de abril hasta mediados del mismo mes, la Procuraduría ha abierto 21 investigaciones por presuntas irregularidades cometidas por alcaldes y gobernadores en la contratación de ayudas para hacer frente al COVID-19. Los hechos de corrupción se han disparado en los Departamentos y Municipios, amparados en los Decretos 512 y 513 del 2 de abril de 2020 por los cuales se autorizó a los alcaldes para realizar movimientos presupuestales⁶¹, se flexibilizó la modificación de rubros y

⁵⁹ MINISTERIO DEL INTERIOR. Circular Externa CIR2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo 2020: Consulta Previa Virtual. Bogotá. 2020.

⁶⁰ EL ESPECTADOR.COM. “Indígenas rechazan consultas previas virtuales impulsadas por el gobierno en medio de la pandemia”. Bogotá. Redacción Medioambiente. 2020. <https://www.elspectador.com/coronavirus/indigenas-rechazan-consultas-previas-virtuales-impulsadas-por-el-gobierno-en-medio-de-la-pandemia-articulo-914742>

⁶¹ MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Legislativo 512 de 2020 del 2 de abril de 2020. Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Decreto 553 del 15 de abril de 2020, Por el cual se define la transferencia económica no condicionada

permitió a los entes territoriales acceder a recursos de regalías de la nación para financiar proyectos de inversión que mitiguen la crisis⁶². La Procuraduría ha encontrado, desde la contratación de médicos y enfermeras que trabajan un día y cobran varios meses, hasta sobre costos superiores al 100% en ayuda alimentaria y medicinas⁶³. La feria de contratos bajo la justificación del coronavirus, es un síntoma de la pésima salud del sistema de participación ciudadana, especialmente en materia de veeduría y control a la contratación pública.

El asunto no solo cuestiona la labor de las regiones y municipios, sino que pone en tela de juicio, inclusive, el actuar del Gobierno Nacional. Amparado en la crisis sanitaria, el presidente Iván Duque Márquez promovió la contratación más costosa en la última década para posicionar la imagen de un Presidente de la República en redes sociales, otorgando un contrato por 3.500 millones de pesos⁶⁴, el aproximado a un millón de euros a la Agencia Du Brands dedicada al marketing digital⁶⁵. Este cuestionado contrato, entre otros dedicados por ejemplo al gasto de Defensa, dejan ver que el interés prioritario del Gobierno nacional no es conectar a las zonas rurales del país en el momento en que más los necesitan y “acercar” a ellas a las instituciones del Estado, sino contener cualquier posibilidad de movilización social que pudiera despertar inconformidad en los sectores más vulnerables de Colombia. No hay que olvidar que la cantidad que se estima invertir con la política de Gobierno Digital para la conectividad de 47 cabeceras municipales de las zonas rurales nunca conectadas de Colombia, también asciende a 3.500 millones de pesos por año⁶⁶; es decir que el plan para

para los Adultos Mayores que se encuentran registrados en la lista de priorización del Programa Colombia Mayor y se define la transferencia al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante administrado por las Cajas de Compensación Familiar, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y se dictan otras disposiciones.

⁶² EL TIEMPO.COM. “Procuraduría lleva 237 casos por irregularidades con plata de covid-19”. 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/investigaciones-de-la-procuraduria-por-irregularidades-con-recursos-de-coronavirus-492666>

⁶³ EL TIEMPO.COM. “Denuncian sobrecostos en contratos de alimentos y salud por covid-19”. 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-denuncia-sobrecostos-en-contratos-y-compras-innecesarias-por-emergencia-de-coronavirus-482416>

⁶⁴ SEMANA.COM. “Agencia para posicionar imagen de Duque también seleccionó servicios funerarios”. Revista Semana. 2020. Recuperado <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/agencia-para-posicionar-imagen-de-duque-tambien-selecciono-servicios-funerarios/669255>

⁶⁵ Empresa desconocida sin experiencia en contratación pública. El millonario contrato se financia con los recursos del Fondo de Programas Especiales para la Paz. Dedicado a la implementación de los Acuerdos de La Habana.

⁶⁶ MINTIC. “Plan Nacional De Conectividad Rural”. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones. 2020. Pág. 8 -10. https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf

posicionar la imagen de la Presidencia, en medio de la crisis del COVID-19, habría sido suficiente para garantizar al menos por un año la digitalización de 47 cabeceras de los Departamentos de Chocó, Amazonía y Orinoquía, regiones históricamente excluidas de la presencia del Estado y, claro está, del recién proclamado: “*derecho al internet*”.

La Contraloría General ha iniciado un proceso de adaptación hacia medios digitales de denuncia e investigación a los casos de corrupción, no solo de forma concomitante, sino de manera preventiva en el sector de la salud. Por su parte, la Superintendencia de Industria y Comercio ha lanzado una aplicación para generar denuncias sobre irregularidades en precios bienes y en los servicios que llegan al consumidor. Pese a estos esfuerzos, todavía se hace necesario robustecer el control social en la contratación por medio de la digitalización de la veeduría y la participación ciudadana, de manera que se publicite la información de los consumidores finales y los subcontratistas; se fortalezcan las prácticas de auditoría; y se creen comités especializados para monitorear vía internet, el uso de las ayudas dirigidas a menguar la emergencia. Sin duda, aun en las zonas rurales Colombia, el mínimo vital de 1 Gb y los 200 SMS que ha decretado el gobierno colombiano, darían mayores resultados si se combina con iniciativas sólidas de fiscalización y auditoría abierta. Un ejemplo de este tipo de control digital, es la plataforma *recovery.gov* creada en 2008 en Estados Unidos tras la crisis financiera y la especulación que acompañó al proceso de rescate económico de los bancos o la plataforma *NJ-Sandy Transparency* que sirvió para hacer seguimiento a los gastos de la reconstrucción de New Jersey, tras el paso del huracán Sandy en 2012. Estos ejemplos merecen la atención de los colombianos, en un momento en que el “*río revuelto de la emergencia*” se transforma en la mejor cosecha para los corruptos; afectando en mayor medida a las zonas rurales no conectadas a internet.

CONCLUSIONES

Este artículo se ha propuesto analizar de forma preliminar, los impactos y avances cualitativos y cuantitativos de la política pública sobre la digitalización en zonas rurales de Colombia implementada en 2019. Sobre ello se puede concluir que la situación actual de la digitalización evidencia avances tímidos en la mejora de las

condiciones de vida de la población rural a partir de la digitalización y la tecnificación de puntos estratégicos de estas zonas. Los esfuerzos y estrategias en estas comunidades históricamente vulneradas, siguen enfrentando lamentables condiciones de vida y grandes desafíos estructurales. En términos de pobreza y desarrollo social, las comunidades rurales siguen marcadas por críticos indicadores de abandono institucional (mecanismos de participación, información, sistema de salud, educación, servicios de agua, electricidad, conexión; medios de transporte) frente a las zonas urbanas.

El análisis de datos permite concluir, que los esfuerzos institucionales y políticos por la transformación digital en contextos complejos como Colombia, no solo impacta la dimensión económica, sino social y política del país. Equilibrar la innovación mediante políticas y proyectos supone redefinir y superar problemas estructurales como puestos de trabajo, cualificación y profesionalismo, participación y democracia, comunicación, y nuevas formas para salvaguardar vidas como la telemedicina; más aún en un contexto de emergencia social y sanitaria.

En su primer año de implementación, la política de Gobierno Digital en zonas rurales ha podido delimitar más retos que resultados positivos. Estos retos conducen a generar acciones de atención del problema de la desigualdad entre el campo y las ciudades. La digitalización de las zonas rurales puede constituir una “punta de lanza” para ampliar la política pública hacia el cierre multidimensional de las brechas existentes entre el campo y las grandes urbes de Colombia.

La situación de emergencia puso a prueba los lineamientos estratégicos y propósitos de la política “Gobierno Digital”. La coyuntura, inesperada desde luego, dejó ver que la digitalización del país en materia de educación, salud y transparencia política, se encuentra en un nivel incipiente y que estos mismo elementos dan cuenta de rasgos de precariedad en el caso de las zonas rurales. Si bien, existía una brecha entre los procesos de digitalización de las grandes ciudades y la efectiva conectividad en la zona rural de Colombia antes del virus, la alarma del COVID-19 ha ahondado dicha brecha. El estado en que se encuentra la política pública del gobierno digital con la emergencia del COVID-19 agrava la situación de crisis que viven las zonas rurales en Colombia.

Es inquietante que en las actuales condiciones solo la intervención estatal y la regularización pública del espectro magnético permitan las transformaciones que necesita Colombia para digitalizarse rápidamente, aunque la Ley 1978 del 25 de julio de

2019, haya optado por un enfoque desregulador o neoliberal del sector de las comunicaciones. Resulta paradójico que lo único que podría acelerar el proceso de digitalización de las zonas rurales en medio de la crisis sea asumir una estrategia contraria a la promulgada por el gobierno con la Ley 1978 del 25 de julio de 2019, y que el actor llamado a realizar estos cambios, de corte proteccionista, sea el propio gobierno nacional. En medio del virus; y aun superándolo, no serán las fuerzas del mercado las que permitan “acelerar el avance del gobierno digital” a las comunidades rurales, sino la acción centralizada y pública del gobierno nacional, en este sentido surge una duda final: ¿estará dispuesto el gobierno de Iván Duque a dar este giro de enfoque en su política pública para salvar la digitalización de la Colombia rural?

BIBLIOGRAFÍA

- ABADÍA, A. “El reto que el sector educativo en Colombia debe superar tras la pandemia”. Bogotá. Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Universidad Javeriana. 2020. Pág. 2.
<https://www.javeriana.edu.co/pesquisa/tag/laboratorio-de-economia-de-la-educacion-puj/>
- BBVA RESEARCH. “Estudio y Análisis: Colombia llegará a los 32 millones de usuarios de Internet en 2020”. España. Grupo BBVA. 2019. Pág. 3. Recuperado de <https://www.bbva.com/es/co/colombia-llegara-a-los-32-millones-de-usuarios-de-internet-en-2020/>
- COMISIÓN DE LA BANDA ANCHA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. “Informe Estado de la Banda Ancha 2016”. Bogotá. 2016. Pág. 12. Recuperado de <https://www.broadbandcommission.org/Documents/reports/sob2016-key-findings-es.pdf>
- DANE. “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV): Indicadores básicos de TIC en Hogares”. 2020. Pág. 2. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>
- DANE. “Encuesta nacional de calidad de vida (ECV): Indicadores básicos de TIC en Hogares”. Bogotá. Gobierno Nacional. 2018. Pág. 3. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/tecnologia-e-innovacion/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones-tic/indicadores-basicos-de-tic-en-hogares>
- DLP NEWS. “Colombia invertirá 20.8 mil para fortalecer la conectividad en el archipiélago de San Andrés”. 2020. Recuperado de <https://digitalpolicylaw.com/colombia-invertira-20-8-mil-mdp-para-fortalecer-la-conectividad-en-el-archipelago-de-san-andres/>
- BANCO MUNDIAL. “Armando el rompecabezas de la pobreza”. Washington, DC. Grupo Banco Mundial. 2018. Pág. 12. Recuperado de

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf?sequence=33>

- EL ESECTADOR.COM. “Avalancha de decretos por el COVID-19”. Periódico El Espectador. 2020. Recuperado de <https://www.elespectador.com/coronavirus/avalancha-de-decretos-por-el-covid-19-articulo-912965>
- EL ESPECTADOR.COM. “Indígenas rechazan consultas previas virtuales impulsadas por el gobierno en medio de la pandemia”. Bogotá. Redacción Medioambiente. 2020. <https://www.elespectador.com/coronavirus/indigenas-rechazan-consultas-previas-virtuales-impulsadas-por-el-gobierno-en-medio-de-la-pandemia-articulo-914742>
- EL NUEVO SIGLO. “El 38% de los colombianos no usa Internet. 2019. Recuperado de <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/03-2019-38-de-los-colombianos-no-usa-internet>
- EL TIEMPO.COM. “Procuraduría lleva 237 casos por irregularidades con plata de covid-19”. 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/servicios/investigaciones-de-la-procuraduria-por-irregularidades-con-recursos-de-coronavirus-492666>
- EL TIEMPO.COM. “Denuncian sobrecostos en contratos de alimentos y salud por covid-19”. 2020. <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/contraloria-denuncia-sobrecostos-en-contratos-y-compras-innecesarias-por-emergencia-de-coronavirus-482416>
- GESTARSALUD. “Covid-19 pone a prueba la telemedicina en Colombia”. 2020. Recuperado De <https://gestarsalud.com/2020/03/26/covid-19-pone-a-prueba-la-telemedicina-en-colombia/>
- MAGNET. “La brecha entre la Colombia rural y urbana, explicada a través de 9 gráficos”. Periódico MAGNET. 2017. Pág. 2. Recuperado de <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/la-brecha-entre-la-colombia-rural-y-urbana-explicada-a-traves-de-9-graficos>
- MAJUMDAR, S. MANI, A. & MUKAND, S. Politics, Information and the Urban Bias. N°. 75. Journal of Development Economics. 2016. pp. 137- 165.

-
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. “Comunicado del ministerio de educación, el sistema universitario estatal-SUE, la asociación colombiana de universidades-ASCUN, y la red de instituciones técnicas, tecnológicas y universitarias-REDTTU sobre la contingencia generada por el covid-19”. Bogotá. 2020. Recuperado de https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-393856.html?_noredirect=1
- MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Decreto Legislativo 512 de 2020 del 2 de abril de 2020. Bogotá. 2020.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. Circular Externa CIR2020-29-DMI-1000 del 27 de marzo 2020: Consulta Previa Virtual. Bogotá. 2020.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. “Decreto número 464 de 2020, 23 de marzo de 2020”. Bogotá. 2020.
- MINTIC. “Plan Nacional De Conectividad Rural”. Bogotá. Ministerio de Tecnologías de la información y las comunicaciones. 2020. Pág. 8. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-125867_PDF.pdf
- MINTIC. “Sentido de urgencia: Cerrar la brecha digital. Bogotá”. Sala de prensa. 2019 Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Columnas-Ministra-TIC/82174:Sentido-de-urgencia-Cerrar-la-brecha-digital>
- MINTIC & DANE. “Informe oficial sobre Colombia hacia la transformación digital”. 2019. Recuperado de http://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/Eventos/2019/Presentación_SIC_15_032019_final_revisada_VB.pdf
- MINTIC. “MinTIC Estructura nuevos proyectos de conectividad social rural que beneficiarán hasta 10.000 sedes educativas y comunidades en el campo colombiano”. 2019. Recuperado de <https://www.mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-Prensa/Noticias/100410:MinTIC-estructura-nuevos-proyectos-de-conectividad-social-rural-que-beneficiaran-hasta-10-000-sedes-educativas-y-comunidades-en-el-campo-colombiano>
- MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial El futuro digital es de todos”. 2019. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articles-8247_plan_estrategico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf
-

-
- MINTIC. “Avances plan estratégico sectorial: El futuro digital es de todos”. Bogotá. 2019. Pág. 7. Recuperado de https://www.mintic.gov.co/portal/604/articulos-8247_plan_estragico_sectorial_2019_1t_v1_1.pdf
 - MORANTES, C. “Colombia no cumplió con metas establecidas para superar el analfabetismo”. Noticias RCN. 2019. de <https://www.rcnradio.com/recomendado-del-editor/colombia-no-cumplio-con-metas-establecidas-para-superar-el-analfabetismo>
 - NAJERA, M. “La CAF realiza diagnóstico para identificar oportunidades en América Latina y las TICs”. La Corporación Andina de Fomento (CAF). 2014. Pág. 4.
 - ORGANIZACIÓN PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA, TECHO. “¿Cómo Ha Cambiado Colombia En Relación A Pobreza Este Ultimo Año?” 2019. Recuperado de <https://www.techo.org/colombia/informate/como-ha-cambiado-colombia-en-cuestiones-de-pobreza-este-ultimo-ano/>
 - PERIÓDICO EL TIEMPO. “Las razones detrás de la demanda a la Ley TIC”. 2019. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/tecnosfera/novedades-tecnologia/demanda-a-la-ley-tic-las-razones-y-argumentos-detras-de-la-iniciativa-403672>
 - PORTAFOLIO.COM. “Colombia cae en clasificación global de los más innovadores”. Colombia. 2019. Recuperado <https://www.portafolio.co/innovacion/colombia-cae-en-clasificacion-global-de-los-mas-innovadores-533899>
 - PORTAFOLIO. “Decreto para blindar la minería. Redacción Alfonso López Suárez”. Colombia. 2020. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/decreto-para-blindar-la-mineria-539928>
 - PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. “Decreto 637 de 2020, del 6 de mayo de 2020”. Bogotá. 2020.
 - RCN RADIO. “Alistan proyecto que reemplazará a los kioscos 'Vive Digital’”. Bogotá. Noticias RCN. 2019. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/tecnologia/alistan-proyecto-que-reemplazara-los-kioskos-vive-digital>
 - RESTREPO, J. & GÓMEZ, D. “La conectividad digital como derecho fundamental en Colombia”. Revista de Direito, Estado e Telecomunicações. N°. 1. 2020.
-

-SEMANA.COM. “Agencia para posicionar imagen de Duque también seleccionó servicios funerarios”. Revista Semana. 2020. Recuperado <https://www.semana.com/semana-tv/semana-noticias/articulo/agencia-para-posicionar-imagen-de-duque-tambien-selecciono-servicios-funerarios/669255>

COLOMBIA: UN ESTADO FRAGMENTADO Y UNA POLÍTICA SIN PUEBLO 1948- 2018¹

*COLOMBIA: A FRAGMENTED STATE AND A POLICY WITHOUT PEOPLE
1948-2018*

Guillermo Andrés Duque ²

Cristina del Prado Higuera³

Universidad Rey Juan Carlos.

RESUMEN

El artículo plantea una reconstrucción histórica que comprende seis etapas del proceso de desarticulación de iniciativas nacionales de oposición popular en Colombia. Describe los principales hechos que han impedido que en Colombia prosperen proyectos de corte populista desde 1948 hasta 2018. Analiza como estos acontecimientos han fortalecido los intereses de una clase política oligárquica, en una primera etapa e ilegal en un segundo momento. Los argumentos permiten abordar la pregunta ¿por qué en Colombia convive una larga y estable historia democrática e institucional y una convulsionada y violenta historia social?.

PALABAS CLAVE: Colombia, historia política, populismo, violencia política.

ABSTRACT

The paper proposes a historical reconstruction that includes six stages of the disarticulation process of national / popular initiatives of political opposition in Colombia. This document narrates the main events that have prevented Colombia from executing populist projects from 1948 to 2018. Here we analyze how these events have strengthened the interests of an oligarchic political class, in a first stage, and a mafia in a second moment. The arguments address the question: why does Colombia have a long

¹ Artículo recibido el 20 de mayo de 2020 y aprobado el 08 de junio de 2020.

² Profesor de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

³ Profesora de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid.

and stable democratic and institutional history and a convulsive and violent social history?.

KEY WORDS: Colombia, political history, populism, political violence.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. GAITÁN MITO FUNDACIONAL DE “LO POPULAR” 2. GUSTAVO ROJAS PINILLA: EL INTENTO DE UN POPULISMO DESDE ARRIBA. 3. EL FRENTE NACIONAL, DICTADURA VEDADA 4. “TODAS LAS FORMAS DE LUCHA”: LOS AÑOS DEL EXTERMINIO 5. DE UN RÉGIMEN OLIGÁRQUICO A UN RÉGIMEN MAFIOSO. 6. EL PUEBLO ATRAPADO EN UN FALSO POPULISMO. CONCLUSIONES.

* * *

INTRODUCCIÓN

En pocos lugares del mundo Occidental se puede escuchar con aparente normalidad frases como: “*Es que en esta o en esa ciudad... no hay presencia del Estado*”; Colombia es uno de esos pocos lugares y aquella frase constituye una fórmula socialmente aceptada entre los colombianos, usada con naturalidad para explicar el caos político del país. ¿cómo se puede comprender la vida política moderna sin la presencia del Estado?, ¿dentro de qué marco normativo se puede organizar una sociedad, hoy, sin el monopolio estatal de la fuerza? No se puede pensar que el caso colombiano corresponda con alguna inexplorada forma de anarquismo vanguardista; ni siquiera el más desorientado anarquista, liberal o bakuninano, encontraría en Colombia un proyecto próspero; un diamante en bruto para los ideales de una sociedad sin Estado. De hecho, Colombia representa bien el punto que separa a la anarquía del caos.

El “caos normalizado” que caracteriza a la historia política de Colombia se nutre de la coexistencia de dos realidades, en contradictoria complementariedad: Una larga y estable historia constitucional, por un lado, y una sobresaltada y violenta historia social, por otro lado. Ambas caras configuran un enigma sin resolver; un fenómeno sui generis que genera fascinación en la academia y que obliga a aquel que se interese por resolverlo, a abordarlo como un caso en sí mismo.

Lo que se pretende argumentar en este artículo es que desde 1948 hasta 2018, Colombia ha consolidado una organización política insólita: no ha sido capaz de resolver sus conflictos estructurales; como el narcotráfico, la corrupción exacerbada, la guerra insurgente y contrainsurgente, la falta de consolidación de las instituciones de oposición y una de las mayores desigualdades socioeconómicas del mundo, pero al mismo tiempo mantiene estable, casi intacta, la que se ha convertido en la democracia más longeva de América Latina. Por siete décadas, Colombia ha logrado confirmar cierto tipo de orden en medio del desastre, una muestra de ello es que su democracia se sostenga como sistema y mantenga a raya el riesgo de las revoluciones sociales y las dictaduras, a pesar de reunir en teoría – y en múltiples ocasiones – todas las condiciones para que estos dos tipos de interrupciones a la democracia, tuvieran lugar.

No podemos dejar de analizar que desde el siglo XIX el país viene arrastrando un contexto político inestable que, no obstante las guerras, sostuvo de forma ininterrumpida el llamado a elecciones y el orden constitucional. Colombia logró dar forma a un régimen político basado en un presidencialismo fuerte y con una oposición parlamentaria débil, incapaz de hacer al país gobernable en algunos momentos de su historia. Sus diversas Constituciones, como las de 1830, 1832, 1843... inspiradas de las revoluciones burguesas surgidas en Francia y Estados Unidos, incluían la soberanía popular y la democracia representativa como derroteros inalterables, ya sea del Estado Centralizado de 1886 y que duró 105 años o de la Constitución Federal de Rionegro 1863, por la que el país se convirtió en un proyecto de confederación; en los Estados Unidos de Colombia. Algunos afirman que esta bipolaridad se debe a cierta tradición civilista que contrasta el respeto a la democracia, con al menos doce guerras civiles en el siglo XIX⁴. Esa misma tradición civilista pretende explicar, también, que Colombia sea uno de los pocos países de América Latina en la que las dictaduras hayan carecido de protagonismo, excepto el “golpe sin dictador”⁵ y el “golpe de opinión”⁶, de José

⁴ URIBE DE HINCAPIÉ, M. “Las guerras por la nación en Colombia durante el siglo XIX”. 2001.

⁵ PICÓN, A. G. “El golpe militar del 17 de abril de 1854: La dictadura de José María Melo”. *El enigma de Obando. Los secretos de la historia*. N.º. 120. Imprenta nacional, 1972.

⁶ -GALVIS, S., & DONADÍO, A. “El jefe supremo: Rojas Pinilla en la violencia y en el poder”. Bogotá: Hombre Nuevo Editores. 2002.

María Melo entre el 17 de abril al 4 de diciembre de 1854 y del General Gustavo Rojas Pinilla de 1953 a 1957, respectivamente⁷.

En suma, la historia política contemporánea de Colombia está marcada por una complejidad de sucesos, violentos en su mayoría, que se entrelazan formando una madeja indescifrable de acontecimientos. En ella compiten por el protagonismo múltiples grupos: políticos, élites urbanas, ganaderos, industriales, narcotraficantes, esmeralderos, guerrillas, comunidades indígenas, mercenarios, entre otros muchos. En lugar de intentar desenredar el enigma colombiano “tirando del hilo” que alguno de estos actores nos ofrece, esta reconstrucción histórica narrará el papel que ha jugado un actor ausente: el pueblo. De hecho, este artículo revisa el papel que han desempeñado, desde 1948 hasta 2018, los diferentes actores políticos para cerrarle el paso al pueblo, como protagonista en su propio devenir.

El artículo no pretende abordar todas las aristas que confluyen en un periodo de siete décadas, un propósito de esa magnitud excede los límites de este trabajo, sin embargo sostiene una hipótesis que permitirá describir un paréntesis de insatisfacción popular y populista que une la historia del “no-pueblo”: desde Gaitán, hasta Iván Duque.

El magnicidio de Jorge Eliécer Gaitán en Bogotá el 9 de abril de 1948, candidato presidencial de los liberales conmocionó al país y desencadenó una serie de protestas, dando paso al periodo conocido como *La Violencia* en el que más de cien mil personas murieron⁸, con él se quebró la posibilidad entre el electorado popular de ver en el poder, por primera vez, a alguien de su origen y condición social, su muerte desencadenó un periodo de violencia en toda Colombia que fue la semilla y el germen de un conflicto que luego tomó otras formas y que perdura hasta hoy día⁹, setenta años después; el 7 de agosto de 2018, Iván Duque Márquez comenzó su mandato presidencial, cuestionando los Acuerdos de Paz logrados en la Mesa de La Habana, entre el Gobierno anterior y las FARC. Colombia sigue demostrando escasa seguridad en muchas zonas del país; hoy persisten, al menos, cinco conflictos armados internos; la desaparición de líderes

⁷ ALCANTARA SÁEZ, M; FREIDENBERG, F. “Partidos políticos en América Latina: Centro América, México y República Dominicana”. Biblioteca de América, N°. 19. Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.

⁸ GUTIÉRREZ, A. “La Violencia en Colombia de M. Guzmán, O. Fals y E. Umaña y las trasgresiones al Frente Nacional”. No 2. Revista colombiana de sociología, 2012, p. 15-33.

⁹ ALCANTARA, M. “Sistemas políticos en América Latina”. Vol 2. Madrid, 1995. pp.134-145.

sociales con unas tasas de crecimiento de 3,7% y una alta incertidumbre económica marcan un presente colombiano tan violento como su pasado. El hilo conductor que une estos dos años; 1948 y 2018, expone a un país con una alta estabilidad institucional, dentro de un panorama de persistente conflictividad. Acerca de este periodo, argumentaremos que da forma a un régimen político en el que confluyen dos realidades en apariencia disímiles: estabilidad institucional y conflicto. Esta doctrina en la dirección del país ha devenido de la tarea, incansable, de las élites políticas para cerrarle toda posibilidad de realización a cualquier iniciativa popular o de izquierdas. El estudio identifica seis momentos en los que los proyectos políticos nacional-populares intentan llevarse a cabo, pero son coartados o neutralizados por las élites. Mientras la promesa de un gobierno popular permanece infructuosa; en estos cinco momentos la labor de las élites políticas ha logrado sostenerse con resultados formalmente democráticos y sustancialmente autoritarios. Esos “triumfos democráticos” ocultan tras el “éxito” de la estabilidad; el costo de la censura, la persecución, el desplazamiento forzado y la desigualdad absoluta... encubren, además, a cientos de miles de muertos y desaparecidos de los movimientos populares, ...por ello es tan estable la democracia de los colombianos.

1. GAITÁN MITO FUNDACIONAL DE “LO POPULAR”

La imagen de Gaitán ha llegado a constituir la representación de un hombre-símbolo. Su vida y su muerte representan un mito fundacional de doble faz para la historia contemporánea de Colombia; por un lado, su vida encarna el núcleo seminal de las ideologías políticas populares; su grito político, era un grito de guerra: “*contra la oligarquía, a la carga*” y continuó vigente en el curso de los acontecimientos colombianos por décadas¹⁰, ha sido heredado por diversas fuerzas, legales o ilegales, hasta el presente. Por otro lado, su magnicidio inauguró una larga historia de frustraciones; el asesinato de Gaitán representa el límite de la eliminación física a cualquier liderazgo que se atreva a desestabilizar el orden político tradicional¹¹.

¹⁰ ALAPE, A. “El 9 de abril, asesinato de una esperanza en: Nueva Historia de Colombia”. Volumen II, Bogotá, Editorial Planeta. 1989.

¹¹ AYALA, A. “El populismo atrapado, la memoria y el miedo: El caso de las elecciones de 1970”. Bogotá. La Carreta Editores. 2006.

Aunque el mito de Gaitán sea indiscutible, se debe matizar que en términos historiográficos, son varios los cuestionamientos que se le pueden hacer al “Gaitán hombre”. Por ejemplo, y tal como lo afirma David Bushnell, la “peligrosidad” de Gaitán no traspasaba la barrera que conecta a la elocuencia con los planteamientos políticos de reforma. Gaitán “jamás llegó a articular un programa político definido, hablaba vagamente de socialismo pero no era marxista, si bien algunos planteamientos del marxismo habían influido su pensamiento”¹². De hecho, el sistema de normas y políticas que mejor se acercaban a sus imprecisos planteamientos, fue el fascismo italiano, del cual bebió en su formación como penalista en Roma y replicó, a su manera y con profundas adaptaciones, en sus acciones de gobierno en los dos cargos administrativos que ostentó¹³. Es cuestionable, también, la relación de paternalismo autoritario con que Gaitán trataba al pueblo. Horacio Gómez¹⁴ recuerda los “viernes culturales” en los que Gaitán impartía discursos esforzándose por movilizar a un pueblo que él mismo calificaba como “defectuoso”, “abandonado en la antisepsia”, obligado por la desigualdad a “andar a pie” y a alimentarse mal¹⁵. A los ojos de Gaitán, poco podía hacer un pueblo para gobernarse a sí mismo, en tales condiciones de inferioridad. Así llegó afirmarlo, con tono exculpatorio:

“[...]en lo relacionado con la higiene no existe la cooperación del pueblo, y su repulsión al aseo es una tara de vieja data, hasta el punto que la tendencia a violar todas las reglas de la higiene no es patrimonio especial de las clases bajas sino también de las medias y altas, como lo demuestra la estadística de multas impuestas por el ejecutivo por violaciones de tal naturaleza”¹⁶.

“El calzado tenía valor no solo para la estética individual sino para la salud de los obreros, pues mientras hubieran pueblos descalzos no podría haber razas fuertes, ni biología sana... Entre erigir una estatua, construir una escuela y elevar un palacio, y calzar al pueblo, era más importante lo último, puesto que así se evitaban las

¹² BUSHNELL, D. “Colombia una nación a pesar de sí misma”. *De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta. 1994.

¹³ ALAPE, A. “El bogotazo: memorias del olvido: Visión comunista acerca del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán”. Vol. 134. Ediciones LAVP, 2019.

¹⁴ GÓMEZ, H. “Gaitán enfoque histórico”. Bogotá, Colombia: Cosmos. 1975, p. 126.

¹⁵ El asesinato del líder liberal contrariando todas las previsiones y desbaratando todos los cálculos fue el reactivo que precipitó los acontecimientos. La infausta noticia produjo en la multitud un choque emocional {...}. Hubo quienes en sus reacciones no salieron del ámbito político, pero la agitación popular desbordó como mar embravecido y, ya sin control de una dirección, convirtiéndose en oscura fuerza destructora (Clarín, abril 20 de 1948: 12).

¹⁶ Anales del Concejo, (Año IV, No. 144, 2 de febrero de 1937) p. 248.

contaminaciones, se elevaba el nivel de vida del obrero, se creaba el músculo vigoroso, se defendía el capital humano y se daba fortaleza a la raza, lo que no se podía conseguir mientras no hubiese higiene... Muy otra sería la suerte del obrero el día que vistiera con pulcritud y comodidad; su nivel de vida se elevaría en alto grado y podría presentarse como índice de la fortaleza nacional”¹⁷.

Respecto a las cuestiones genéticas y racistas, en lugar de atacarse a sí mismo y al pueblo que representaba, exaltó el mestizaje como una virtud que elevaba al pueblo colombiano, especialmente en los sectores populares:

“Es nuestra raza un tipo híbrido sin la fuerza de repulsión hacia lo extraño que sólo presentan los tipos de homogeneidad racial hoy desaparecida”¹⁸.

Su experiencia política como Ministro de Educación en la Presidencia de Alfonso López y en la Alcaldía de Bogotá, no fue tan brillante como su oratoria en la oposición. Basta con recordar que en 1937 fue destituido como Alcalde de Bogotá después de únicamente un año de gestión, tras una huelga de taxistas; a quienes exigió el uso de uniformes y la regularización del sector.

Más allá de ser real, justa o inmoral la visión que tuvo Gaitán del pueblo al que se dirigía, o si era legítima o no su cruzada purificadora y de higiene social; el *Tribuno del pueblo*¹⁹ logró cautivar a los sectores más humildes con su elocuencia y se convirtió en principal símbolo de la política de masas en Colombia. Transformó la forma tradicional de hacer política, se apoyó en la radio²⁰, dirigió más de una veintena de discursos para denunciar la masacre de las bananeras el 8 de junio de 1929, recorrió el país ejerciendo lo que él llamaba *democracia directa*, en síntesis: inauguró una forma de convocatoria al pueblo que desconocían en los directorios de los partidos liberal y conservador²¹. Sus planteamientos, cuando lograban concretarse en la marea embriagante de retórica que le caracterizaba, iban más lejos que los radicales postulados

¹⁷ Anales del Concejo (Año IV, No. 143, 26 de enero de 1937) p. 245.

¹⁸

¹⁹ BUSHNELL, D. “Colombia una nación a pesar de sí misma”. *De los tiempos precolombinos a nuestros días*. Bogotá, Colombia: Planeta. 1994, p. 244.

²⁰ CHAOUCH, M. “La presencia de una ausencia: Jorge Eliécer Gaitán y las desventuras del populismo en Colombia”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 11. 2009, p. 250.

²¹ CHAOUCH, M. “La presencia de una ausencia: Jorge Eliécer Gaitán y las desventuras del populismo en Colombia”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, vol. 11. 2009, p. 251-262.

de López; constituían una declaratoria de guerra contra el sistema político tradicional y eso le costó la vida.

Podríamos afirmar, sin reservas, que el mito rebasa al hombre cuando hablamos de Gaitán y del gaitanismo. Con su muerte se consagra un misterio: el dogma de un populismo frustrado. Los destrozos del 9 de abril de 1948, tras su asesinato, en Bogotá y muchas regiones del país representan la ira colectiva de un pueblo que había sido llamado a participar políticamente y al que, a renglón seguido, se le frustró y castigó.

El liderazgo de Gaitán pudo cristalizar un proyecto populista, pues, por un lado desafiaba los privilegios de la élite liberal en cuyo seno se confeccionó al enemigo comunista y, por otro lado, amenazaba especialmente al conservadurismo, ideología que satanizaba al socialismo a finales de los cuarentas. Las élites políticas veían en Gaitán, “tanto al Satán del que debían huir, como al enemigo que debían destruir”²².

Gaitán no logró consolidar, sin embargo, una fuerza popular organizada, ajena a los partidos tradicionales, no pudo fundar un partido moderno que le sucediera y mantuviera vivo su legado ideológico. Una vez es asesinado, las posibilidades de llevar sus ideas a la contienda electoral; murieron con él.

Aunque no construyera un partido populista, Gaitán construyó la noción contemporánea de pueblo para los colombianos. El pueblo de Gaitán respondió a su llamado, pero continuó, a partir de 1948, viviendo como un pueblo acéfalo. Aún sin su líder, constituía un peligro que las élites bipartidistas buscaron menoscabar, “para ello no había mejor alternativa que revivir el sectarismo liberal-conservador”²³. Entre 1948 y 1953 el sectarismo alimentó las ansias de poder en los partidos tradicionales que se fortalecieron a través de la radicalización de sus programas, y el llamado directo a la guerra a sus afiliados.

El nefasto periodo de “*La Violencia*”, llevó al poder, en 1950, al más radical de los políticos colombianos: Laureano Gómez Castro. Un dirigente ultraconservador tan desafiante, que llegó a provocar un acuerdo en las élites del bipartidismo para alejarlo del poder, apoyando el golpe militar del General conservador Gustavo Rojas Pinilla en 1953. Paradójicamente, es de la mano de este último, un militar sin experiencia política,

²² JARAMILLO, S. “Satanización del socialismo y del comunismo en Colombia 1930-1953”. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca. 2007, p. 98.

²³ PALACIOS, M. “Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994”. Editorial Norma. 2003, p. 590.

que el pueblo retorna a la escena política, como una “tercera fuerza” por encima del bipartidismo.

2. GUSTAVO ROJAS PINILLA: EL INTENTO DE UN POPULISMO DESDE ARRIBA

A él le gustaba que lo llamaran Excelentísimo Señor *Jefe Supremo* Teniente General Gustavo Rojas Pinilla, así lo exigió por Decreto²⁴, sin embargo la prensa satírica lo llamaba “Gurropín”. Había llegado al poder para frenar el ímpetu del sectarismo de Gómez, quien acababa de declarar el Estado de sitio, se suponía que llamaría de nuevo a elecciones un año después, para retornarle el poder a las facciones moderadas del bipartidismo que lo apoyaron. Sin embargo, a partir de 1954 Rojas Pinilla, no solo se niega a dejar la Presidencia, sino que intenta instalar una versión de populismo “desde arriba”.

Rojas toma medidas de transformación popular de trascendencia histórica, convoca la creación de un tercer partido, inicialmente con el denominado Movimiento de Acción Nacional, MAN y de forma más concreta el movimiento denominado *Tercera Fuerza*²⁵. La convocatoria al pueblo como protagonista político, resurgió en 1955 bajo la tutela de las Fuerzas Armadas. El pueblo de Rojas Pinilla, fue un pueblo católico que llenaba las calles en nombre de la paz entre los partidos. Fue en el periodo 1953-1957, en el gobierno de Rojas, cuando el pueblo hizo su mayor recorrido en la carrera de materialización de un régimen auténticamente populista.

El liderazgo de Rojas Pinilla, contrario al de Gaitán, no representaba vehemencia, pasión o histrionismo, no perteneció nunca a los sectores populares y sin embargo logró responder a sus demandas por encima de la programática conservadora o liberal. El carisma de Rojas sería muy particular; como lo hace recordar César Ayala

²⁴ El Decreto fue promulgado por el mismo Rojas, así lo menciona: GALVIS, S., & DONADÍO, A. “El jefe supremo: Rojas Pinilla en la violencia y en el poder”. Bogotá: Hombre Nuevo Editores. 2002. pág. 100-120.

²⁵ AYALA, A. “El Movimiento de Acción Nacional (MAN)”. Movilización y confluencia de idearios políticos durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. N°. 20. Anuario colombiano de Historia social y de la Cultura, 1992, p. 44-70.

Diago: “el General lograba, incluso, arrodillar a sus seguidores en las plazas públicas para jurarle fidelidad”²⁶.

El carácter populista del movimiento de la Tercera Fuerza “resulta, no sólo de su propuesta programática, en todo caso no anti sistémica; también de sus prácticas, de sus formas de organización, de la manera como en el camino iba *construyendo el pueblo*”. Esta vez, el pueblo iba más allá de una respuesta a una convocatoria, como lo logró Gaitán, para llegar a jurar fidelidad a su líder y verse representado en los símbolos nacionales y populares que su nuevo partido movilizaba. En el caso de Rojas, la paz social que representaba la figura de Cristo y una segunda liberación bolivariana erigían con éxito mediático, bajo él, las columnas de la Tercera Fuerza²⁷.

Finalizando su gobierno, el “Jefe Supremo” llama a consulta al pueblo colombiano para otorgar el derecho del voto a la mujer, a través de un plebiscito, aquello fue una declaración de guerra a la clase política que una vez confió en él, para respaldar su “Golpe de opinión”.

Los miembros de la Tercera Fuerza esperaban que el desafío populista de su líder diera frutos en las elecciones de 1957 y fuera elegido democráticamente, todo lo contrario que ocurrió. Desde febrero, hasta mayo de ese año las élites económicas, comerciantes e industriales arremetieron contra él. Durante dos meses ordenaron a los obreros dejar de ir a sus trabajos para paralizar la economía, propiciaron lo que Clara Inés Suarez de Zawadzky llamó la “revolución de los clubes”²⁸: un sabotaje de las élites, de las familias más poderosas de Colombia que llevó a la crisis económica al país en cuestión de semanas y obligó a Rojas a renunciar. La Tercera Fuerza se desvaneció y de nuevo se vio abortado el proyecto populista.

Esta sublevación del empresariado dejó una enseñanza adicional en la tarea de cerrar la participación al pueblo: no basta con que se organice una fuerza partidaria popular, siempre que la presión económica de las élites sea capaz de detenerla. De hecho, no puede ser un dato aislado que el único derrocamiento revolucionario a un Presidente en la historia del siglo XX de Colombia, ocurriera el 10 de mayo de 1957

²⁶ AYALA, A. “El Movimiento de Acción Nacional (MAN)”. *Movilización y confluencia de idearios políticos durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla*. Anuario colombiano de Historia social y de la Cultura, 1992, p. 52.

²⁷ AYALA, A. “Nacionalismo y populismo: ANAPO y el discurso político de la oposición en Colombia, 1960-1966”. Departamento de Historia. 1995, p. 54.

²⁸ VÁSQUEZ B. E. “Historia de Cali en el siglo XX. Sociedad, Economía, cultura y espacio”. *Colombia: Darío Henao Restrepo*, Pacifico Abella Millán, 2001, p. 318.

contra Rojas Pinilla y se haya gestado por iniciativa de las élites²⁹. Es decir que, en Colombia, no solo no ha habido una revolución social, sino que lo más parecido a aquello, se ha gestado “desde arriba” y con un claro sentimiento anti-popular.

La fuerzas políticas tradicionales optan por pactar que una Junta Militar de cinco miembros administren al país por un año, repitiendo la fórmula de 1953, pero evitando el personalismo que se despertó en Rojas. Los partidos tradicionales fueron más lejos y acordaron cerrar el paso a cualquier intento de organización de un tercer partido, por ello convienen alternarse en el poder durante dieciséis años, entre liberales y conservadores, y conciertan una distribución igualitaria de escaños en el Congreso y Ministerios para los mismos periodos, de esa forma cerraban toda posibilidad de legalidad a los partidos de izquierda y en general; a cualquier fuerza de oposición. Esos cuatro periodos de 1958 a 1970 de gobiernos de coalición, se conoce como el Frente Nacional.

3. EL FRENTE NACIONAL, DICTADURA VEDADA

El Frente Nacional materializó las aspiraciones de una sociedad elitista, el Pacto de Benidorm entre liberales y conservadores que le dio lugar, garantizó a la clase política tradicional el monopolio del poder presidencial por casi dos décadas. Los jefes naturales de los partidos representaron fielmente los intereses de los grupos económicos dominantes, “en una época en que la pasividad o la actitud servil de las mayorías les daban la apariencia de ser los verdaderos representantes del pueblo”³⁰. Con el Frente Nacional se establece una “dictadura vedada” que neutraliza las aspiraciones populares para acceder al gobierno, por vías electorales³¹.

La autoridad de los directorios de los partidos y sus figuras presidenciales se impuso con férrea disciplina en cada colectividad, vulnerando profundamente a la democracia. La visión conservadora de León Valencia y Pastrana, por un lado, y el programa liberal de los primos Alberto y Carlos Lleras logró imponerse como una

²⁹ -BERMÚDEZ, A. “Del Bogotazo al Frente Nacional. Historia de la década en que cambio Colombia”. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1995, p. 15.

³⁰ BUITRAGO, F. “El sistema político del clientelismo”. Vol. 8. Análisis Político, 1989. p. 10.

³¹ BUITRAGO, F. “El sistema político del clientelismo”. Vol. 8. Análisis Político, 1989. p. 11.

autoridad incuestionable en la dirección pública de la sociedad colombiana, su doctrina partidaria usurpó el lugar del pueblo, como fuente legítima del poder por dieciséis años.

Los partidos exacerbaban sus diferencias entre las bases de cada colectividad, mientras que los dirigentes coordinaba el reparto institucional de la burocracia. Así, ante un Estado exiguo y sin la suficiente cohesión nacional, los partidos liberal y conservador proporcionaban la única fuente de identidad política en Colombia³².

La elección programada entre los dos partidos fortaleció a las élites hasta gestar una régimen oligárquico que se caracterizó, entre otras cosas, por imponer los valores del catolicismo en el plano político y los principios liberales en la economía. El Frente Nacional dio lugar a un estilo de gobierno en el que las fuerzas populares de oposición, simplemente, no tenían lugar.

En la década de los setenta la economía colombiana había definido su vocación como país exportador de materias primas. Los Estados Unidos se consolidaron como polo geoestratégico en el hemisferio occidental e incidieron en el proceso de liberalización de la economía colombiana. A inicios de la década, un equipo Bhagwati-Kraus con apoyo del Federal Bureau of Economic Research de Estados Unidos, definió las diez economías semindustrializadas llamadas a seguir el modelo de capitalismo militarista de Corea del Sur y Taiwan, con mayores probabilidades de éxito³³, en ese estudio se ubicó a Colombia, pues el régimen frentenacionalista, lo favorecía.

Salomón Kalmanovitz describe que, aunque la receta neoliberal se siguió “al pie de la letra”, el proyecto de hacer de Colombia el “Japón suramericano” se encontró con la “maldición” de las bonanzas externas que fortalecieron el peso y desataron tremendas fuerzas de mercado, empujando a la economía colombiana a especializarse en la producción de café, marihuana, coca y títulos de deuda nacionales. De hecho, la primera y verdadera liberación de la economía colombiana, la impulsó la demanda de marihuana y cocaína³⁴.

Con un Estado débil e inexistente en muchas de las ciudades de Colombia, el bipartidismo asumía buena parte de las funciones que debían desempeñar las

³² AYALA, A. “Exclusión, discriminación y abuso de poder en El Tiempo del Frente Nacional”. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2008.

³³ KALMANOVITZ, S. “Economía y nación: una breve historia de Colombia”. Editorial Norma, Bogotá. 2003, p. 462.

³⁴ KALMANOVITZ, S. “Economía y nación: una breve historia de Colombia”. Editorial Norma, Bogotá. 2003, p. 464.

instituciones bajo criterios de imparcialidad burocrática, en casi todo el país, “la política era solamente el bipartidismo. Era su sinónimo. No había posibilidad de que algo que fuera político no fuera, al mismo tiempo, partidista”³⁵. A su vez, el Estado remitía a los partidos, el ejército, la policía, en general todas las instituciones; podían clasificarse como liberales o conservadoras. Sin embargo, el sectarismo partidista se diluyó en el acelerado paso de modernización de Colombia y su crecimiento demográfico regional. Así, aunque las aspiraciones populares de un tercer partido se encontraban frustradas, las mismas encontraron en el faccionalismo una vía de escape dentro del propio laberinto bipartidista del Frente Nacional.

Tanto el partido liberal como el conservador dieron lugar aun sinfín de facciones que lograban mayor representatividad en las regiones y ciudades más apartadas del centro capitalino del poder. El crecimiento demográfico y el fortalecimiento de las denominadas ciudades intermedias o ciudades regionales en el proceso de internacionalización de la economía, influyeron en el surgimiento de nuevos liderazgos locales. La explosión de facciones demostraba la erosión y el fracaso del sectarismo partidario³⁶.

El régimen frentenacionalista llegó a un debilitamiento ideológico tal, que en el seno del partido liberal, por ejemplo, llegaron a formarse coaliciones confesionalmente católicas; así como en el interior del partido conservador llegó a organizarse, sorprendentemente, hasta una facción gaitanista-bolivariana. Esta situación es sintomática, no solo de la muerte natural del bipartidismo, sino de un proceso que venía formándose de manera soterrada: el pueblo, acallado por un régimen que no le permitía su autodeterminación, buscaba desesperado su propia identidad ideológica y exigía, a grito herido, mayor participación en las instancias de gobierno.

“Contradictoriamente, antes, cuando no existían los partidos normativamente, todo mundo era liberal o conservador. Pero cuando se definió constitucionalmente su existencia de manera exclusiva con el Frente Nacional, el debilitamiento ideológico

³⁵ BUITRAGO, F. “El sistema político del clientelismo”. *Análisis Político*, 1989. p. 13.

³⁶ MELO, J. “El Frente Nacional. Reformismo y participación política”. *Estrategia Económica y Financiera*. 1978.

comenzó a mermar su cobertura sobre la sociedad. De esta manera, la función de control social del bipartidismo comenzó a resquebrajarse”³⁷.

El bipartidismo perdió “su capacidad de imponer disciplina en el seno de las colectividades”³⁸. Pronto, los partidos liberal y conservador se transformaron en un frankenstein ingobernable; “el disminuido nivel nacional del bipartidismo asumía la difícil tarea de coordinar una pléyade de facciones para mantener la ficción de un bipartidismo que comenzaba a operar multipartidariamente en las regiones, bipartidariamente en la competencia formal nacional y unipartidariamente en los beneficios derivados de la administración del Estado”³⁹.

El momento culmen de esta crisis llega en las elecciones de 1970, que ponían fin al Frente Nacional con la posibilidad de participación de un tercer partido. El caso de la Alianza Nacional Popular, ANAPO, constituyó un tercer episodio de brutal fracaso para el proyecto populista. En dichas elecciones, un renovado caudillaje de Gustavo Rojas Pinilla pretendió arrebatarse, por primera vez en la historia constitucional de Colombia, el poder a Liberales y Conservadores. Sin embargo un presunto fraude, marcaría el final de estas aspiraciones populares y nuevamente, las élites bipartidistas, ahora en defensa del régimen que habían construido, le saldrían al paso al proyecto populista y alargarían por cuatro años más la secuela del Frente Nacional. Al final el bipartidismo siguió alternándose, siguiendo de forma tácita los acuerdos sobre la conformación del gobierno de coalición del Frente Nacional, hasta 1978, al terminar su gobierno Alfonso López Michelsen. Ayala Diago afirma que “el populismo de la ANAPO fue, en todo caso, un populismo urbano, que recogía la memoria de la escenificación de la política en la calle y los productos de la conflictividad del desarrollo capitalista de las décadas precedentes”⁴⁰. La frustración de una prometida ruptura del gobierno de coalición condujo a cientos de miembros de la ANAPO y simpatizantes a legitimar la lucha armada contra la oligarquía, fundando el Movimiento 19 de abril, M-19, el día del supuesto fraude, una guerrilla urbana que se sumaba a la lucha insurgente; como la

³⁷ BUITRAGO, F., & DÁVILA, A. “Clientelismo: el sistema político y su expresión regional”. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes. 2010, p. 23.

³⁸ BUITRAGO, F. L. “Estudio del comportamiento legislativo en Colombia: análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970”. Tercer Mundo. 1973, p. 12.

³⁹ BUITRAGO, F. L. “Estudio del comportamiento legislativo en Colombia: análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970”. Tercer Mundo. 1973, p. 10.

⁴⁰ AYALA, A. “El Movimiento de Acción Nacional (MAN)”. *Movilización y confluencia de idearios políticos durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla*. Anuario colombiano de Historia social y de la Cultura, 1992, p.23.

única vía posible para garantizar que el pueblo volviera a ubicarse en el centro de la política nacional⁴¹.

4. “TODAS LAS FORMAS DE LUCHA”: LOS AÑOS DEL EXTERMINIO

Analistas clásicos como Samuel Huntington⁴², explican que la causa de las crisis radican en la inestabilidad política y la violencia que viven las sociedades en desarrollo, en buena medida como resultado del rápido cambio social y económico y la irrupción de nuevos grupos sociales en un contexto de muy lento desarrollo de las instituciones políticas. A esto tenemos que sumar que, con la democratización de la década de los años ochenta, las instituciones y los partidos políticos tuvieron un papel central en potenciar que algunos grupos guerrilleros, años más tarde, se convirtieran en partidos políticos y estas antiguas fuerzas guerrilleras abrieron el espectro democrático. La vía armada constituía un camino legítimo de participación para las fuerzas de oposición popular, que tarde o temprano impactaban en la institucionalidad.

Estos presupuestos, en el caso de Colombia, araron un suelo fértil para la lucha subversiva. El concierto de organizaciones guerrilleras ubicó a Colombia como el país con más grupos insurgentes del mundo entre 1987 hasta principios de la década de 1990. Estas estructuras armadas configuraron un importante papel en la cohesión y control social de los colombianos en muchas regiones de la Colombia rural⁴³. Durante la década de los ochenta, guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, el Ejército de Liberación Nacional, ELN y el Ejército Popular de Liberación, EPL recibían el relevo de la insatisfacción popular y la deuda de representatividad de los partidos políticos y sus facciones. El pueblo como un actor central en la actividad política, encontró en la insurgencia un catalizador para sus demandas y una fuente de control social. Guerrillas como las FARC, por ejemplo, desarrollaron una institucionalidad paralela, que se fundamentó en el monopolio de la

⁴¹ PALACIOS, P. “La ambivalente relación entre el M-19 y la ANAPO”. Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura, 2012, p.13.

⁴² GAITÁN, J. “Las ideas socialistas en Colombia”. Centro Jorge Eliécer Gaitán, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, 1984, p. 35.

⁴³ PIZARRO, E. Colombia ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? no 46. Análisis político, 2002, pp. 164-180.

fuerza coercitiva, de la administración de la justicia y de la tributación, en otras palabras: fueron “Estado”; allí donde las instituciones no hacían presencia⁴⁴.

Entre 1985 y 1988 la estrategia subversiva alcanza niveles de legitimidad en las grandes ciudades desconocidos hasta el momento, dos fuerzas impulsaron el proceso de politización de los sectores populares en las urbes: el golpe mediático del M-19 y el surgimiento del movimiento político Unión Patriótica, UP.

La lucha insurgente alcanzó el máximo nivel de desarrollo a finales de 1989, cuando tiene lugar la *VIII Conferencia Guerrillera*. Las condiciones estaban dadas para la toma del poder de la izquierda revolucionaria. A finales de los ochenta las fuerzas antipopulares se organizan para dar rienda suelta a la represión y a la eliminación física de los líderes de la izquierda más visibles y vulnerables. Mientras que los enfrentamientos directos en zonas rurales fueron mínimos, los asesinatos a sindicalistas, profesores, abogados defensores de derechos humanos, simpatizantes del M-19 y miembros de la UP afloraron en prácticamente todos los Departamentos de Colombia. De acuerdo con el Centro Nacional de Memoria Histórica, el ejercicio de la violencia sistemática y extendida contra la UP, entre años 1984 y el 2002, ocasionó alrededor de 4.153 víctimas asesinadas o desaparecidas. En el año 1986, durante las elecciones presidenciales, la Unión Patriótica obtuvo un 4.5% de las votaciones; en solo cuatro años enfrentó el asesinato de dos candidatos presidenciales, seis de sus dieciséis Congresistas, diecisiete diputados departamentales y ciento sesenta y tres concejales⁴⁵. En la década de los ochenta e inicios de los noventa, la contrainsurgencia o paramilitarismo demostró que el régimen oligárquico podía frenar el acceso del pueblo a las instancias de poder, aun en el plano de la ilegalidad y siguiendo las mismas estrategias de la guerra de movimiento y el terror.

La situación de crisis institucional abrió, en 1990, una brecha de excepcionalidad, la enferma democracia colombiana encontraba en los cuatro candidatos presidenciales asesinados una metáfora de su propia inviabilidad. Sin una profunda reforma institucional que diera lugar a una mayor participación popular, sería imposible afrontar la nueva década sosteniendo el orden constitucional⁴⁶. La

⁴⁴ INTERNATIONAL CRISIS GROUP. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”. Informe sobre América Latina, N°63. Brussels. 2017, pp. 3-10.

⁴⁵ CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. “¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad”. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013.

⁴⁶ PÉCAUT, D. “Colombia: violencia y democracia”. N°. 13. Análisis político. 1991, pp. 35-50.

negociación de paz con las guerrillas M-19, el Movimiento Armado Quintín Lame y el EPL condicionaron un acuerdo con todas las fuerzas políticas para llevar a la historia constitucional de Colombia a un punto de inflexión, que reordenara el aparato jurídico e institucional modernizándolo. A través de la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente, el pueblo colombiano alcanza el mayor grado de representatividad en su historia contemporánea, todas las fuerzas, oligárquicas y populares, confluyen en la redacción de una nueva Constitución Política y Colombia se declara, desde 1991, en un Estado Social de Derecho. La nueva Carta política surgió de la crisis de representatividad de pueblo colombiano; fue una consecuencia natural de la incesante tarea represiva que instalaron por décadas las fuerzas políticas tradicionales.

Una parte significativa del pueblo colombiano se vio representado en los valores, principios y propósitos de la Constituyente de 1991. El éxito en la representatividad que alcanzó la Constitución de 1991, puso en cuestión, incluso, la vigencia de la guerra de guerrillas. Una Constitución que nació del pacto entre partidos, las minorías étnicas, políticas y religiosas y que trajo para el país: la democracia participativa como complemento de la representativa; el tránsito del modelo de justicia inquisitiva al acusatorio, con la creación de la Fiscalía; la prohibición de la reelección presidencial; la independencia de los organismos autónomos y ramas del Estado con la creación de mecanismos para elegir la Junta Directiva del Banco de la República y la Corte Constitucional⁴⁷.

Con una nueva Constitución, se iniciaba una década para consolidar por vías políticas la democracia y la participación popular a través, sobre todo, de los partidos y las instituciones dentro del sistema político. Aunque como veremos, no fue así.

5. DE UN RÉGIMEN OLIGÁRQUICO A UN RÉGIMEN MAFIOSO

Desde inicios de los noventa, no solo el ruido de las armas y las sierras eléctricas⁴⁸ del paramilitarismo, ensordecía al pueblo frente al “canto de sirenas” de la lucha subversiva; también el desilusionante vínculo entre narcotráfico y guerrilla, cada

⁴⁷ DE GUEVARA, A.” Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia”. Institut français d’études andines, 2015.

⁴⁸ RIVAS, P. & REY, P. “Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)”. CONfines de relaciones internacionales y ciencia política. No 7, 2008, pp. 43-52.

vez más visible, propició que la legitimidad de algunas guerrillas se hundiera en caída libre hacia el rechazo social generalizado.

Las FARC, ausentes en el proceso de la Constituyente y las negociaciones de paz, habían comprendido que la lucha en la legalidad era una contienda perdida, así lo recordaba el exterminio de la UP, su brazo político. Desde la *VIII Conferencia Guerrillera*, las FARC dejaban de lado su histórica posición de rechazo a los negocios de la marihuana y la cocaína por ir en contra del espíritu guerrillero y apostaban por justificar como inevitables los nexos con la economía subterránea si estos ayudaban a financiar “todas las formas de lucha”⁴⁹.

Las FARC formalizan, desde 1989, el “impuesto de gramaje en el procesamiento” para la producción de droga de los grandes carteles, principalmente de coca y heroína⁵⁰. La relación entre esta guerrilla y los narcotraficantes no se basaba en la autoridad impuesta por alguna de las partes, se fundamentaba en un intercambio de poderes: el dominio territorial de las FARC evitaba desplazamientos y garantizaba protección a los agricultores frente a las incursiones paramilitares y el tráfico de drogas de los carteles proporcionaba una fuente, casi inagotable, de financiación a la lucha guerrillera. Autores como Daniel Pecaos, afirman que este “rol pasivo” de las FARC en su relación con los narcotraficantes es cuestionable, pues a partir de la década de los noventa la organización guerrillera pudo “disponer de laboratorios, pistas clandestinas, el control de peaje a narcotraficantes, impuestos sobre los cultivadores, control del cincuenta por ciento en las extensiones del cultivo, rutas de evacuación de los campamentos y la negociación, incluso, del precio de compra del producto”⁵¹.

Resulta importante recalcar que estas alianzas nunca fueron estables; las relaciones entre la guerrilla más poderosa del mundo y los carteles del narcotráfico, se caracterizaron, siempre, por “una mezcla de cooperación y hostilidad”⁵². Pecaot coincide con Echandía, Henderson, Bejarano y Pizarro en que la relación de las FARC

⁴⁹ PÉCAUT, D. “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”. Análisis político, 2008, p. 39.

⁵⁰ Hablamos de “formalización” pues ya en 1987 un informe de las FARC mostraba una diferencia entre “frentes ricos” y “frentes pobres”. Los primeros eran comandados por guerrilleros opulentos con joyas y coches de lujo. (Nota 39)

⁵¹ PÉCAUT, D. “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”. Análisis político, 2008, p.33 y 39.

⁵² PALACIO, G., & ROJAS, F. “Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia”. G. Palacio.(Comp.), *La irrupción del Paraestado: ensayos sobre la crisis colombiana*. 1990, p. 73.

con los narcotraficantes se basó en establecer un control para-institucional sobre el tráfico de drogas. Según Henderson, “hacia finales de los años noventa, el secuestro representaba, aproximadamente la tercera parte de los ingresos de las FARC, superados por un 54% de los beneficios obtenidos por el narcotráfico”⁵³. Por otra parte, Ana Bejarano y Eduardo Pizarro, calculan que la financiación de las FARC se componía en un 48% del tráfico de drogas, el 36% era fruto de la extorsión, el 8% derivado del secuestro, un 6% producto del robo de ganado y un 2% restante de actividades varias. Las cifras del gobierno, para finales de los noventa, indican que “el narcotráfico, representaba un 46.44% del total de los recursos de los cuales, el 45.9% derivaba de las actividades de comercialización de clorhidrato de coca, frente a un 0.53% obtenido, presumiblemente, del impuesto de gramaje. El resto de rubros serían un 41.31% de la extorsión, un 6.75% del secuestro, un 1.39% el hurto de ganado, y un 7% restante de actividades criminales varias; como asalto a entidades bancarias o el hurto de combustibles”⁵⁴.

Podría afirmarse que la institucionalidad paralela de las FARC en la Colombia rural llegó a ubicarles como una especie de “control aduanero” en el tráfico de droga, aquello desvirtuó sus posibilidades de representación política para un pueblo que continuaba en la búsqueda del poder por cualquier vía. Daniel Pécaut, afirma que en esas fuentes de financiación, están también las claves precisas de su longevidad como estructura guerrillera⁵⁵. Esa, en nuestra perspectiva, es también la clave que explica el por qué de una traición a los anhelos de un pueblo, al que le habían cortado todas las vías legales de acceso hacia el ejercicio la soberanía desde 1948.

Hay que matizar que, en el pacto con el narcotráfico, no solo pecó la insurgencia, también lo hizo el régimen oligárquico que, en esta reconstrucción histórica, encontró en el negocio de la droga una fuente infinita de recursos para perpetuarse en el poder. Si una guerrilla, era susceptible pactar con narcotraficantes, no debe sorprender que varios de los dirigentes liberales y conservadores, se vieran también inmiscuidos en las complejas tramas del narcotráfico. Uno de esos vínculos lo

⁵³ HENDERSON, J. D. “Víctima de la globalización: la historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia”. Siglo del Hombre Editores. 2012, p. 43.

⁵⁴ BEJARANO, A. Y PIZARRO, E. “The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia”. *Workshop at the Punk Center of International Relations*, Universidad de Toronto. 2001, p. 14.

⁵⁵ PÉCAUT, D. “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”. *Análisis político*, 2008, p. 37.

encontramos en el caso de la Aeronáutica Civil, la institución encargada de autorizar las pistas privadas de aterrizaje de aviones y avionetas en Colombia⁵⁶.

La elección de esta institución, la Aeronáutica civil, para explicar la forma como operó la narcotización del régimen político tradicional, no es fortuita; nos permite hilar hechos que llegan hasta el presente, explican la forma cómo se le han cerrado al pueblo todos los caminos para el establecimiento de un régimen nacional-popular hasta el siglo XXI. Para ello tendríamos que situarnos, varios años atrás, en 1984, cuando se descubre un “un gigantesco complejo de refinación de la coca, llamado *Tranquilandia*”.

Tranquilandia, un gigantesco complejo de laboratorios de droga descubierto en 1984, demostró que los únicos beneficiarios del pacto con los narcotraficantes, no eran las guerrillas. Tranquilandia era una hacienda en los llanos del Yarí, sirvió como pista aérea del cartel de Medellín, un territorio de influencia de las FARC, en el cual operaba el laboratorio de cocaína más grande del país. Se ubicaba a 100 kilómetros de San Vicente del Caguán, comprendía unas 500 hectáreas. La propiedad fue vendida por los descendientes de Oliverio Lara, un reconocido líder agroindustrial, a los ganaderos huilenses Rogelio Mora y Ricardo Cabrera y a los esmeralderos y socios de Víctor Carranza: Isauro y Hernando Murcia, a mediados de los años 70⁵⁷.

En la década de los ochenta, narcotraficantes del Cartel de Medellín hicieron presencia en el lugar: Carlos Lehder Rivas, Gonzalo Rodríguez Gacha, Pablo Escobar, Leonidas Vargas y los hermanos José Luis, Juan David y Fabio Ochoa Vásquez, enviaron desde los hatos ganaderos El Recreo, Méjico, Caquetania, Canadá, Tranquilandia, Ciudad Yarí y Candilejas avionetas bimotor con droga hacia las costas de Venezuela y Perú, lugares donde iniciaban rutas clandestinas que conducían a Estados Unidos y Europa⁵⁸.

El operativo de la policía que pone al descubierto a Tranquilandia, supuso el allanamiento y desmantelado de “cien construcciones rústicas de un gigantesco laboratorio, siete aeronaves, diez lanchas, tres vehículos, cuatro tractores, seis pistas de

⁵⁶ CONTRERAS, J., & GARAVITO, F. “Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras”. Oveja Negra. 2002

⁵⁷ BOLAÑOS, A. “Tranquilandia, un operativo inconcluso”. Periódico El Espectador.Com. (2017a). Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/ii-tranquilandia-un-operativo-inconcluso-articulo-856140>

⁵⁸ BOLAÑOS, A. “Tranquilandia y las tierras de la familia Lara”. Periódico El Espectador.Com. (2017b) Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/i-tranquilandia-y-las-tierras-de-la-familia-lara-articulo-856138>.

aterrizaje, veintiuna armas largas, siete radios de comunicación, treinta y cuatro plantas eléctricas, treinta y ocho motosierras, diez compresores y doce estufas”⁵⁹. La Policía Antinarcóticos destruyó en el operativo “13,8 toneladas métricas de cocaína, avaluadas en 1,2 billones de dólares”⁶⁰.

Los nombres involucrados en el golpe a Tranquilandia, el 7 de marzo de 1984, habrían pasado a la historia, de hecho ya casi todos están muertos o en la cárcel, si no fuera porque una de las aeronaves incautadas y las seis pistas de aterrizaje que allí operaban, remiten a una misma persona; un elemento fundamental en la historia reciente de Colombia hasta la actualidad.

La policía encontró la aeronave Hughes 500 HK-2704-X, de propiedad del ganadero Alberto Uribe Sierra, quien había sido asesinado por las FARC ocho meses antes del operativo, las pistas de aterrizaje habían sido, a su vez, autorizadas por su hijo, entre 1980 y 1982 cuando desempeñó el cargo de Director de la Aeronáutica Civil: Álvaro Uribe Vélez, quien se convertiría en Presidente de Colombia desde 2002 y hasta 2010. La participación Uribe y otros políticos involucrados en autorizaciones de vuelos, pistas, y además en la escrituración de predios, entre otras funciones públicas, devela el pacto existente, en los ochenta, entre narcotraficantes y políticos⁶¹.

A partir del operativo, se desata una guerra que diluye la alianza del cartel de Medellín y sus herederos con las FARC. Rodríguez Gacha declara la guerra a las FARC y propicia la creación del grupo paramilitar “Autodefensas del Magdalena Medio”. La guerrilla, procedió a “decomisar” las tierras de los narcotraficantes, llegando a controlar plenamente la región y, a finales de los noventa, a crecer como nunca en sus zonas de influencia. Uno de los últimos hechos que vinculó a un protagonista de Tranquilandia, fue el asesinato del “cristalizador” de cocaína Arnulfo Amaya en 1995 en Cartagena del Chairá a manos de las FARC⁶², desde allí el protagonismo lo tuvo la guerrilla y el crecimiento de las fuerzas paramilitares que les declararon la guerra.

⁵⁹ BOLAÑOS, A. “Tranquilandia, un operativo inconcluso”. Periódico El Espectador.Com. (2017a). Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/ii-tranquilandia-un-operativo-inconcluso-articulo-856140>.

⁶⁰ BOLAÑOS, A. “Tranquilandia y las tierras de la familia Lara”. Periódico El Espectador.Com. (2017b) Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/i-tranquilandia-y-las-tierras-de-la-familia-lara-articulo-856138>.

⁶¹ CONTRERAS, J., & GARAVITO, F. “Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras”. Oveja Negra. 2002, p.60.

⁶² CRUZ, A. & RIVERA, D. “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”. *Historia y espacio*. 2008, p. 7.

En Tranquilandia “se resume la historia de las últimas décadas en Colombia: colonos que desalojan familias indígenas, terratenientes que se quedan con las tierras, guerrilla que llega a controlarlas, narcotráfico que las aprovecha, y nombres de políticos”⁶³. Este episodio es sintomático del daño que la narcotización de la política generó a Colombia, marcó el paso de un régimen que “simplemente” era oligárquico, a un régimen mafioso que desafiaba, incluso, a la misma oligarquía. Esta lucha por la dirigencia del país, en todo caso, terminó por desvirtuar, aun más, toda posibilidad de consolidar un propósito colectivo o un liderazgo nacional-popular.

La disputa entre las élites mafiosas y las oligárquicas hizo de los noventa una década perdida: en los gobiernos de Gaviria, Samper y Pastrana se hizo trizas varios de los logros populares que se habían alcanzado con la Constituyente de 1991, otros simplemente no se reglamentaron. El gobierno de César Gaviria (1990-1994) contó de una cierta aceptación popular al haber sido el anfitrión de la Constitución de 1991; el gobierno liberal de Ernesto Samper (1994-1998) y el del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) pusieron de manifiesto la continuidad de la crisis y la frustración de no haber logrado las metas que habían propuesto a la sociedad colombiana⁶⁴. En estos periodos se reformó el sistema de salud y Seguridad Social pública de Colombia, privatizándolo, se postergó la reglamentación del estatuto de oposición política y se condicionó la expropiación en una clara defensa de la propiedad privada y la concentración de la riqueza y la tierra. Además, la presidencia de Pastrana se caracterizó por un frustrado proceso de paz con la guerrilla de las FARC, en el que cedió amplios territorios a la guerrilla, cercanos a la mítica Tranquilandia, para posteriormente fracasar en las conversaciones de paz.

6. EL PUEBLO ATRAPADO EN UN *FALSO* POPULISMO

Álvaro Uribe gana las elecciones presidenciales de 2002, la bandera que lo conduce al Palacio de Nariño consistió en un discurso beligerante contra las FARC.

⁶³ BOLAÑOS, A. “Tranquilandia y las tierras de la familia Lara”. Periódico El Espectador.Com. (2017b). Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/i-tranquilandia-y-las-tierras-de-la-familia-lara-articulo-856138>

⁶⁴ CEPEDA, J. “Inclusión política en el marco de los procesos de Paz y su significado para el desarrollo de los sistemas de partidos y la democratización: los casos del FMLN, M-19 y MLN-T”. Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, p.249.

Uribe se convierte en un baluarte de la lucha contrainsurgente. Es el primer gobernante, en este recorrido de 1948 a 2018 que recurre a movilizar símbolos populares representativos de la Colombia rural, como elemento central de su estrategia política. Desafía al régimen oligárquico tradicional y genera una ruptura con los partidos tradicionales, apoyándose de forma exclusiva en su propia figura como “protector de la patria”. Su bandera política era simple: derrotar a la guerrilla de las FARC⁶⁵. Logra transformar, hasta la actualidad, la posición de la opinión pública a su favor, su liderazgo puso en un segundo plano los vínculos que desde mediados de los ochenta él mismo, su hermano, padre, primo, sus jefes de seguridad y otros funcionarios cercanos a él, tendrían con miembros del Cartel de Medellín como los hermanos Ochoa, Pablo Escobar e inclusive, con las mismas FARC, como lo hemos abordado en el caso de Tranquilandia⁶⁶.

La retórica convocante de Uribe sedujo a un pueblo que, desde la Constituyente no se veía representado en ninguna fuerza política de forma mayoritaria. Paradójicamente, ha sido el Presidente que más reformas ha realizado a la Constitución de 1991. Uribe apeló al principio básico, hobbesiano, en la conformación del Estado y la ciudadanía: por él pasaba la transacción soberana de: protección a cambio de obediencia. Desarrolló un discurso contra la clase política y los “grandes apellidos” de los partidos centralizados en Bogotá, en beneficio de las regiones que tenían que ocupar, por fuerza, la deshonrosa “primera línea” en la guerra contra la guerrilla: él, Uribe, se presentó como su salvador.

El antiguo director de la Aeronáutica Civil de Colombia, quien autorizaba las pistas privadas para las aeronaves en el periodo de mayor apogeo del narcotráfico en el mundo, llega a la presidencia de Colombia en los inicios del siglo XXI. Su victoria representó la consolidación del régimen con el que soñó Pablo Escobar; constituyó un “golpe en la cien” para el régimen oligárquico tradicional y su forma de gobernar: un falso populismo, una suerte de “embrujo” que ha terminado por frustrar, nuevamente, las aspiraciones populares en Colombia⁶⁷.

⁶⁵ DUQUE, J. “Colombia, liderazgos políticos en un contexto de violencia. César Gaviria Trujillo y Álvaro Uribe Vélez”. *Reflexión Política*. 2018, p. 25-48. Recuperado de <https://alacip.org/cong13/869-daza-7c.pdf>

⁶⁶ CONTRERAS, J., & GARAVITO, F. “Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras”. Oveja Negra. 2002.

⁶⁷ CONTRERAS, J., & GARAVITO, F. “Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras”. Oveja Negra. 2002.

Dejando a un lado sus orígenes y posibles vínculos con el narcotráfico, Uribe transformó el espectro ideológico colombiano dando un adjetivo nuevo al pensamiento de derechas; un extremo ausente de liderazgos populares en la historia contemporánea de Colombia. Uribe es el arquetipo del liderazgo de derecha populista o derecha post-liberal⁶⁸.

Javier Duque afirma que Uribe “cuenta con un amplio apoyo de medios de comunicación tanto nacionales como internacionales, como el diario *El Mundo* de España y *The Wall Street Journal* que se hacen eco de sus políticas”⁶⁹.

Uribe capitaliza la historia de insatisfacción popular que hemos reconstruido con “un lenguaje que crea la ilusión de cercanía con la gente. Los trata de hijitos y de amigos, se hace fotografías, los saluda, hace como que los escucha”⁷⁰. Recorrió el país con sus “Consejos Comunitarios”, en los que aplicó las técnicas de decisión populista: borraba todo curso burocrático e institucional y se saltaba, inclusive, a sus propios ministros para decidir in situ ante las peticiones del pueblo, todo durante ocho años y transmitido en directo por la televisión pública; ejerció una suerte de “democracia comunitaria de facto” en la que él ocupaba el lugar de intérprete natural de las demandas del pueblo. “Realizó encuentros comunitarios en pueblos y veredas, dio entrevistas a emisoras y periódicos locales, visitó universidades privadas y confesionales, rezó con curas y con cristianos”⁷¹.

En cuanto a la guerra contra las guerrillas cumplió su cometido: Uribe disminuyó en un 50% la fuerza de combate del ELN y de las FARC, la cifra oficial de subversivos asesinados fue de 16.000 entre 2002 y 2010⁷². Con políticas sociales

⁶⁸ DUQUE, J. “Uribe Centro Democrático: el vehículo de un liderazgo caudillista, en una democracia maltrecha”. Revista Razón Pública. 2013. Recuperado de <https://razonpublica.com/uribe-centro-democratico-el-vehiculo-de-un-liderazgo-caudillista-en-una-democracia-maltrecha/>

⁶⁹ DUQUE, J. “El porqué de Álvaro Uribe”. Revista Razón Pública. 2019. Recuperado de <https://razonpublica.com/el-por-que-de-alvaro-uribe/>.

⁷⁰ DUQUE, J. “El porqué de Álvaro Uribe”. Revista Razón Pública. 2019. Recuperado de <https://razonpublica.com/el-por-que-de-alvaro-uribe/>.

⁷¹ - DUQUE, J. “La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos”. Perspectivas Internacionales, N° 2. 2014.

⁷² SIERRA, J. “Breves notas sobre el conflicto colombiano tras la llegada de Álvaro Uribe Vélez”. Análisis GESI, 2015, vol. 2.

basadas en el asistencialismo focalizado culminó su segundo Gobierno⁷³ con los más altos índices de éxito de un expresidente en la historia de Colombia⁷⁴.

Más allá de la forma, su programa dista mucho de ser progresista y atacar las causas de la desigualdad en Colombia, Uribe es el autor de más de la mitad de las reformas que ha tenido la Constitución de 1991 hasta 2010, la mayor parte para fortalecer el poder ejecutivo, incluida, por ejemplo, la reelección presidencial. No obstante, se debe destacar la reforma política del año 2003, que buscó cohesionar y fortalecer a los partidos políticos, para lo cual se implementaron medidas como la lista única por partidos, el umbral, la cifra repartidora y la ley de bancadas, para frenar el transfuguismo, estas medidas representan una distancia entre Uribe, y el régimen oligárquico tradicional que se nutría de la seducción a los líderes y “caciques” políticos más allá de los programas o agendas de partido. Esas medidas contribuyeron, por lo menos en parte, al fortalecimiento de los partidos políticos y a frenar la práctica del transfuguismo. Sin embargo, esto no favoreció el desarrollo de la actividad de los partidos de oposición, que se vieron amedrantados, en la práctica, por fuerzas paramilitares.

No obstante la forma populista de Uribe, su esencia pone en cuestión que, bajo su liderazgo, el pueblo colombiano haya logrado el protagonismo y la representación mayoritaria que históricamente se le ha negado. Dos razones nos permiten afirmar que el Uribismo constituye la última estrategia para suprimir las aspiraciones nacional-populares de acceso al poder presidencial.

Primero, el personalismo de su estrategia le ha impedido formar un partido serio que cristalice su legado ideológico; el Uribismo es, realmente, una ficción; un eufemismo que esconde la ausencia de un movimiento que vaya más allá de Uribe y supere, con criterio propia, la imposición de sus ideas. La esencia del tipo de populismo que creó Uribe es tan “uribedependiente” que su partido político: el Centro Democrático, sólo alcanza un mínimo de identidad en la figura física de su líder: hasta el logo del partido se compone por la silueta de Uribe; por un tiempo incluyó su rostro, sin reparos. Esta situación genera que las demandas insatisfechas del pueblo se vean en un segundo plano, frente a las prioridades personales del propio Uribe. Así, los ataques

⁷³ Uribe Vélez propuso y gestionó la reelección en Colombia, prohibida en la Constitución de 1991

⁷⁴ BUITRAGO, F. “La política de seguridad democrática: 2002-2005”. Revista Análisis político, 2006, p. 3-30.

que sufre en la actualidad Uribe, quien es investigado por la creación y apoyo a grupos paramilitares, entre otros presuntos delitos que lo vinculan con la compra de testigos, terminan convirtiéndose en parte sustancial de las decisiones y de la agenda del partido, hoy, en el gobierno del país.

Segundo, los intereses económicos que defendió Uribe en sus dos periodos y ahora que gobierna Iván Duque, provienen de los grandes grupos económicos bancarios, ganaderos y terratenientes. No logró materializar cambios en la estructura socioeconómica que favorecieran una disminución en los índices de desigualdad que han ubicado a Colombia en el segundo lugar más desigual del hemisferio occidental, únicamente superado por Haití⁷⁵.

La derrota militar a las FARC no estuvo acompañada de un desarrollo rural a favor de los más pobres, por lo contrario, la concentración de la riqueza afianzó a las élites económicas que brindan apoyo a Uribe. Más allá de las distancias en la forma política populista; en la cara económica Uribe coincide con los intereses elitistas. Dado que no es posible transformar un país hacia un régimen nacional-popular, sin modificar las estructuras económicas, el populismo de Uribe, constituye un “falso populismo”.

En síntesis, presentarse en el discurso, como lo hace Uribe, como lo auténticamente popular y responder, en la práctica, a los intereses de las élites ganaderas, terratenientes y bancarias, ha sido más efectivo en la neutralización de las aspiraciones populares que cualquier capítulo anterior en la historia contemporánea de Colombia.

CONCLUSIONES

La historia política contemporánea de Colombia concentra seis momentos claves en la neutralización de los proto-regímenes populares que pudieran afectar la estructura económica del país, hacia una redistribución más efectiva. Cada uno de estos momentos

⁷⁵ BANCO MUNDIAL. “Armando el rompecabezas de la pobreza”. Washington, DC. Grupo Banco Mundial. 2018. Pág. 12. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf?sequence=33>

explica la manera como las élites políticas, económicas y armadas toman acciones, legales o ilegales, para evitar que el pueblo adquiriera rasgos que salieran de su control.

El primero de esos momentos cumple un papel simbólico: el asesinato de Jorge Eliécer Gaitán dio inicio a una oleada de violencia e impunidad, mientras que su vida e ideas ha conformado el mito fundacional de “lo popular” y la política de masas en Colombia desde 1948.

El segundo suceso importante fue la conformación de un gobierno militar manipulado, en un principio, para neutralizar las aspiraciones radicales de una facción del conservatismo, aunque en un segundo plano, el recurso a un militar sirviera para ocultar el monolitismo de una clase política que se esforzaba por mantener, solo en el discurso y tras bambalinas de una dictadura manipulada, el radicalismo bipartidista. El experimento populista “desde arriba” de Gustavo Rojas Pinilla fue tomado como una traición a las élites y brutalmente abortado por las mismas fuerzas que apoyaron su “Golpe de opinión” en 1953.

En un tercer momento se consolidó un nuevo proyecto de contención popular con el Frente Nacional. La prohibición de la participación a otras fuerzas electorales distintas al partido liberal y el conservador constituyeron una dictadura vedada que mantenía el orden institucional, sin permitir una verdadera participación democrática a las fuerzas de oposición provenientes de otros partidos y movimientos.

En cuarto lugar hemos querido mencionar el proceso de exterminio paramilitar, de la década de los ochenta, como una de las formas más despiadadas de clausura de la militancia de izquierda en Colombia. Un caso emblemático de esta etapa, lo constituye la desaparición del movimiento político Unión Patriótica: por medio del asesinato y la desaparición sistemática a sus afiliados.

El quinto episodio en esta larga historia de contención popular, no viene desde las élites tradicionales, sino desde grupos guerrilleros deslegitimados por sus vínculos con el narcotráfico. Esta transformación fue clave en la longevidad de algunos grupos subversivos y, paradójicamente, explica cómo las FARC, por ejemplo, pasan de ser actores revolucionarios que buscan el cambio radical de la estructura socio-económica del país a contribuir a su sostenimiento, beneficiándose de la economía subterránea y desprestigiando la lucha partisana y sus valores.

Finalmente se describe el surgimiento de un falso populismo, como resultado de un proceso, iniciado en los años noventa, que buscaba consolidar el paso de un régimen oligárquico a un régimen ilegal y que, en todo caso, ha contribuido a mantener las desigualdades socioeconómicas y concentrar el poder en pocas manos.

Creemos que el objetivo cumplido de acordar una paz estable y duradera podría romper el embrujo de la neutralización popular que ha padecido Colombia por setenta años y fortalecer a las instituciones democráticas convocando a las fuerzas de diversas ideologías. El 24 de noviembre de 2016 al firmarse en el Teatro Colón de Bogotá el Acuerdo Final para la Terminación del conflicto de las FARC, se constituyó un hito histórico no solo para Colombia sino para toda América Latina, ya que según el Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz de la Universidad de Notre Dame, por ejemplo, de los treinta y cuatro acuerdos firmados en el mundo en las últimas tres décadas para poner fin a conflictos armados, el acuerdo colombiano es el más completo⁷⁶. Un amplio y complejo proceso la implementación de estos acuerdos puede ayudar a saldar las deudas históricas de participación popular que aquí hemos descrito y brindar un grado de integración en el sistema político similar a la de la Constituyente de 1991. El rescate al pueblo como actor político que pudiera impulsar la implementación de los acuerdos, representaría el cese histórico de esta larga noche de neutralizaciones; ese constituiría el mayor éxito o fracaso del proceso de paz.

⁷⁶ *Inicio del Proceso de Paz. La Fase Exploratoria y el camino hacia el Acuerdo General*. Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP. Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República. Tomo I p.29.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCANTARA SÁEZ, M; FREIDENBERG, F. “Partidos políticos en América Latina: Centro América, México y República Dominicana”. Biblioteca de América, N°. 19. Salamanca. Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- ALCANTARA, M. “Sistemas políticos en América Latina”. Vol 2. Madrid, 1995. pp.134-145.
- ALAPE, A. “El bogotazo: memorias del olvido: Visión comunista acerca del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán”. Vol. 134. Ediciones LAVP, 2019.
- ALAPE, A. “El 9 de abril, asesinato de una esperanza en: Nueva Historia de Colombia”. Volumen II, Bogotá, Editorial Planeta. 1989.
- AYALA, A. “Exclusión, discriminación y abuso de poder en El Tiempo del Frente Nacional”. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. 2008
- AYALA, A. “El populismo atrapado, la memoria y el miedo: El caso de las elecciones de 1970”. Bogotá. La Carreta Editores. 2006
- AYALA, A. “Nacionalismo y populismo: ANAPO y el discurso político de la oposición en Colombia, 1960-1966”. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.1995
- AYALA, A. “El Movimiento de Acción Nacional (MAN)”. *Mobilización y confluencia de idearios políticos durante el gobierno de Gustavo Rojas Pinilla*. N°. 20. Anuario colombiano de Historia social y de la Cultura, 1992, p. 44-70.
- BANCO MUNDIAL. “Armando el rompecabezas de la pobreza”. Washington, DC. Grupo Banco Mundial. 2018. Pág. 12. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30418/211330ovSP.pdf?sequence=33>
- BEJARANO, A. Y PIZARRO, E. “The Coming Anarchy: The Partial Collapse of the State and the Emergence of Aspiring State Makers in Colombia”, *Workshop at the Punk Center of International Relations*. Universidad de Toronto. 2001.
- BERMÚDEZ, A. “Del Bogotazo al Frente Nacional. Historia de la década en que cambio Colombia”. Bogotá: Tercer Mundo Editores. 1995.

- BOLAÑOS, A. “Tranquilandia, un operativo inconcluso”. Periódico El Espectador.Com. (15/ 12/ 2017). Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/ii-tranquilandia-un-operativo-inconcluso-articulo-856140>
- BOLAÑOS, A. “Tranquilandia y las tierras de la familia Lara”. Periódico El Espectador.Com. (14/ 12/ 2017). Recuperado de <https://www.elespectador.com/colombia2020/territorio/i-tranquilandia-y-las-tierras-de-la-familia-lara-articulo-856138>
- BUITRAGO, F., & DÁVILA A. “Clientelismo: el sistema político y su expresión regional”. Ediciones Uniandes-Universidad de los Andes. 2010.
- BUITRAGO, F. “La política de seguridad democrática: 2002-2005”. N° 57. Revista Análisis político. 2006, p. 3-30.
- BUITRAGO, F. “El sistema político del clientelismo”. N°. 8. *Análisis Político*. 1989, p. 8-32.
- BUITRAGO, F. “Estudio del comportamiento legislativo en Colombia: análisis histórico del desarrollo político nacional, 1930-1970”. Tercer Mundo. 1973
- BUSHNELL, D. “Colombia una nación a pesar de sí misma. De los tiempos precolombinos a nuestros días”. Bogotá: Planeta. 1994
- CEPEDA, J. “Inclusión política en el marco de los procesos de Paz y su significado para el desarrollo de los sistemas de partidos y la democratización: los casos del FMLN, M-19 y MLN-T”. Tesis Doctoral, Universidad de Murcia, p.249.
- CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA. “¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad”. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica. 2013.
- CHAOUCH, M. “La presencia de una ausencia: Jorge Eliécer Gaitán y las desventuras del populismo en Colombia”. Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, vol. 11. 2009, p. 251-262.
- CONTRERAS, J., & GARAVITO, F. “Biografía no autorizada de Álvaro Uribe Vélez: El señor de las sombras”. Oveja Negra. 2002, p. 260.
- CRUZ, A. & RIVERA, D. “El narcotráfico en Colombia. Pioneros y capos”. N°. 31. Bogotá: Historia y espacio. 2008

- DE GUEVARA, A. “Democracia pactada: el Frente Nacional y el proceso constituyente de 1991 en Colombia”. Institut français d’études andines. 2015.
- DUQUE, J. “El porqué de Álvaro Uribe. Revista Razón Pública”. 2019 Recuperado de <https://razonpublica.com/el-porque-de-alvaro-uribe/>
- DUQUE, J. “Colombia, liderazgos políticos en un contexto de violencia. César Gaviria Trujillo y Álvaro Uribe Vélez”. *Reflexión Política*, N°. 20. 2018, p. 25-48. Recuperado de <https://alacip.org/cong13/869-daza-7c.pdf>
- DUQUE, J. “La democracia en Colombia: Entre los déficits y la insatisfacción de los ciudadanos”. *Perspectivas Internacionales*, N° 2. 2014.
- DUQUE, J. “Uribe Centro Democrático: el vehículo de un liderazgo caudillista, en una democracia maltrecha”. *Revista Razón Pública*. 2013. Recuperado de <https://razonpublica.com/uribe-centro-democratico-el-vehiculo-de-un-liderazgo-caudillista-en-una-democracia-maltrecha/>
- GAITÁN, J. “Las ideas socialistas en Colombia”. Centro Jorge Eliécer Gaitán, Facultad de Derecho, Universidad Nacional, 1984
- GALVIS, S., & DONADÍO, A. “*El jefe supremo: Rojas Pinilla en la violencia y en el poder*”. Bogotá: Hombre Nuevo Editores. 2002.
- GÓMEZ, H. “Gaitán enfoque histórico”. Bogotá, Colombia: Cosmos. 1975.
- GUTIÉRREZ, A. “La Violencia en Colombia de M. Guzmán, O. Fals y E. Umaña y las trasgresiones al Frente Nacional”. No 2. *Revista colombiana de sociología*, 2012, p. 15-33.
- HENDERSON, J. “Víctima de la globalización: la historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia”. Siglo del Hombre Editores. 2012
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. “Los grupos armados de Colombia y su disputa por el botín de la paz”. N°63. Informe sobre América Latina. Brussels. 2017
- JARAMILLO, D. “Satanización del socialismo y del comunismo en Colombia 1930-1953”. Popayán, Colombia: Universidad del Cauca. 2007.
- KALMANOVITZ, S. “Economía y nación: una breve historia de Colombia”. Editorial Norma, 2003.

- MELO, J. “El Frente Nacional. Reformismo y participación política”. *Estrategia Económica y Financiera*. 1978.
- PALACIOS, P. “La ambivalente relación entre el M-19 y la ANAPO”. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 2012, p.13.
- PALACIOS, M. “Entre la legitimidad y la violencia: Colombia 1875-1994”. Editorial Norma. 2003.
- PALACIO, G. & ROJAS, F. “Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: narcotráfico y contrainsurgencia”. G. Palacio.(Comp.), *La irrupción del Paraestado: ensayos sobre la crisis colombiana*. 1990, pp. 69-104.
- PÉCAUT, D. “Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión”. N° 63. *Análisis político*. 2008, pp. 22-50.
- PÉCAUT, D. “Colombia: violencia y democracia”. N°. 13. *Análisis político*. 1991, p. 35-50.
- PICÓN, A. G. “El golpe militar del 17 de abril de 1854: La dictadura de José María Melo”. *El enigma de Obando. Los secretos de la historia*. N°. 120. Imprenta nacional, 1972.
- PIZARRO, E. Colombia ¿guerra civil, guerra contra la sociedad, guerra antiterrorista o guerra ambigua? no 46. *Análisis político*, 2002, p. 164-180.
- RIVAS, P. & REY, P. “Las autodefensas y el paramilitarismo en Colombia (1964-2006)”. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*. No 7, 2008, p. 43-52.
- RIOS SIERRA, J. “Breves notas sobre el conflicto colombiano tras la llegada de Álvaro Uribe Vélez”. vol. 2. *Análisis GESI*, 2015.
- VARGAS, A. “Construcción de formas de resistencia política: el caso del Frente Social y Político. Notas para un debate” en Jairo Estrada Álvarez (comp.): *Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2003.

VÁSQUEZ, E. “Historia de Cali en el siglo XX”. *Sociedad, Economía, cultura y espacio. Colombia: Darío Henao Restrepo*. Pacifico Abella Millán, 2001, p. 318.

URIBE DE HINCAPIÉ, M. “Las guerras por la nación en Colombia durante el siglo XIX”. 2001.

WORKSHOPS DE INVESTIGAÇÃO NO ENSINO SUPERIOR ¹

REFELXÃO EPISTEMOLÓGICA EM EDUCAÇÃO ARTÍSTICA

Ana Isabel Serra Rocha ²

Universidade de Lisboa

RESUMEN

Este texto presenta parte del camino del Doctorado en Educación Artística que comenzó en 2016 en la Universidad de Lisboa, donde, inspirado en el tema de la tesis *La experiencia y el lugar del libro en la Universidad*, el autor realiza micro exposiciones en el Biblioteca y talleres de investigación en el Instituto de Educación de la Universidad respectiva. Los talleres de investigación se presentan en eventos científicos, desarrollados a partir de una pregunta de investigación, utilizando herramientas artísticas como elementos de mediación e interconexión (*Arts Based Research*), promoviendo una dinámica participativa de todos los participantes e investigadores. Está dirigido a grupos heterogéneos (investigadores, supervisores, maestros, estudiantes y otros elementos de la comunidad educativa), y busca investigar los procesos de construcción del conocimiento a través de la experiencia práctica de manipulación y creación de un libro de objetos. Estos objetos de investigación se muestran en galerías u otros lugares, dando a conocer los resultados de la investigación. En una segunda parte, se presentan tres territorios que buscan comprender el papel solitario del investigador y sus lugares habitables; *Research Island* (1966), *Wisdom* (1922) and *Creativity* (2019), discutiendo la posibilidad de criar una *Isla de Educación Artística* (2020).

PALABRAS CLAVE: Educación superior, educación artística, talleres de investigación.

¹ Artículo recibido el 21 de abril de 2020 y aprobado el 29 de mayo de 2020.

² Universidade de Lisboa-Instituto de Educação e Faculdade de Belas Artes de Lisboa. Email: anaserrarochoa@gmail.com

RESUMO

Este texto apresenta parte do percurso do Doutoramento em Educação Artística iniciado em 2016 na Universidade de Lisboa, onde, inspirada pelo tema da tese *A Experiência e o Lugar do Livro na Universidade*, a autora realiza micro exposições na Biblioteca e workshops de investigação no Instituto de Educação da respetiva Universidade.

Os workshops de investigação são apresentados em eventos científicos, desenvolvidos a partir de uma pergunta de investigação, utilizando ferramentas artísticas como elementos de mediação e interconexão (*Arts Based Research*), promovendo uma dinâmica participativa de todos os participantes e investigadora. Destina-se a grupos heterogéneos (investigadores, supervisores, professores, alunos e outros elementos da comunidade educativa), e procuram investigar sobre os processos de construção do conhecimento através da experiência prática de manipulação e criação de um objeto – livro. Estes objetos de investigação são expostos em galerias ou outros locais dando a conhecer o resultado da investigação.

Numa segunda parte são apresentados três territórios que procuram entender o papel solitário do investigador, e os seus lugares habitáveis; Ilha da Pesquisa (1966), Sabedoria (1922) e Criatividade (2019), divagando sobre a possibilidade da construção de uma Ilha de Educação Artística (2020).

PALAVRAS CHAVE: Ensino superior, educação artística, workshops de investigação

ABSTRACT

This text presents part of the path of the PhD in Art Education started in 2016 at the University of Lisbon, where, inspired by the theme of the thesis *The Experience and the Place of the Book at the University*, the author holds micro exhibitions at the Library and research workshops at the Instituto de Education of the respective University. The research workshops are presented in scientific events, developed from a research question, using artistic tools as elements of mediation and interconnection (*Arts Based Research*), promoting a participatory dynamic of all participants and researcher. It is aimed at heterogeneous groups (researchers, supervisors, teachers, students and other elements of the educational community), and seeks to investigate the processes of knowledge construction through the practical experience of manipulation and creation

of an object - book. These research objects are displayed in galleries or other places, making the results of the research known. In a second part, three territories are presented that seek to understand the researcher's solitary role, and its habitable places; *Research Island* (1966), *Wisdom* (1922) and *Creativity* (2019), discussing the possibility of building an *Artistic Education Island* (2020).

KEYWORDS: Higher education, artistic education, research workshops.

SUMARIO: O LUGAR DO INVESTIGADOR. I. WORKSHOP DE INVESTIGAÇÃO MICRO II. EXPOSIÇÕES NA BIBLIOTECA III. ILHAS. CONCLUSÕES

* * *

Nadava no ar, com as pétalas molhadas.

Junto aos peixes respirava o céu azul.

Brilhava um duplo arco-íris quando aterrei.

Senti-me segura.

Ana Serra Rocha

O LUGAR DO INVESTIGADOR

No ensino universitário, a perspectiva de uma pedagogia cooperada, abrangente que construa redes de comunicação, de partilha e reflexão, estão fundamentadas nas convicções de Sérgio Niza (2012) ao vivificarem os percursos de aprendizagem experiencial em comunidade. No Instituto de Educação da Universidade de Lisboa, deparei-me logo com esta situação de escolarização, logo desde o início do Doutoramento em 2016. No entanto foram-se criando grupos de trabalho, e sessões dinamizadas por estudantes que deram início a resultados participativos e experimentais. Como poderia o investigador investigar sem uma componente prática de construção? Sem uma construção e um pensamento artístico? De que forma se encontram as artes e a educação num processo de investigação?

O pensamento está na ponta dos dedos e os dedos só efetuavam a escrita e seguiam a leitura na folha de papel. Continuava desagradada com o diálogo exclusivo da escrita/leitura, a escrita e a leitura dançam, trocando de pares, despoletando um dinamismo que não me satisfaz. Desejava algo mais comunicante, expansivo, inquietante.

Durante o segundo ano, o projeto tese foi-se redefinindo e estreitando os conceitos até então explorados e depurando aferindo os objetivos, tornando a Tese um lugar habitável. Conceito que dedico a Helena Almeida (1934, Lisboa – 2018, Sintra), artista plástica que desenvolveu nos anos 70 uma série de desenhos habitados.

“Tentar abrir um espaço, sair o que custe e o que custar, é um sentimento muito forte nos meus trabalhos. Passou a ser uma questão de condenação e de sobrevivência. Sinto-me quase sempre no limiar onde estes dois espaços se encontram, esperam, hesitam e vibram. É uma tentação aí ficar e assistir ao meu próprio processo, vivendo um sonho com duas direções. Mas isso é intolerável e com urgência, qualquer coisa se liberta em mim como se quisesse sair para a frente de mim própria.

De toda a maneira já consegui sair pela ponta dos meus dedos.” (Helena Almeida, Julho de 1978, pp. 44)

Coloquei em questão o meu lugar como investigadora, onde me deveria posicionar? Que dinâmica deveria imprimir? Como seria? Tudo me parecia estático, passivo e pouco envolvente. As salas, as mesas, as cadeiras, os corpos fixados a um espaço fechado. O lago lá fora, as salas com formatos irregulares. Esses espaços sim, traziam inspiração e dinamismo. Foi quando introduzi os workshops de investigação em apresentações de Congressos, Encontros, seminários e aulas, que têm como objetivo construir conhecimento coletivamente através de uma experiência prática conjunta.

Estes lugar de investigação enquadra-se no conceito de evento pedagógico de Dennis Atkinson, pretendendo contribuir para uma pesquisa epistemológica em educação artística. “Essa interseção onde a arte e a educação pensam posicionamentos alternativos para suas práticas e teorias, também é importante considerar o entendimento de (Atkinson, 2011, 2012) que o evento artístico é pedagógico, uma vez que se hibridiza, contamina e onde se funde a arte com a educação, como em um encontro de águas” (Fernandez, 2015, pp.937).

Espaço isolado, habitado e nutrido por conceitos de descoberta e surpresa, baseado numa imprevisibilidade e subjetividade, que atraem e mapeiam diferentes relações e conexões, num estado de vigília ativa e crítica. “A partir dessas relações com o conhecimento que nos situamos criando eventos que permitem as rupturas com as situações correntes e que nos levam a estabelecer novas conexões com novos questionamentos e novas abordagens para velhos problemas artísticos e pedagógicos”(Sasso & Dias, 2015, pp.937).

“Doctor research is understood both as a set of activities or practices (as doing) and as a contribution to knowledge, usually in the form of the completed thesis (as a thing). (...) The idea that knowledge should be original or new itself once a fairly novel idea, according to our understanding of the history of the university. (...) To produce original research, the doctoral researcher needs certain qualities or characteristics like curiosity and creativity, and an appreciation for discovery” (Taylor S. & Kiley S. 2018, pp. 13-15).

“Não está registado em nenhum mapa.

Os lugares verdadeiros nunca estão”

Herman Melville

I. WORKSHOP DE INVESTIGAÇÃO

Os workshops de investigação, estão sustentados em práticas inspiradas no conceito de evento pedagógico, onde os participantes são convidados a serem descobridores e investigadores, questionando-se de que forma o processo de construção, criação e manuseio do objeto livro poderá contribuir para uma cartografia de investigação. As dinâmicas desenvolvidas propõem uma abordagem multissensorial no incentivo da realização de uma descoberta a partir de uma pergunta de investigação. Entende-se aqui o significado de “uma experiência excitante é uma que nos sacode repentinamente do estado de equilíbrio das nossas experiências quotidianas, para algo de novo, desorientador e eufórico” (Ellard, 2015, pg.97)

A humanização da investigação sinaliza uma metodologia que assinala os princípios de Atkinson (2015) com *learning event/process* através de uma abordagem

multissensorial no incentivo à descoberta, despertando para uma leitura emocional e sentimental, representada por esta proximidade, onde a relação é estabelecida inicialmente com a capacidade de espanto (ao desconhecido), de admiração destes com o lugar, no sentido em que Dewey apresenta que o conhecimento pode derivar também da experiência.

A metodologia do workshop de investigação acontece inspirada na a/r/tografia, que tem muitas e profundas relações com a pesquisa-ação, pois tem um carácter intervencionista que percebe como uma prática viva (...) torna-se locais de investigação (Irwin, 2013), no sentido em que apresenta uma abordagem dinâmica à pesquisa, perspectiva crítica desenvolvimento de conhecimento transdisciplinar, e incentiva novas maneiras de se pensar (Dias, 2009).

Ciando a denominação de *Making-of-graphy* definindo um método dinâmica, interativo e participativo de um grupo heterogéneo universitário, que a partir de um tema e ou pergunta de investigação, desenvolve uma ação baseada numa expressão artística. Implica a realização (antes, durante e depois) de um objeto de investigação (objeto – livro), que apresenta e reflete as questões debatidas na sessão, servindo como documentação de investigação, e é partilhada posteriormente com participantes. Estes objetos e documentos de investigação são expostos ao público em exposições organizadas pelo investigador.

Esta experiência de manuseio, criação e manufatura a partir do papel como um processo para refletir epistemologicamente e mediar a construção de conhecimento sobre o que é investigar, possibilitando a expressão de cada um no grupo, usando a sua própria liberdade incorporando a sua coleção mental e emocional de artefactos. Os produtos individuais dessa manipulação do papel, pelos participantes, são recolhidos e montados em forma de livro, constituindo um dos elementos resultantes da sessão (a par de todo o registo do processo, em notas de campo elaboradas pela investigadora proponente do workshop). Estes resultados são recolhidos e montados em forma de livro ou durante o workshop ou após. O investigador cria e compõe a documentação produzida, que é enviada em suporte digital para os participantes afim de se pronunciarem. No final é construído objetos livros de investigação e é construída uma narrativa ou ensaio visual como documento do workshop. Alguns destes livros de

investigação são expostos em espaços culturais e académicos. E mais recentemente inaugurei uma exposição na Biblioteca do Instituto de Educação.

Neste texto apresento um workshop num Encontro de Educação Artística (EPRAE), duas sessões em modelo de comunicação paralela em ATELIER no Congresso da AFIRSE em 2019 e 2020, e o workshop de investigação numa sessão no Mestrado e Formação do Instituto de Educação em 2019.



Figura 1: Workshops de Investigação

Os workshops de investigação baseados em artes em contexto universitário, relacionam-se com a construção da aprendizagem e do conhecimento partilhado durante a sessão no grupo de participantes e o investigador. Procuram respostas e continuação de perguntas a temas de como o pensamento académico pode aprender com a comunidade, se o manuseio e a reflexão dessa experiência de que forma pode ser conhecimento.

A criação dos objetos de investigação (resultantes dos workshops de investigação), cujas experiências são registadas como formas de conhecimento, construindo uma cartografia rizomática de narrativas no campo da educação artística. O processo construtivo de um objecto materializa a reflexão, que resulta depois na combinação de um objeto-livro por parte do investigador.

A experiência do lugar do objeto como elemento de mediação educativa e na sua relação epistemológica tem vindo a ser objeto de estudo inspirado pelos objetos tangíveis protagonizados pela artista Lygia Clark (1920-Belo horizonte – 1988-Rio de Janeiro) com objetos manuseáveis criados por si ou que recolhia da natureza, intitulados pela autora de objetos sensoriais, estabelecendo um diálogo de proximidade entre o fruidor e o objeto, designação atribuída como objetos relacionais.

Neste sentido o artista propõe um evento criativo para que o mesmo seja vivido pelo outro. A criação de objetos de aprendizagem como recurso pedagógico ou relacional é característico das obras da autora, que convocam o receptor.

Os workshops de investigação desenvolvem-se num diálogo igualitário, onde todos participam na narrativa e construção de experiência, assemelhando-se a um modelo de tertúlia, reconhecendo os princípios supracitados pretendendo refletir sobre o tempo e os espaços educativos formais e não formais, repensando o modelo escolar como espaço de aprendizagem social, e solidário. A sua estrutura evidencia os 7 princípios promotores de aprendizagem diálogo igualitário, inteligência cultural, transformação, criação de sentido, solidariedade, dimensão instrumental, igualdade de diferença. (Comunidade de Aprendizagem, pp. 25- 35). As sessões contemplam acções de tertúlias dialógicas, enfatizando a intersubjetividade, baseadas numa construção de sentido coletivo, convidando à participação de todos os intervenientes sobre o que se está a tratar, num diálogo de escuta ativa e na aprendizagem dialógica (Aubert, Flecha, Garcia, Flecha & Racionero, 2008). O vínculo afetivo estabelecido possibilita que a imprevisibilidade seja um elemento de confiança e criatividade no desenvolvimento da investigação, permitindo que exista uma intimidade e subjetividade entre os participantes.

A descentralização do ensino/aprendizagem para espaços de intercâmbio e de cooperação, como lugares humanizados baseados na igualdade de diferença e de direitos, ancorados em processos participativos, e transversais, através da linguagem,

expressão física e habilidades manuais, podem contribuir para que novas propostas de criação de sentido, utilizando ferramentas de mediação práticas (construção, manipulação do futuro objeto livro), que possibilitem a coexistência, e tenham impacto na formação e no processo transformativo de aprendizagem, contribuindo para a investigação.

LAP_MAP_2018_ Evento Científico - EPRAE_UL_IE

Pergunta: Qual o lugar da experiência do livro na cartografia da investigação?



Figura 2: Lap_Map

No Encontro EPRAE que ocorreu entre os dias 26 e 28 de abril de 2018 na Universidade de Lisboa, a temática apresentada partiu da reflexão de como a arte e educação artística se podem interligar. Uma exposição em três vitrines com material relacionado com o tema do evento no átrio do Instituto de Investigação, e a realização de um livro que foi colocado nas pastas dos participantes, acompanhavam a então da comunicação-prática apresentada.

Estes livros de formato A6 foram todos manufaturados diferentemente uns dos outros. O desdobramento do objeto livro implica a planificação da forma tridimensional num único plano. O livro é aberto e planifica todas as suas dimensões, desmontável, reversível, susceptível de receber constantes modificações (Deleuze, 2004). A folha transforma-se em múltiplos planos, com entradas e saídas, recortes e dobras, numa sobreposição construtiva de superfícies que se intersectam e manifestam numa lógica individual aguardando as anotações específicas na obra. Neste livro mapa, intitulado de *Lap_Map*, inspirado num plano dobrado que se coloca sobre o colo que se desmultiplica, as dobras são reversíveis e o manipulador continua o vinco (vínculo) no olhar. O mapeamento cartográfico da experiência do livro em tempo real pretende materializar as memórias e as associações em rede que são estabelecidas através de imagens visuais e escritas, numa peça totalizante entre todos os mapas-livros como lugares da representação da experiência, onde nele se imprime o conteúdo que permite a entrada no outro mundo (Deleuze, 2004). Alertando para as narrativas visuais que *Fernando Hernandez* nos apresenta como experiências cartográficas apelativas à estratégia de explorar experiências geradoras de conhecimento, resultantes de uma construção coletiva na pesquisa de conhecimento.

Os participantes foram convidados a intervir no objeto-livro durante a apresentação da escrita, desenho, dobragem, recorte, onde destaco a manipulação através da dobra e da construção volumétrica, que resultou em barco, conjunto de peças esféricas e outras com recortes arredondados. Praticamente todas as situações onde existiu a representação visual, tiveram em conta a apresentação do tema de investigação. Foram realizados cerca de quinze livros num total de cerca de vinte participantes e estiveram expostos nas vitrines da exposição.

As mensagens neles contidas aludem à “experiência física das coisas” através do corte, do rasgo, da dobra e da escrita, foi reportada uma fragilidade na construção da peça em termos de estética de design, por uma das faces da folha ser mais forte graficamente que o outro. Os participantes reportaram ainda a importância do recorte vazio através da ausência de papel, aludiam à criatividade da originalidade de cada *Lap_Map*. Houve um livro que informa “pode ser confuso, mas é divertido”, reconhece que a “investigação pode ser esta exploração participativa”, e que questiona “o que se esconde por debaixo.... o que se esquece com o que se põe por cima”.

HAND_BOOK_2019_ Mestrado em Educação e Formação - UL_IE

Pergunta: Que memórias acontecem neste momento, quando pego numa folha de papel reciclado?

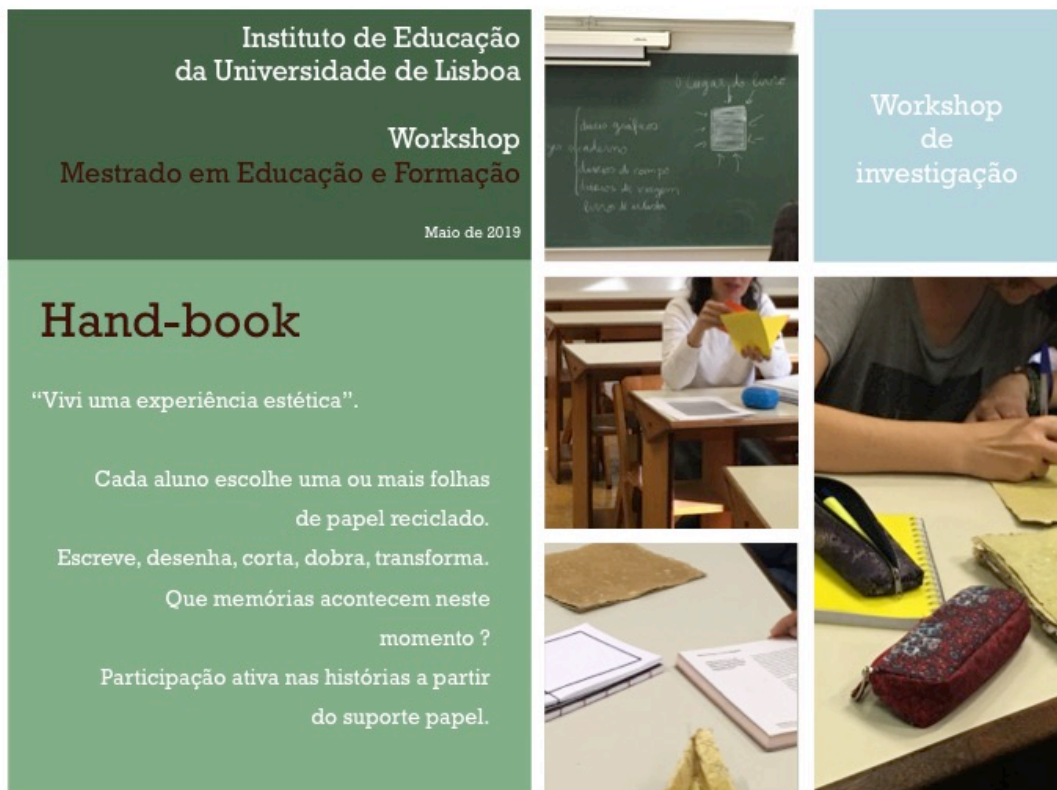


Figura 3: Hand-Book

Neste workshop pretendi que a partir de um conjunto de folhas de papel reciclado manufaturada em formato A4 com produtos naturais, os estudantes escolhessem umas folhas, e nelas interviessem, que explorassem a demora da sensibilidade verso a memória e o cheiro daquela superfície. Este *Hand-book* criado pelos estudantes pretende explorar a pergunta inicial: Que memórias acontecem neste momento, quando pego numa folha de papel reciclado?

Apresentei-me a um grupo de alunos animados, conversadores, atentos e com um único elemento masculino. Tinham sobre a mesa os seus diários gráficos da disciplina de Mestrado. Parecia já um grupo fértil e frenético. Mas o que iria eu fazer?

Como poderia anunciar uma partilha de significados? Estava triste. Tinha uma tristeza em mim que me inundava. Mas ali, naquele lugar a vontade da partilha, da escuta era muita. Assim iniciou-se a partir do objeto livro. Os seus diários de bordo sobre as mãos, (previamente realizados com as professoras, e solicitados para o workshop). Estiveram na exploração livre dos seus objetos-livros. Expressavam verbalmente o seu significado, e rodavam, abriam, contendo escrita, grafia, diálogos emocionais. A experiência da manipulação do livro em caderno é um espaço de diálogo do eu com o objeto, do eu com o outro, numa procura e experimentação que ecoa em si ou fora de si. Todos apresentaram o seu 'objeto de estimação'.

Esta (des)construção do objeto de conhecimento, funciona como uma espécie de bricolage intelectual, e deve voltar-se para um conjunto já construído e retrospectivo. (Strauss, 1989. pp. 32). Este objeto constrói-se através do processo de investigação e ele em si mesmo é o processo de investigação. Objeto de leitura para uma escrita inexistente, tangível, portátil, de pequenas dimensões, familiares ao corpo da mão. A mão utilizadora de telemóvel. A mão livro, o livro: *Hand-book*.

Esta necessidade da construção do livro (que eventualmente pode ser catalogado como livro de artista) é acima de tudo um elemento de reflexão e expressão metodológica, centrada em experiência e tópicos temáticos “em que o autor o produziu sem o tomar como um objeto em si mesmo, auto referente” (Queiroz 2012, pp. 263).

Assim, após o objeto nasce a escrita lida, e a manipulação do suporte traz o enredo. Ao desdobrar as construções realizadas, é-nos apresentado um módulo criativo e individual representante de uma história. Utilizando o rasgo, a dobra, a colagem e a composição da linha sobre a folha. Uma introspecção serena, onde na dobra, reserva-se o segredo, o que está para vir. O devir. A dobra fecha e opaca o espaço da sombra desta. Ao des-do-brar, acontece um movimento de sutileza, expectativa e curiosidade que reservam o manuseador ao seu entendimento dialógico direto com o objeto que se reconstrói. “A metáfora da prega significa justamente esta plenitude: (...) em que todas as coisa são dobradas para ocuparem menos espaço possível; tal é o mundo contemporâneo”(Perniola, 1994, pp.21).

Caíram as lágrimas, lançaram-se narrativas de infância, e odores que nos levaram a viajar por estados familiares. Esta foi a partilha de um grupo onde cada um partilha a intimidade do momento e revela a sua experiência, como disse uma das

alunas: “obrigada, hoje vivi uma experiência estética. Já me tinham falado, mas nunca tinha experienciado. Que bom que é.”

A_ROUND_2019_ Evento Científico- AFIRSE_UL_IE

Pergunta: Eu pergunto a pergunta, ou a pergunta pergunta-me?

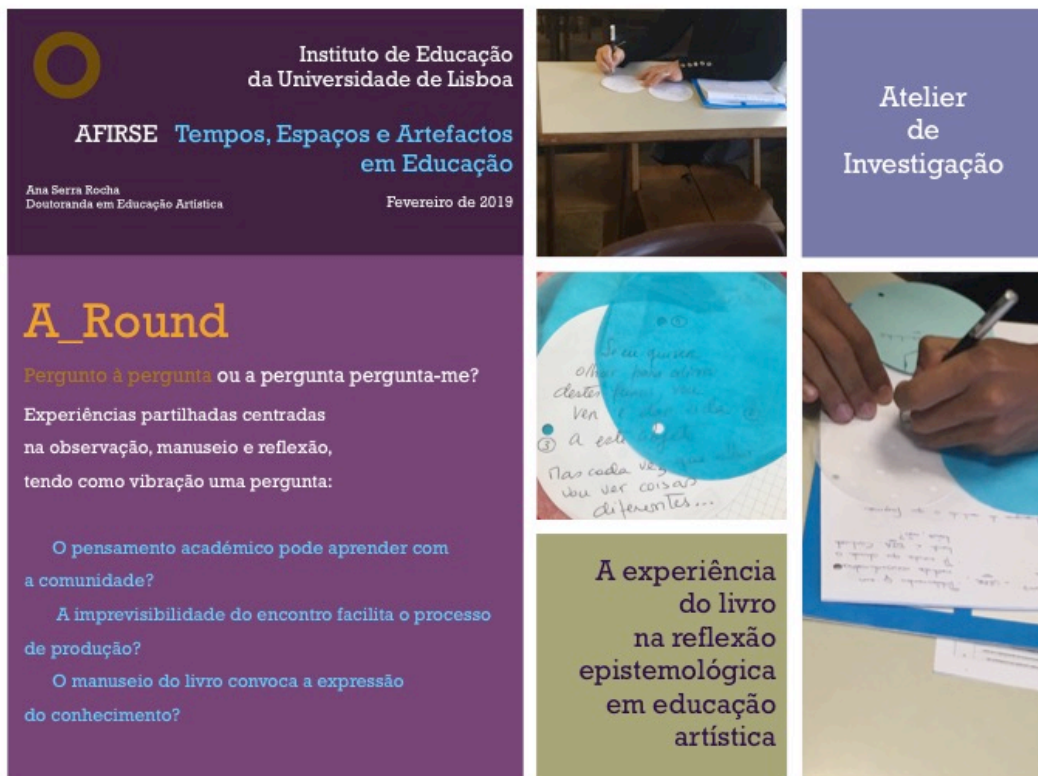


Figura 4: A_Round

Tempo, Espaços e Artefactos em Educação, foi o tema do colóquio AFIRSE (2019) onde inserido no Eixo: outros tempos e outros espaços educativos, foi apresentada uma sequência espontânea de comunicações referentes ao grupo dos quatro participantes na sessão. A observação e construção dos elementos de apresentação ao longo do Colóquio e durante a própria sessão foram tidos em consideração para a exploração do tema. Neste sentido, e ao longo das apresentações do dia anterior, uma das participantes refere: entre lugares. Espaço e percurso procurado no âmbito da pesquisa de doutoramento em curso, mais que o lugar ou o não lugar referenciado por Marc Augé (2016), este espaço entre lugares, representado como as linhas de tempo que unem os pontos dos grafos.

Na sessão em questão estiveram cinco investigadores cujo trabalho se interliga num espaço de experimentação ou de laboratório, onde a minha participação teve lugar

na sugestão da construção de um livro *A_Round*, que irá servir para reflexão de investigação sobre *o lugar da experiência do livro na mediação educativa e na reflexão epistemológica*.

Entrelaçando assim as cinco apresentações que decorreram, iniciou-se com uma questão sobre os manuais escolares e sua desadequação face às indicações do perfil do aluno no século XXI, seguida de outra pesquisa, ação sobre a mudança de estruturação curricular numa escola de ensino profissional, onde para cativar os alunos inverte a abordagem pedagógica iniciada na teoria, e lança o desafio de uma abordagem experimental e prática, através de objetos tangíveis. O tema Livro como diário gráfico de pesquisa ao longo do trabalho de doutoramento é descrito na abordagem do palestrante seguinte como elemento fundamental para acompanhar uma investigação. Vislumbra-se a aproximação ao trabalho da *a/r/tography* (Irwin, 2007) onde o suporte das imagens visuais se evidencia em detrimento da mensagem escrita, como proposta de trabalho prático e visual, metodologia na qual este processo se enquadra. As apresentações terminam com o tema do livro didático de Ciências da Natureza, através do relato de uma experiência num grupo desfavorecido.

A opção escolhida pelo grupo foi de deixar para o final da sessão a apresentação de *A_Round*, no sentido de poder fluir a componente prática para “ter tempo para pensar”. No momento da construção da reflexão, onde a investigadora foi tomando as suas notas de observação e fotografias, foi a escrita individual a que teve maior expressão, utilizando mais que um dos suportes disponíveis de papel (redondo), manuseando a folha em rotação de acordo com a informação que pretendiam colocar.

No final das apresentações foram distribuídas aos participantes algumas páginas do futuro livro *A_Round*, redondas perfuradas, em diferentes suportes de papel e relançadas as questões previamente apresentadas:

- O pensamento académico pode aprender com a comunidade?
- A imprevisibilidade do encontro facilita o processo de produção?
- O manuseio do objeto convoca a expressão do conhecimento?

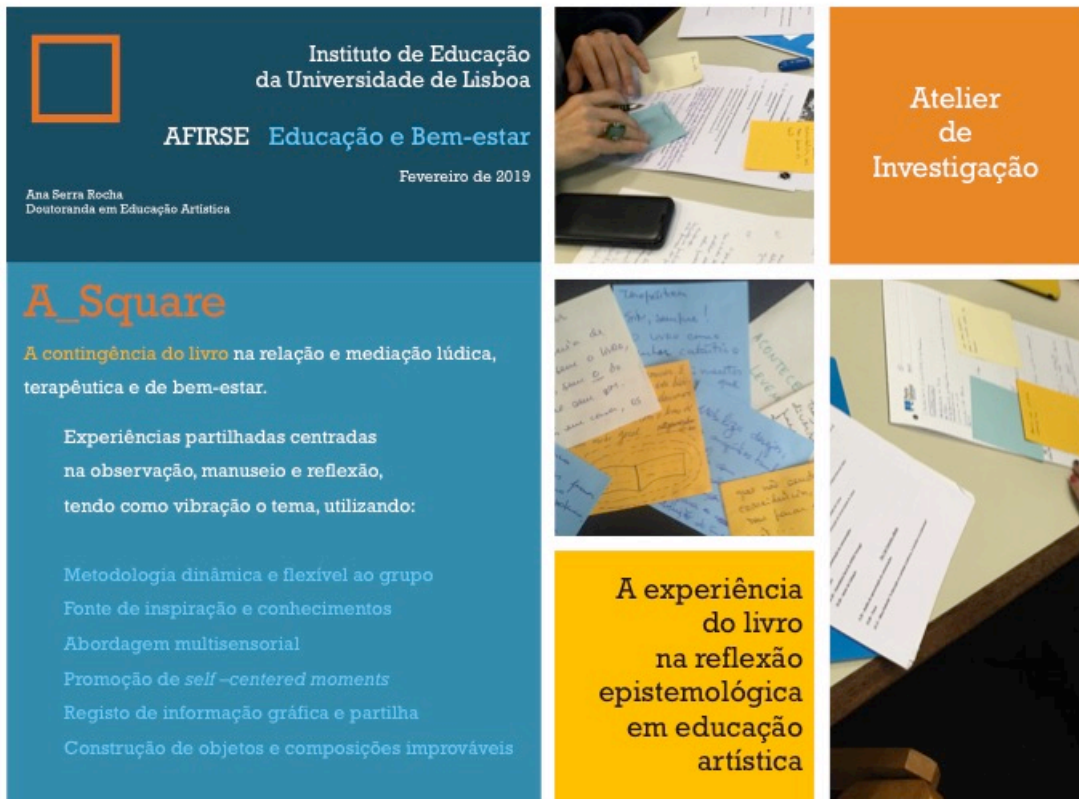
Esta descoberta da escrita apresenta: “o objeto existe porque o reconheço”, “manusear é dar vida ao objeto (ao conhecimento)” ou “pensar com as mãos”. Todas as páginas foram escritas com “singularidades” e “conexões”, “considerando que Eu afeto

o pensamento académico, e que pode e deve ser apreendido e praticado em comunidade”. Foi ainda referido que a “improvisação privilegia o processo de produção” e “a imprevisibilidade do encontro facilita sempre o processo de questionamento” Refletir sobre a imprevisibilidade da investigação pode ser altamente assustador, quando trazida para dentro do conhecimento (Guatarri, 2004), aproveitando o pensamento divergente e convergente, apelando à produção de conceitos e outras formas que podem servir as pesquisas e relacionar a teoria em diferentes narrativas.

Na semana seguinte foi enviado aos participantes a fotografia 4 resultante da sessão.

A_SQUARE_2020_ Evento Científico- AFIRSE_UL_IE

Pergunta: Qual a contingência do livro na relação e na mediação lúdica, terapêutica e de bem-estar?



Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

AFIRSE Educação e Bem-estar

Fevereiro de 2019

Ana Serra Rocha
Doutoranda em Educação Artística

Atelier de Investigação

A_Square

A contingência do livro na relação e mediação lúdica, terapêutica e de bem-estar.

Experiências partilhadas centradas na observação, manuseio e reflexão, tendo como vibração o tema, utilizando:

- Metodologia dinâmica e flexível ao grupo
- Fonte de inspiração e conhecimentos
- Abordagem multisensorial
- Promoção de *self-centered moments*
- Registo de informação gráfica e partilha
- Construção de objetos e composições improváveis

A experiência do livro na reflexão epistemológica em educação artística

Figura 5: A_Square

Educação e Bem Estar, foi o tema do colóquio AFIRSE (2020) onde no modelo de apresentação Atelier partilhei a reflexão: A contingência do livro na relação e mediação lúdica, terapêutica e de bem-estar, relacionado com o Eixo Diversidade, inclusão e participação – objetos participativos.

O livro tem vindo a ser transversalmente conotado em diversas categorias: aprendizagem, pedagógica, lúdico, sensorial, técnico, improvável, entre outros. Centrando a apresentação na contingência do objeto tangível livro, pretendendo deambular por uma vertente terapêutica e lúdica de como os livros podem ser elementos promotores de uma saúde integral.

Ao refletir sobre a temática do evento questiono: Que relação se estabelece entre uma pessoa/criança e um objeto de estimação? Como se desenvolve uma experiência satisfatória e prazerosa? De que forma nos envolvemos com os objetos ao ponto de os colecionar? Que objetos necessitamos para o nosso bem-estar numa sociedade de consumo imediato? Quais os objetos do investigador? O que acontece quando o objeto e o sujeito deixam de ter uma relação dialógica?

Neste sentido, estarão os workshops de investigação a responder à premissa da investigação? Podem ser entendidos como experiência de bem-estar, fomentando uma área de atuação privilegiando a criatividade, a reflexão e a crítica?

Após a apresentação genérica em *power point*, os participantes são desafiados a refletir sobre a sessão. Assim, foi passado aos participantes uma série de três papéis quadrangulares coloridos cada cor para uma das áreas que apresentei:

- Azul, para a dimensão terapêutica
- Beije, para a dimensão de bem-estar
- Amarelo torrado, para a dimensão lúdica

Os participantes foram convidados a escolher uma das áreas para registarem (escrita, grafia, desenhos e ou outra), no entanto, verificou-se que na maioria não utilizaram somente uma dimensão, mas sim todas. Esta reflexão foi realizada no final da sessão no tempo para partilha, o que ampliou ainda mais o leque de reflexões realizadas pelos (seis participantes com cinco apresentações) das treze reflexões apresentadas. Descanso, valores, visão de sentido único, e laicização são alguns dos conceitos que surgiram. Houve troca e leitura que levaram o grupo à primeira apresentação sobre o

tema de práticas de meditação em contexto escolar. Os papéis foram sendo retirados da tampa de cartão onde estavam colocados alinhadamente. Escreveu-se conversou-se e desfrutaram do momento com interesse e dedicação.

O Livro construiu-se ao longo da reflexão como um fio condutor, e um dos participantes evidencia que “a Tese é um livro que demonstra uma linha condutora que parte de um domínio”. A representação do livro como uma ilha está descrita na área lúdica, como elemento mediador entre a leitura académica e outra leitura lúdica, “ajudaram-me a me relacionar melhor, sem peso, com o livro de um modo em geral”, outro elemento elenca “priorizo o bem-estar vertente terapêutica de algo que não sendo coincidência, nos vem parar às mãos...” O livro é descrito como elemento mediador e de auto-conhecimento/questionamento. “Potencia a saúde da existência humana. Nos humaniza”. Lugar de bem-estar “Sinto-me bem. Em paz. (...) Não os levarei quando partir, mas deitar-me –ei com eles na última noite.

Bibliotecas cheias de livros sossegados que não são lidos.

Ana Luísa Paz

II. MICRO EXPOSIÇÕES NA BIBLIOTECA

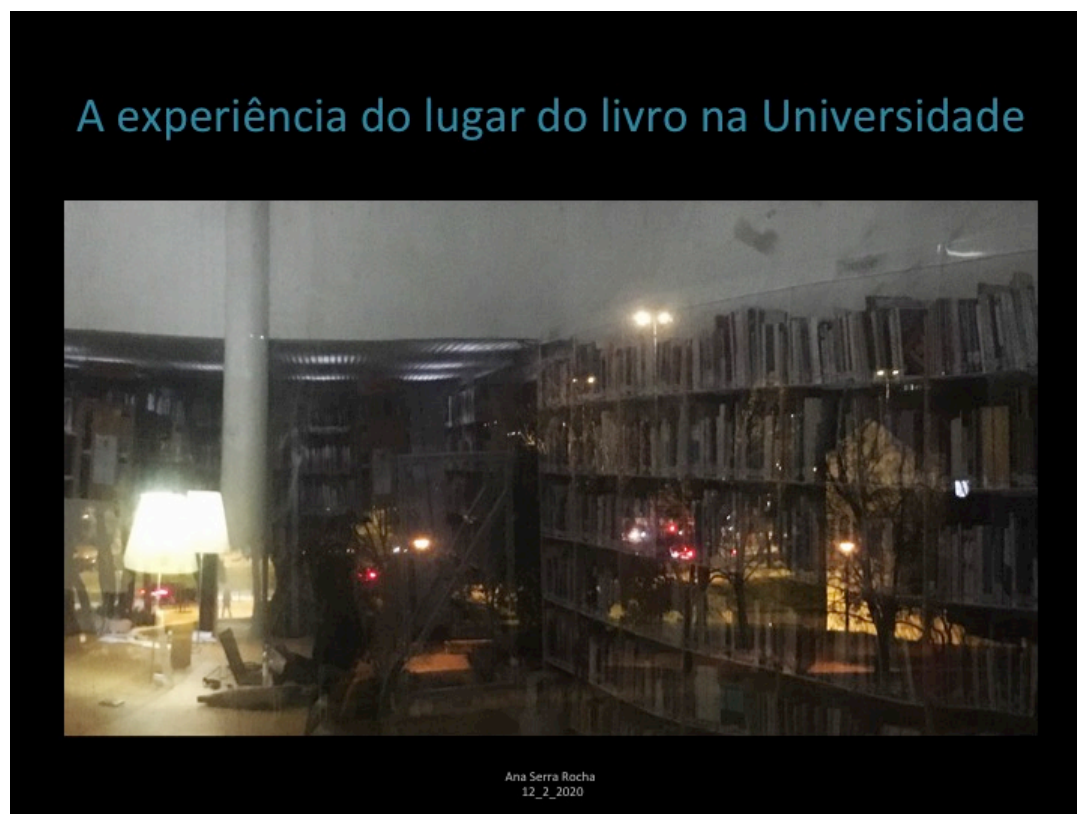


Figura 6: A biblioteca no reflexo da janela

Para dar continuidade ao tema da minha investigação - *O Lugar da experiência do livro na mediação educativa e na reflexão epistemológica* -, propus à Biblioteca do IEUL desenvolver micro exposições temáticas de intervenções pontuais de pequena escala com micro cenários nos lugares por habitar das estantes de livros da biblioteca, proposta aceite e de imediato levado a efeito em fevereiro de 2020.

As intervenções pretendem a criação de diálogos entre objetos e livros com periodicidade mensal, com seguintes os objetivos:

Sensibilizar a comunidade universitária para a participação do conhecimento de forma original e contemporânea.

Desenvolver as capacidades criativas através da realização de projetos de acordo com a investigação e as temáticas da Biblioteca, Congressos, Seminários entre outros eventos da Instituição.

Estimular a abertura da biblioteca como lugar de encontro do conhecimento.



Figura 7: Micro-exposição

A imagem sete representa parte da primeira exposição com o tema de destaque realizado pela biblioteca com leituras sugeridas na área Saúde e Bem Estar. Pretende assinalar um acolhimento subtil ao nível da intervenção no local, reforçando o imaginário do vazio das estantes nos dois espaços da Biblioteca.

Sobre a mesa do destaque dos livros temáticos, uma almofada grande azul de veludo acolhe os livros. Esperam. O azul propaga-se para a linha da frente onde no conjunto principal de estantes vazias, repousa um novelo de cor mutante. A linha desce e perfaz a zona aberta. Já na outra sala, onde se situa a zona dedicada à Psicologia, foi forrada uma estante, mais distante. Acontece no perfil da madeira uma linha de arco-íris, que quebra a zona de intervenção.

Apresento um excerto da troca de emails trocados entre 12 e 15 de fevereiro de 2020, aquando da montagem da exposição.

AR (Ana Rocha/autora):

Boa noite e bom dia Tatiana Sanches''

Estive a iniciar as micro exposições que satisfação

Fui muito bem acolhida pela equipa

Escrevi

A verdade

Emancipação

Hoje

Micro cenários expositivos

Durante semanas pensei pratiquei

Ponderei

Visitei o espaço, ouvi, senti''

Fotografei

E a dois dias de hoje''

Captei a imagem que me moveu para a continuidade.

O reflexo das estantes no varandim circular

Humidade

Água

Sentimento

Terminei hoje

Iniciei hoje

Acaricieei as almofadas

Às superfícies horizontais

Numa os livros

noutra o novelo e a outra plana vazia e distante

A tira do arco íris manifesta o posicionamento subtil do equilíbrio temático

Ninguém viu

Houve o sorriso final

Estou curiosa

Agradeço a oportunidade

A confiança

TS (Tatiana Sanches/Professora Bibliotecária e responsável pela Biblioteca do IE):

Que lindo

Bom dia e boa noite Hoje e amanhã vou sorrir também certamente

Beijinhos

Tatiana

AP (Ana Paz/ Orientadora do Doutoramento):

Gosto imenso da imensa

Esse é o meu spot favorito da biblioteca

Vislumbrei

Ana posso propor o DEA uma visita Estamos agora em aulas para a escrita do projeto

AR

Boa noite Ana

Vislumbremos então

Na mezzanine a imensidão

AP

Uma varanda para o sonho um espaço possível que chega até ao impossível

Visões de uma universidade melhor, maior, mais bela e mais densa

E nesse amplo retiro o canto mais obscuro e iluminado da biblioteca

Onde um balde apara as gotas quando a chuva cai mais forte.

O limite infinito.

Quando os tempos se encontram,

o corpo isola-se e transforma-se numa ilha habitável.

Ana Serra Rocha

III. ILHAS

Esta narrativa inicia-se aquando da descoberta da *Ilha da Pesquisa* (American Scientist, 54, 4, pp. 470), entre textos e leituras para re-descobrir o lugar do investigador no Ensino Superior. E, apaixonadamente na demanda da pesquisa de outras ilhas, encontro no Dicionário dos Lugares Imaginários de *Alberto Manguel e Gianni Guadalupi* (2019), a *Ilha da Sabedoria*, e na década de 90 a *Ilha da Criatividade* criada por *Perry Nightingale*. Todas elas apresentam um percurso com nomenclaturas de zonas terrestres e de mar, encontram-se com zonas de experiências e metáforas de espaços a conquistar entre isolamentos, com um mar imenso à volta, lugares de excelência para uma viagem metafórica à procura da Ilha da Educação Artística.

A cartografia das ilhas imaginárias, possibilita uma experiência alicerçada na fantasia de uma conquista ficcional que desvendará a invenção de histórias de territórios

inexistentes, suficientemente distantes para não serem alcançados. Desejo poder viajar nestes territórios designados ao designio da vida.

Ilha da Pesquisa

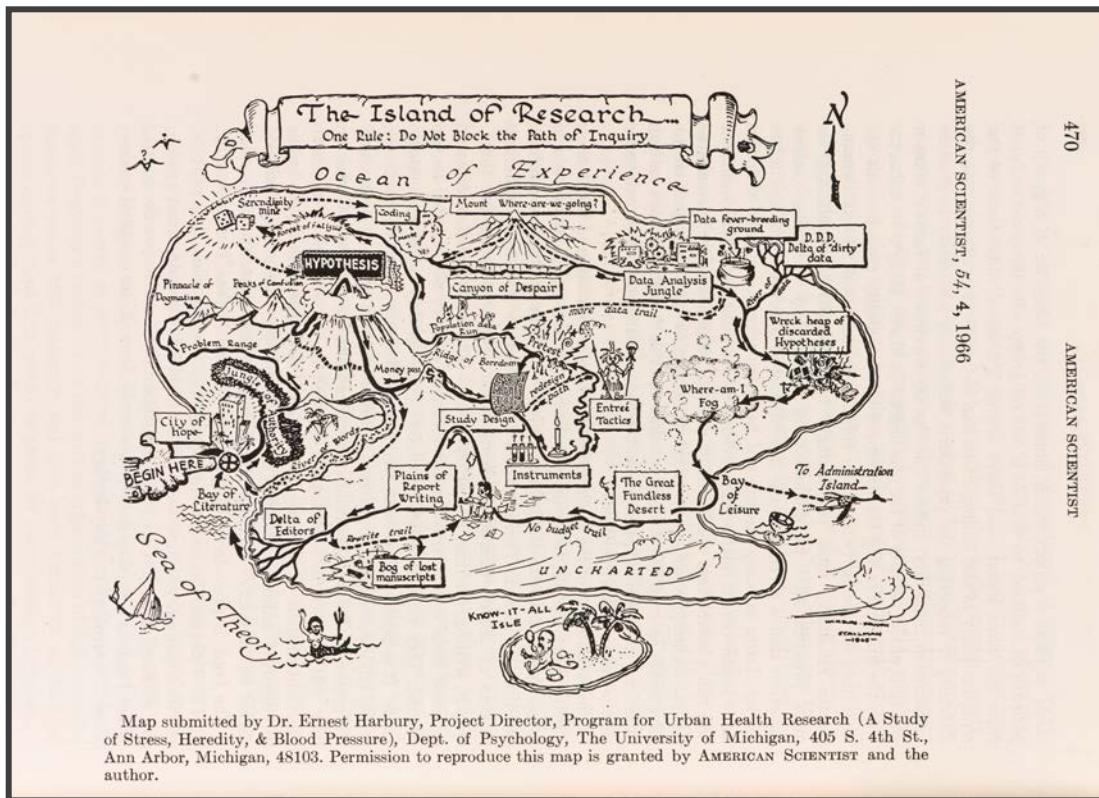


Figura 8: Ilha da Pesquisa (American Scientist, 54, 4 pp. 470)

Inicialmente publicada na American Scientist em 1966, pelo Prof. Ernest Harburg of the University of Michigan nos Estados Unidos, a ilustração tem a autoria de William Brudon, embora depois esteja representada no livro The Science Game by Neil Mck. Agnew and Sandra W. Pyke published by Prentice-Hall in 1978 (<http://barbourians.org/2011/04/27/the-island-of-research/>).

A ilha da Pesquisa está rodeada do oceano da experiência, mar da teoria onde está a ilha do Sabe-Tudo. É sugerido o início na cidade da Esperança, onde são oferecidos diversos percursos exploratórios pela ilha, terminando no delta da Edição (Tese), saindo pela baía da literatura, que apresenta a seguinte sequência:

(Sea of Theory) Bay of Literature → City of Hope → Jungle of Authority → Problem Range → Pinnacle of Dogmatism → Peaks of Confusion → HYPOTHESIS → Money Pass [→ River of Words] → Study Design → Instruments → Entreé Tactics [→ redesign path] → Pretest → Ridge of Boredom → Population data Run → Forrest of

Fatigue [→ Serendipity mine] → (Ocean of Experience) Coding [→ Mount Where-are-we-going?] → Canyon of Despair → Data Analysis Jungle [→ more data trail] → Data fever-breeding ground → River of Data → D.D.D. Delta of 'dirty' data] → Wreck heap of discarded Hypotheses [→ Where-am-I Fog [→ Bay of Leisure → To Administration Island] → (Uncharted) The Great Fundless Desert → Nobudget Trail → Plains of Report Writing [→ Rewrite Trail → Bog of lost manuscripts] → Delta of Editors → Bay of Literature (do livro Handbook for doctoral supervisors, stan Taylor and Margeret Killey)

Ilhas da Sabedoria



Figura 9: Ilha da Sabedoria

Descrita como um arquipélago de cerca de 300 ou 400 ilhas a norte e nordeste do Estreito de Tuscaroro no Pacífico Norte, está designada no Dicionário dos Lugares Imaginários (2019) com a autoria de *Alexander Moszkowski, der Weisheit: Geschichte einer abenteuerlichen Entdeckungsfahrt*. A sua área total é inferior a 1500 quilómetros quadrados. Distam entre si em pequenas dimensões. Foram visitadas pela primeira vez por uma expedição americana no início da década de 1920. O povo das ilhas enviou cidadãos disfarçados para estudar, e desta forma levaram-se para o arquipélago grandes

quantidades de livros. As ilhas apresentam diversas civilizações, as principais são: *Vorela, Kradak e Baleuta* (descritas na obra), e é um povo esteja unido por um único idioma e moeda. Descrevendo algumas das ilhas; *Dubiexo* habitam sépticos, com dúvidas sobre a existência, questionamento sobre os ensinamentos; *Tivaleva* baseia-se na teoria da relatividade, “estão a realizar experiências de inversão do tempo utilizando carrosséis que giram muito rapidamente”; *Obalsa* é governada pela filosofia do “como se”, atribuindo-lhe o modelo de uma república com arte e literatura; *Delix* devida à sua localização aposta nos prazeres naturais em oposição ao que acontece em *Atroda*, com um luxo e luxúria desmedidos; *Alladini* está com habitantes pacifistas de esquerda e os mais pragmáticos vivem em O-Blaha (Manguel & Guadalupi, 2019, pp., 779-783).

Norton Juster (1962) descreve ainda que para aceder ao Reino da Sabedoria (País do zero) é necessário passar uma portagem e os viajantes recebem um *kit* com mapa, moedas e livro de normas. Houve um jovem príncipe que atravessou o Mar do Conhecimento em busca do futuro e reivindicou o País do Zero em nome da vontade e da verdade (Manguel & Guadalupi, 2019, pp., 783,784).

Ilha da Criatividade



Figura 10: Ilha da Criatividade

A ilha da Criatividade criada e desenhada em 1922 por *Perry Nightingale* (*Executive Creative Technologist – Grey London*), tem no mapa os pontos cardeais que apontam para a zona circundante da ilha a nordeste com o mar da originalidade e no seu oposto a sudeste o oceano do impacto onde se encontra a baía dos leões com a cidade da fama. A nordeste o mar da elaboração com indicação de uma nascer do sol radioso, e no seu oposto a entrada da baía do pôr do sol com o mar dos artistas (mestria). Estas quatro áreas representam as situações quantificáveis, em opostos dialógicos de representação e realização.

Dentro da ilha o percurso é enriquecido por lugares sentimentais que nos fazem circular com poucos obstáculos, existindo uma queda de água da iluminação, que avança por um rio de inspiração, e desagua no mar. O percurso é mapeado com elementos como: Fonte da Inspiração, Beleza, Minas da Invenção, a Pedra da Simplicidade, Monumentos, Galerias e na zona central a Montanha da Grandeza.

Ilha da Educação Artís



Figura 10: Ilha da Educação Artística

Poderemos nós desenvolver uma Ilha da Educação Artística? Baseada numa metodologia artística, cartográfica, onde se pode desenvolver uma comunidade de aprendizagem que se transforme envolvendo toda a comunidade, reconhecendo uma perspectiva dialógica e autêntica implementando e nutrindo as informações científicas?

Convido o leitor, que experienciou este texto a comentar, divagar e enunciar como poderia ser a Ilha de Educação Artística. Que valores que lhe aribui, como é a sua experiência, que deseja encontrar, quais as zonas previligiadas... Como sente e como a poderá desenhar. Segundo Taylor e Kiley (2018) é necessário que o investigador tenha uma atitude de integridade e ética académica, respeitando os cinco valores: honestidade, verdade, justiça, respeito e responsabilidade.

CONCLUSÕES

Durante o percurso de Doutoramento os participantes nos workshops de investigação relatam a experiência como inovadora no ensino superior, agradável e que gostariam de replicar nas suas zonas de estudo ou profissionais. Caracterizam como investigação criativa, associada a uma curiosidade, mediação de temas e tópicos reflexivos, que permite e empodera a vontade de partilha e integração no grupo. A pausa existente para a comunicação se desenvolver de forma autêntica evidencia um momento de presença de todo o grupo que transcende as gerais apresentações. Revelam que a experiência tida nos workshops de investigação são momentos de educação artística e de experiência estética.

Os grupos participantes nestes eventos reconheceram a experiência como uma importante ferramenta para refletir e ser utilizada como mediadora, uma vez que o processo de construção, manipulação e acrescentaria de escuta, possibilita que o grupo expresse a relação entre si (ideias, pensamentos, desejos), e com os outros, através de uma dinâmica que é estabelecida entre eles, usando a sua própria liberdade para expressar, comunicar, incorporando sua coleção mental e emocional de artefactos, proporcionando um resultado para a aprendizagem.

A investigação baseada em artes (como a entendo), possibilita uma construção criativa, confiante no caminho desorganizando a estrutura clássica ainda presente no

ensino universitário em Educação. Os relatos são recolhidos por observação e em diálogo da escrita durante as sessões. Em cada sessão a narrativa fideliza os participantes a um sentimento de pertença e participação ativa, resultando na elaboração de um objeto tangível. O resultado final visa a proposta de produção de conhecimento teórico, gráfico e visual, mantendo uma constante reflexão e interrogação sobre o que há-de-vir, num estado de vigilância crítica e mediador, movendo o investigador para um posicionamento de inovação e implementação de novas e adequadas experimentações face ao que investiga e enfrenta.

O autor Castanho (2000) destaca que a inovação é a ação de mudar, alterar pela introdução de algo novo, consiste na aplicação de conhecimentos já existentes, introduzidos novos modos de atuar em face de práticas pedagógicas que apareçam como inadequadas ou ineficazes. A inovação é referida ao longo das sessões como elemento preponderante, que estimula as aprendizagens através do orientador com processos de intencionalidade claros, aliados á diversidade, curiosidade e empatia do evento.

Neste sentido, foi pertinente o questionamento sobre a forma de investigar e o posicionamento do investigador/ator/artista. Nunca esquecendo que é no diálogo da educação e da arte que assenta o meu trabalho. Pretendendo sempre apresentar um corpo de trabalho artístico intrincado com a produção escrita. A necessidade de ter uma componente prática, foi um elemento de referência para poder dar voz a uma vontade colaborativa e a investigação foi-se desenvolvendo, substituindo uma metodologia convencional numa apresentação num modelo estruturado e fechado nos Encontros, Conferências, Seminários Universitários, desperta para um envolvimento entusiasmante por parte dos participantes.

A opção da substituição do orador como elemento que transmite informação, por um facilitador, mediador pedagógico, reflete a visão de Vygotsky, segundo a qual a mediação, é uma propriedade cognitiva, referente à assimilação de comportamentos sociais e culturais, que provoca um diálogo onde a efetiva aprendizagem procede do coletivo para o individual. Nestes workshops de investigação pretende-se unificar os intervenientes através das suas realidades, “em que ninguém é dono da descoberta” (Ó, 2019).

O lugar do investigador no Curso de doutoramento em Educação Artística, abrange um enquadramento amplo, pelo que descubro com entusiasmo a possibilidade

de cartografar o seu território e mapeá-lo. Possa assim representar a Ilha de Educação Artística. Estes workshops de investigação possibilitam a ampliação de uma comunidade de Educação Artística? Veremos as vossas partilhas e as que se irão desenvolver no Congresso da INSEA em Julho de 2020.

BIBLIOGRAFIA

- ALMEIDA, H., Catálogo Helena Almeida/Dramatis Persona: *Variações e fuga sobre um corpo*. Porto: Fundação de Serralves, 1995, pp. 44.
- ATKINSON, D., *The adventure of pedagogy, learning and the not-know. Subjectivity*. 2015
- AUBERT, A., FLECHA, A., GARCIA, C., FLECHA, R., & Racionero, S *Aprendizaje dialógico en la sociedade de la informacion*. Barcelona: Hipatia, 2008.
- AUGÉ, M., *Não- Lugares. Introdução a uma antropologia da sobremodernidade*. Lisboa, Letra Livre, 2016.
- CASTANHO, M., *O que há de novo na educação superior do projeto pedagógico à prática transformadora*. Campinas. Papyrus, 2000
- CLARCK L., *A Obra é o seu ato, dos Casulos ao Caminhando*, por Risonette Alves Pereira de Andrade, Campinas 2003 – Universidade Estadual de Campinas – Mestrado em Artes
- DELEUZE, G. & Guattari, F., *Rizoma*. Lisboa: Assírio & Alvim, 2004
- DIAS, B., *Uma epistemologia de fronteiras: minha tese de doutorado como um projeto a/r/tográfico*. Anais... 18. Anpap. Salvador, Bahia, 2009.
- ELLARD, C., *A Alma dos Lugares. Como a paisagem e o ambiente alteral o nosso comportamento e as nossas decisões*, Editora Contraoponto, 2015, pp. 97.
- FERNÀNDEZ, T. . *Eventos Artísticos como pedagogia cultural*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2015. (No Prelo), pp. 937.
- HERNANDEZ, F. & R. Fendler (Eds.), *1st Conference on arts-based and artistic research: Critical reflections on the intersection between art and research*, pp. 195-203. Barcelona: University of Barcelona - Depòsit Digital.
- IRWIN, R., *A/r/tografia: uma mestiçagem metonímica*. In: BARBOSA, A. M.; AMARAL, L. (Org.) *Interterritorialidade: mídias, contextos e educação*. São Paulo: SENAC, 2008. pp. 87-104.
- IRWIN, R., *A/r/tografia: uma introdução*. In: DIAS, B.; IRWIN, R. (Org.) *Pesquisa*

Educacional Baseada em Arte: a/r/tografia. Santa Maria: Edufsm, 2013.

NIZA, S., *Escritos sobre a educação*. Lisboa: Tinta da China, 2012

Ó, J., *Fazer a mão por uma escrita inventiva na universidade*. Lisboa: Ed. Saguão, 2019, pp. 362.

PERNIOLA M., *Enigmas, O momento Egípcio na sociedade e arte*. Ed Bertrand, 1994- tradução de Catia Benedetti, pp. 21.

QUEIROZ, J., *Um livro nas mãos*” Revista Estúdio, Artistas sobre outras Obras. Vol. 3 (6): 262-272, 2012, pp. 263.

SPRINGGAY, Irwin, R. L., & LEGGO, C. *Being with a/r/tography*. Sense Publications, 2007

STRAUSS, C., *Pensamento Selvagem* – Papiros Editora, Campinas SP/Brasil, 1989, pp. 32.

TAYLOR S., KILEY M., HUMPHREY R., *Handbook for doctoral supervisors*, Second edition, Routledge, New York , 2018, pp.13-1

IV. RECENSIONES

REID, MICHAEL. El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina. Editorial Crítica, 2018. ISBN: 978-607-747-673-3

Ignacio García Marín

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México

La obra de Michael Reid, “El continente olvidado. Una historia de la nueva América Latina”, analiza a lo largo de trece capítulos los principales avatares socio-políticos de la región durante el último siglo. Para ello, se sirve de abundantes referencias estadísticas, contextualización e introducción histórica, empleando un lenguaje ameno pero preciso, donde no olvida necesarias explicaciones y matizaciones. En términos generales, supone una gran obra para el entendimiento y análisis de lo que aconteció en la región a modo de introducción, aunque quizá tenga un público objetivo más cercano a los no académicos que a los expertos en la materia. Esto último no debiera entenderse como un aspecto negativo, sino todo lo contrario: se condensa de manera notable la historia latinoamericana desde su independencia hasta la actualidad, teniendo por ello que omitir episodios excepcionales, pero permitiendo una lectura sencilla, global y bien informada, para finalmente analizar la actualidad de la última década.

Por ejemplo, si bien en la primera mitad del volumen se destacan hechos ya antiguos, es de agradecer la actualidad de la parte final, dando especial énfasis a la crisis humanitaria y política de Venezuela, el boom y declive del precio de las materias primas y su impacto en Suramérica o el debate en torno a la idoneidad de la reforma del Estado latinoamericano, habitualmente presa de la sobredimensión, corrupción e ineficacia. También, cómo no, se sintetiza el éxito electoral de gobiernos de la entonces llamada nueva izquierda latinoamericana, quienes basaron su política económica en gasto público sin perspectiva largo-placista, pero que, al igual que otros gobiernos, lograron una notable reducción de la pobreza, un incremento en el acceso a servicios sanitarios y educativos, una explosión de la clase media y una leve mejora en los índices de desigualdad de ingreso en la región. Esto lleva al autor a adelantar que el balance post 2010 no fue netamente negativo en términos sociales, pues los indicadores son claros al respecto.

En este sentido, Reid no trata de englobar a todos los gobiernos izquierdistas en un mismo cajón de sastre, cuestión usual tanto en medios de comunicación como en parte de la Academia. Reconoce las diferencias en cuanto al respeto y acatamiento al Estado de Derecho que hubo con Bachelet, Mugica y Lula por un lado o Cristina Fernández, Hugo Chávez y Evo Morales por otro lado, quienes a menudo incurrieron en comportamientos autoritarios o cuanto menos nocivos para el pluralismo político. Misma situación en cuanto a la parte económica, destacándose por un lado los Estados que trataron de aprovechar el inesperado incremento de ingresos por exportación de materias primas en medidas estructurales y quienes, de nuevo como Argentina y Venezuela ejemplificaron destacadamente, aplicaron políticas a corto plazo y con escasa sostenibilidad financiera. No hubo pues, ni una América Latina ni una izquierda latinoamericana homogéneas en términos políticos y económicos durante la pasada década, y eso la obra lo deja razonablemente claro.

Es difícil en todo caso compartir el moderado optimismo de Reid en cuanto a la tradición democrática que se ha ido asentando en la región. Aun reconociendo que las dictaduras no distan excesivamente en el tiempo como para ser vistas de manera anecdótica, hay que destacar los actuales regímenes autoritarios de Venezuela, Cuba y Nicaragua, así como los gobiernos de Cristina Fernández y Evo Morales como claros ejemplos de ataques a la pluralidad y libertades inherentes a toda sociedad democrática. Más recientemente, aunque fuera del período analizado por el autor, los gobiernos de Bolsonaro y López Obrador parecieran indicar regresiones en lo que la institucionalidad democrática se refiere, hecho que quizá debiera englobarse más en una oleada populista o demagógica global (Trump, Brexit, Duterte, separatismo catalán), que latinoamericana. Sirva también de ejemplo negativo la violencia, continuando en valores muy elevados y con una clara colusión entre funcionarios, cuerpos de seguridad, poder judicial y criminalidad que dificulta una convivencia sana y libre a la mayoría de los habitantes de la región.

Pero ¿por qué importa Latinoamérica? Aquí el autor expone su importancia cultural, destacando a la lengua española en su carácter crecientemente global y a la producción musical, donde no se debiera olvidar la parte hispana de Estados Unidos; sin olvidar su capacidad de aportar recursos naturales y alimentos. De igual modo, pudieran añadirse especialmente los casos de México y Centroamérica, objetivos prioritarios de

Trump en su política de seguridad y migración, lo cual supone un desafío a los derechos humanos que no debiera dejarse de lado en el debate académico y político.

Es también rescatable el siempre interesante debate sobre qué significa y qué engloba el término Latinoamérica, el cual sustituyó a Iberoamérica hace no tanto pero que cada vez parece ganar un mayor carácter restringido, al dejar fuera al Caribe y el sur de Estados Unidos en la práctica cotidiana, pero sin excesivo rigor analítico. Más allá de cuestiones históricas y gran parte culturales, Chile, Guatemala o Haití se diferencian notablemente en problemáticas socio-políticas, lo que a menudo puede convertir el término Latinoamérica en un concepto más geográfico que multidimensional para el estudio analítico de la región. Pero, si se tiene una visión más global, no cabe duda de que América Latina ostenta una cercanía cultural e identitaria como ninguna otra región del planeta, lo que más que discutir la idoneidad del término debiera llevar al cuestionamiento del porqué a la tendencia excluyente del concepto.

¿Debe América Latina resignarse a la aspiración, siempre fracasada, de converger con Europa Occidental y EUA en términos económicos y de calidad de la democracia? Como destaca Reid, los territorios españoles fueron notablemente más ricos y desarrollados durante casi toda la época colonial que los equivalentes de Inglaterra, viviendo una época de inestabilidad, violencia y estancamiento en sus primeras cinco décadas de vida independiente que alteraron esta relación. Desde entonces, se han combinado épocas de breve bonanza y posterior estagnación. Esto es, optimismo por el futuro que aguardaba a las nuevas generaciones y, nuevamente, frustración por la reversión de los avances previos. Esta tónica se ha observado tanto en el siglo XIX como en el XX y, como se centra con mayor profusión el libro, con el transcurso de la presente centuria.

Volviendo la vista atrás, desde el propio siglo XIX se dibujan las principales diferencias en el modelo de Estado que inexorablemente marcó la trayectoria futura de cada experiencia nacional. Desde la centralización y fuerte mando político chileno, a la política más abierta y pactista en el Uruguay; pasando por las dificultades de Argentina, Brasil y México por hacer presente el dominio de la capital en todo su vasto territorio. Como colofón a este siglo, y además premonitoria de lo que estaba por venir, se referencia la guerra hispano-estadounidense, marcando el fin de un imperio y la llegada de uno nuevo al continente.

Precisamente, Estados Unidos fue el protagonista -generalmente de manera negativa, como no duda el autor en caracterizar- de la escena política latinoamericana en el siglo XX. Sirvan de ejemplo su intervencionismo en la región a través del caso de Guatemala, la revolución cubana, el fin de la Guerra Fría y el nuevo Consenso de Washington. Precisamente este conjunto de medidas liberales son objeto de análisis en la obra, agradeciéndose que se aleje de los tópicos ideológicos a la hora de abordarlos. En todo caso, no se olvida de mencionar las experiencias democráticas que hubo previamente a los regímenes militares que asolaron a casi toda América Latina a partir de los años 50 y hasta finales del milenio pasado, lo que ayuda a dibujar un siglo XX inestable, cambiante y con retrocesos, imagen razonablemente cercana a lo acontecido en la región.

Finalizando la obra, el autor se centra en cuestiones actuales, caso de la crisis de los partidos políticos, algo común a otros Estados occidentales; la informalidad crónica en el mercado laboral y la muy elevada desigualdad multidimensional que continúa en valores inaceptables. No se debe olvidar, por último, el rezago de la región en materia de productividad y desarrollo económico sostenido, así como la tendencia al autoritarismo de las élites, sean éstas de izquierda o derecha, y que impiden que América Latina deje ser la eterna promesa que nunca logra lo esperado por ella en materia de calidad de vida y desarrollo.

Por tanto, y a modo de conclusión, ha de destacarse la obra de Michael Reid como un gran estudio de la evolución y actualidad latinoamericana desde el punto de vista económico y político principalmente, llevando a cabo un generoso contexto histórico y social de la región y que destaca por una buena literatura y uso de datos.

Ignacio García Marín,

Doctor en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset (Madrid). Profesor e Investigador a tiempo completo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México (SNI). Correo electrónico: nachogarciamarin08@gmail.com

GAMARRA CHOPO, Yolanda, La participación española en misiones militares en el exterior. Treinta años de contribución a la paz y seguridad internacionales, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2019, 226 páginas.

Elena Díaz Galán

Universidad Rey Juan Carlos

La lectura de esta obra suscita múltiples cuestiones de interés que se derivan tanto de la solidez científica del trabajo realizado como de las vías que abre para ulteriores investigaciones. El tema de las Misiones militares de España en el exterior, que ha recibido alguna atención por parte de la doctrina española, se hace, en este caso, desde una perspectiva distinta y novedosa y se desgranar, con bastante detalle, todos los componentes esenciales de estas Misiones, desde que se toma la decisión de ponerlas en marcha hasta la determinación de su contenido y resultados. Por lo tanto, se trata de una obra que, a partir de ahora, resultará imprescindible en los estudios concernientes a la paz y seguridad y a la contribución de España en estos campos de actuación. En cualquier caso, la sosegada lectura de este trabajo, que resulta de interés pero que, al mismo tiempo, está redactado con gran maestría, permite destacar algunos elementos esenciales.

Desde luego, la Profesora Gamarra aborda el objeto de estudio siendo consciente de que existe “una rica y variada práctica” en las Misiones de España en el exterior y conoce bien que esta práctica se ha expresado en numerosas dimensiones. Por esto, comienza su trabajo advirtiendo al lector de que se va a encontrar con una realidad multifacética y detalla, con rigor, los principales ámbitos en los que han actuado las fuerzas españolas, en concreto, en “la estabilización de un territorio, en la verificación del alto el fuego, en el control de los derechos humanos, en el seguimiento de la celebración periódica de elecciones libres y plurales, o en el respeto del Estado de derecho” sin menospreciar, en modo alguno, otras labores de instrucción y formación de agentes policiales de otros Estados o labores de patrullaje en relación con la inmigración irregular. Abordar con éxito todas las manifestaciones de la participación de las Fuerzas Armadas de un Estado en el exterior no resulta fácil y menos aún traducirlas a términos jurídicos y situarlas en el marco geopolítico adecuado. Sin embargo, la Dra. Gamarra

Chopo realiza esta labor como un verdadero orfebre, situando cada pieza en el lugar apropiado, porque, en definitiva, como ella misma indica la obra es el resultado de muchos años de investigación en Universidades de prestigio y de un esfuerzo constante a través de su labor docente. De ahí que uno de los aspectos más gratamente sorprendentes sea la estructura de la obra, concebida hasta el último detalle, agrupada en tres secciones y once capítulos. En particular, cada una de las secciones responde a la lógica que exige el relato de las misiones de paz emprendidas por España. En este sentido, se detallan las claves de la participación, los marcos institucionales y las cuestiones de constitucionalidad en derecho español que plantean las Misiones internacionales. Lo que aporta la Profesora Gamarra es mucho pero quizá más importante sea que abre caminos a la investigación y cada uno de los ámbitos descritos y analizados por la autora hacen pensar en temas relevantes para el actual ordenamiento jurídico internacional.

Si se quieren poner los énfasis en los intereses políticos, culturales, geoestratégicos o de otro tipo, es muy recomendable centrarse en la sección primera y aquí se pueden encontrar soluciones respecto a lo que se ha denominado, en ocasiones, el “problema geopolítico” de España. Sin embargo, si se pretenden conocer los marcos institucionales internacionales en los que actúan las fuerzas españolas (Naciones Unidas, OTAN, Unión Europea, OSCE y la cooperación entre estas Organizaciones) el lector deberá prestar una especial atención a la sección segunda y plantear la eventual “dependencia” de España en la conformación de su política exterior en materia de seguridad y defensa. Ahora bien, si el objetivo es conocer los entresijos de la normativa española que autoriza y promueve la participación en misiones en el exterior, lo más aconsejable es penetrar en la sección tercera en la que la autora proporciona interpretaciones jurídicas que deberían ser tenidas en cuenta por quienes nos gobiernan cuando adopten decisiones que impliquen la participación militar española en Misiones internacionales. Mediante un mecanismo descendente, para atrapar al lector, entiendo que la Dra. Gamarra lo que pretende es llegar a conclusiones que, a mi juicio, son ciertas y que, en esencia serían: que España quiere jugar un papel activo, dentro de sus limitaciones, en la conformación del orden internacional; que la participación de fuerzas españolas en Misiones en el exterior es consecuencia de la voluntad de expandir valores y principios bien asentados tanto en el plano universal como en los planos regionales en los que actúa nuestro país; que España se proclama como un Estado que respeta el

ordenamiento jurídico internacional y su propio ordenamiento interno; y que la participación española ha supuesto un proceso de modernización y actualización de la Fuerzas Armadas. Con ello, La profesora Gamarra constata una realidad que es difícil negar y que debe ser interpretada en sentido histórico. Tradicionalmente, al menos desde la Guerra de la Independencia, se fue produciendo un paulatino deterioro en la imagen del Ejército español para la sociedad española, sin embargo, esta situación comenzó a superarse desde el momento en el que los militares españoles han cumplido con profesionalidad sus tareas en las Misiones internacionales.

En definitiva, el lector encontrará en esta obra muchas líneas que le permitirán profundizar en ámbitos que son de interés en las Misiones internacionales de Paz, en particular desde la perspectiva de la práctica española. El trabajo de la Dra. Gamarra, en función de la sistemática por la que ha optado la autora, permite un análisis coherente de una realidad que interesa sobremanera a la política exterior de España y, por lo tanto, su lectura será muy útil para iniciados en la materia desde la óptica de la investigación pero, también, para los responsables del Gobierno y de quienes en el sector de las Fuerzas Armadas tienen que proponer que se adopten decisiones respecto al lugar que debería ocupar el Estado español en la escena internacional.

Elena C. Díaz Galán
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

DE LORENZO, Rafael, PEREZ BUENO, Luis Cayo, Fundamentos del Derecho de la discapacidad, Thomson Reuters. Aranzadi, 2020.

Carlos R. Fernández Liesa

Universidad Carlos III de Madrid.

Este libro aborda el fenómeno de la discapacidad desde el Derecho español y el Derecho internacional. Pero no solo se limita a explicar el derecho sino que, como indica el título de la publicación, entra en sus *fundamentos, desde una perspectiva teórico-práctica* que permite entender en sus pilares la evolución histórica y el estado actual de los derechos de las personas con discapacidad. Estamos ante una *obra que será de referencia para todos los interesados en los derechos humanos y, en especial, en los derechos de las personas con discapacidad.*

El promotor y autor central del libro es Rafael de Lorenzo cuya trayectoria y trabajo reúne la doble capacidad de pensar el mundo y de trabajar por él. El otro coautor, Luis Cayo Pérez Bueno, Presidente del Cermi, tiene asimismo un bagaje excepcional. Junto a ellos han colaborado, en temas específicos, un seleccionado grupo de expertos de primera línea, procedentes de la Universidad Nacional de educación a Distancia (Uned), de la Universidad Carlos III de Madrid y del despacho de abogados Garrigues.

Este libro refleja esa doble perspectiva teórica pero orientada a la acción práctica y a la realidad, desde la experiencia de personas que han contribuido desde hace décadas a la noble tarea de pensar el mundo y a la fatiga de construirlo. En muchas cosas España ha sido un ejemplo en derecho y políticas de protección de las personas con discapacidad para otros países. Este trabajo así lo evidencia y desde luego puede ser un *modelo para Iberoamérica*, razón por la cual es objeto de una reseña en esta Revista. El estudio se enmarca en un ambicioso proyecto que inicia una colección completa de publicaciones sobre derecho de la discapacidad, en la prestigiosa editorial Thomson Reuter Aranzadi, que tiene una especial vocación iberoamericana.

Es un trabajo de *madurez resultado de un exhaustivo análisis y de una profunda reflexión de los autores.* El estudio es actual pues aborda exhaustivamente las normas nacionales e internacionales, las políticas y la jurisprudencia de un conjunto

normativo en el que se ha producido una gran proliferación y expansión normativa, tarea que no es sencilla, pero que se ha sistematizado de manera idónea. Se realiza un largo viaje por el conjunto del derecho español e internacional para desentrañar cualquier norma existente o necesaria en el tratamiento, desde la perspectiva de los derechos humanos, de las personas con discapacidad.

El libro parte de la tesis de que *derecho de la discapacidad constituye ya una rama propia del derecho*. Se reivindica el derecho de la discapacidad como un nuevo sector del derecho, lo que busca reafirmar un cambio de modelo. La discapacidad está presente en todas las ramas del derecho, pero un análisis fragmentario de la misma hoy no es conveniente pues se pierde de vista la visión de conjunto. En el progresivo proceso de especialización del derecho esta obra pretende destacar la *identidad y la autonomía del derecho de la discapacidad*, para lo que acuden al derecho administrativo como ejemplo de análisis, haciendo referencia al origen de la disciplina en la administración napoleónica y a la tesis del profesor Villar de que un orden es autónomo cuando tiene técnicas de autointegración, principios singulares, técnicas que solo se utilizan en ese ámbito concreto y cuyo núcleo está formado por un centro de interés específico. Los autores abordan los elementos esenciales del derecho de la discapacidad que permiten afirmar que estamos ante un sector propio del ordenamiento jurídico, tanto por razones materiales como por sus propias características específicas.

A mi juicio no cabe duda de ello, incluso teniendo en cuenta la perspectiva hartiana de distinción entre normas primarias y secundarias y la diferencia entre autonomía e independencia. No cabe duda de que el derecho de la discapacidad tiene autonomía material, principios de interpretación propios, normas, doctrina y un objeto que le permiten considerarse un sector del ordenamiento. Hay que tener en cuenta además que la situación de las personas con discapacidad es muy singular, condiciona por lo general toda la vida de una persona, a diferencia de otras personas y/o grupos en situación de vulnerabilidad.

El libro toma como punto de referencia la *convención de Naciones Unidas sobre las personas con discapacidad, de 2006*. Este tratado ha tenido un impacto revolucionario en la transformación de los derechos internos para adaptarse a su objeto y fin. El Derecho internacional ha ejercido un papel de liderazgo sobre los derechos internos de muchos Estados. Si los derechos de primera y segunda generación tuvieron

a la revolución liberal y al Estado social como puntos de referencia, los derechos de las personas con discapacidad encuentran en el movimiento asociativo y en el ámbito internacional un marco de referencia.

En esta línea cabe destacar, como botón de muestra relevante, el *cambio en la concepción de la capacidad jurídica*. A través de la incapacitación la legislación española permite la limitación e incluso la anulación de la capacidad jurídica y de obrar. Es grave, indican los autores, que toman como punto de referencia la convención, que la atribución de incapacidad por discapacidad derive en última instancia de la consideración de la persona como objeto legal y no como sujeto de derechos. La institución de la incapacitación hunde sus raíces, señalan, en la histórica estigmatización de las personas con discapacidad que las marginaliza y aparta del goce efectivo de sus derechos. La declaración de incapacidad lleva a que sea un tercero el que los ejerza, aunque sea para protegerlo, desde un paternalismo inadmisibles que ha derivado en la práctica en una situación de discriminación y restricción del goce efectivo de los derechos para algunas personas con discapacidad. En este sentido el art. 12 de la Convención que unifica la capacidad de ser titular de derechos y la capacidad de ejercerlos, en el derecho español el sistema de sustitución en la toma de decisiones sería contrario al estándar internacional por lo que se propone una amplia y profunda reforma del código civil y de otras leyes, que han recibido el visto bueno en informes del Consejo de Estado y de la comisión general de codificación.

La obra tiene muy en cuenta la situación específica de una persona con discapacidad, sus circunstancias vitales, que influyen en una autoestima debilitada. Modificar esto exige deconstruir ideas, actitudes y formas de actuación social que están enraizadas desde actitudes atávicas históricas. *Hay que cambiar la sociedad desde la mirada de la dignidad y desde el enfoque de los derechos humanos, es la tesis que late a lo largo de esta obra*. Hay que cambiar una identidad colectiva de las personas con discapacidad que se ha construido de manera errónea desde la deficiencia, y que ha dado lugar a una percepción pública devaluada, a una auténtica degradación de la imagen. Tal es así que no cabe duda de que las personas con discapacidad constituyen un *grupo social diferenciado*, que tiene su lugar de honor en el *proceso de especificación del Derecho internacional de los derechos humanos*. Ha sido un grupo tradicionalmente estigmatizado y excluido, que ha sufrido discriminaciones múltiples,

lo que también se ve reflejado en una terminología, de la que todavía queda rastros en legislaciones recientes, como el art. 49 de la Constitución española, en la referencia a los disminuidos físicos, cuyos autores proponen modificar.

Otra tesis de fondo es que *estamos ante una cuestión de derechos humanos que debe abordarse desde el modelo social, y no desde el modelo médico* u otros modelos previos. Así se deduce claramente a lo largo del estudio y de la propuesta de definición doctrinal que hacen de la discapacidad, como una “situación que es consecuencia de la interacción entre las personas con deficiencias físicas, sensoriales, mentales o intelectuales, ya sean reales o simplemente percibidas por la sociedad, y cualquier tipo de barreras, ya deriven de la actitud o del entorno que limitan o impidan el ejercicio de sus derechos y su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás”.

Esta obra es muy útil para conocer el *Derecho internacional y el derecho español en materia de discapacidad, desde los rasgos generales y específicos de la Convención hasta las normas españolas y de derecho comparado principales*. Se trata de un exhaustivo análisis de la legislación española, desde los primeros desarrollos constitucionales con la ley 13/1982 de integración social de los minusválidos, hasta la ley general de derechos de las personas con discapacidad (Real decreto) y su inclusión social (1/2013, de 29 de octubre), la ley 49/2007, de 26/XII de régimen de infracciones, la ley 27/2007 por la que se reconoce la lengua de signos (modificada por ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la convención internacional de los derechos de las personas con discapacidad. Además, solo como botón de muestra desde la Convención las Comunidades Autónomas han aprobado casi 200 normas vigentes

Esta expansión normativa es transversal (derecho internacional, derecho civil, administrativo, laboral, tributario etc.), autonómica, nacional, europea (la UE firmó la convención de 2006, algo excepcional en esta organización internacional y se somete al mecanismo de control). Todo este sector ha dado lugar a que tenga *principios propios*, unos del derecho español, y otros comunes a la Comunidad internacional. Entre los primeros los autores destacan el principio de favor (propósito proteccionista de las normas; principio pro discapacidad, similar al in dubio pro trabajador), principio de indisponibilidad de los derechos (irrenunciables), principio de atención continuada y preferente (no mediante actos aislados). Además la convención reconoce los principios

de respeto por la diferencia, igualdad material, igualdad de trato y no discriminación, igualdad de oportunidades, igualdad entre el hombre y la mujer, autonomía personal y vida independiente, accesibilidad universal, derecho al trabajo como factor determinante de inclusión social, entre otros.

En cada uno de estos principios los autores analizan las exigencias de la convención y su desarrollo normativo y deficiencias en el derecho español, así como su sentido e interpretación jurisprudencial. En algunos casos forman parte de un desarrollo en capítulos aparte. Así, por ejemplo, el principio de accesibilidad es objeto de un exhaustivo estudio por los profesores R de Asís, C Barranco y P. Cuenca, de la Universidad Carlos III de Madrid, donde se analiza este derecho singular, y sus diferentes problemáticas en espacios públicos urbanizados, en el transporte, en el acceso a la información y el mundo digital, en la administración pública y los ajustes razonables que deben hacer los Estados.

Más allá de los principios el estudio entra en las *normas*, en cuestiones tan distintas como el derecho a la vida (y el aborto eugenésico, la esterilización y la eutanasia), la libertad y seguridad de la persona y las posibles causas de privación de libertad de una persona con discapacidad (la única puede ser la discapacidad intelectual o mental, en casos muy determinados y tras un proceso con garantías), la protección de la integridad personal, la autonomía personal (y las medidas de apoyo), los derechos de los menores con discapacidad, la libertad de desplazamiento, migración y nacionalidad, el derecho a fundar una familia, a una vida independiente, a la asistencia personal, a una educación inclusiva, al trabajo y al empleo, a un nivel de vida adecuado y a la protección social, entre otros muchos. También se entra en aspectos estadísticos (población con discapacidad), de investigación y publicaciones en el tema, de políticas de concienciación y divulgación, fiscalidad, prestaciones públicas, régimen electoral (y derecho al voto), acceso a la justicia, contratación pública, deporte, cultura y ocio, entre otros muchos. En definitiva es una obra que entra en los debates sobre los principales rasgos de las políticas pública de discapacidad, su evaluación, la cooperación internacional, el impacto de los Objetivos de desarrollo sostenible, la labor de la responsabilidad social corporativa, de los grupos de interés, de los mecanismos de vigilancia. Es una obra pues muy completa, que analiza los derechos de las personas con discapacidad de manera minuciosa e integral, desde la perspectiva de los derechos

humanos y del conocimiento tanto teórico como práctico. Sin duda será muy útil para todos aquellos interesados en la protección de sus derechos, desde las propias personas con discapacidad, hasta abogados especializados, estudiosos del fenómeno, organismos con competencias en la materia etc.. Estamos ante una obra que *será un punto de referencia en el estudio de la discapacidad por lo que invitamos a su lectura y damos la enhorabuena a los autores por el excelente resultado logrado.*

Carlos R. Fernández Liesa

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad Carlos III de Madrid.

V. CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA

CRÓNICA DE JURISPRUDENCIA IBEROAMERICANA

Harold Bertot Triana

Escuela Diplomática de Madrid

I. Introducción

II. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

1. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400.*

2. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2020.*

III. Jurisprudencia constitucional:

1. *Sentencia recaída en el expediente 02196-2014-AA del Tribunal Constitucional del Perú.*

2. *Resolución 6-2020 de 10 de febrero de 2020, que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador.*

3. *Resoluciones 148-2020 de hábeas corpus de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador.*

I. Introducción

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la protección de los pueblos indígenas cuenta ya con un desarrollo importante desde aquella sentencia pionera en el *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs Nicaragua* de 31 de agosto de 2001.¹ En igual sentido, esta Corte se ha puesto a la vanguardia de una línea jurisprudencial sobre la posibilidad de hacer justiciable directamente los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, por la vía del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que tuvo un momento seminal con la sentencia en el *Caso Lagos del Campo Vs. Perú* de 31 de agosto de 2017² y que cuenta ya también con una dilatada jurisprudencia. Sobre estos dos avances anteriores, o mejor, el engarce de estos dos puntos, es de lo que trata la primera sentencia de esta crónica. Consiste en la sentencia de 6 de febrero de 2020, recaída en el *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, que para el juez Ferrer MacGregor en su Voto Razonado, constituye un “hito en la jurisprudencia interamericana”:

En primer lugar, constituye la primera ocasión en que el Tribunal Interamericano se pronuncia de manera autónoma sobre DESCA que atañen a pueblos y comunidades indígenas. En segundo término, a diferencia de los precedentes que había tenido la oportunidad de conocer, la Sentencia declara la vulneración de cuatro DESCA que pueden ser derivados y protegidos por el artículo 26 del Pacto de San José —derecho a la identidad cultural, en lo atinente a participar en la vida cultural, derecho al medio ambiente sano, derecho a la alimentación, y derecho al agua—. En tercer lugar, las reparaciones ordenadas están centradas de manera diferenciada, tratando de restituir la violación de cada uno de los derechos sociales, culturales y ambientales declarados violados en la Sentencia.³

Si bien no ha existido grandes discusiones en torno a las decisiones más importantes en la protección de los pueblos indígenas –y muy particularmente la

¹ *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni Vs Nicaragua*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Serie C No. 71.

² *Caso Lagos del Campo Vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340

³ Voto Razonado del Juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, en el *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr.4.

interpretación evolutiva del artículo 21 de la Convención respecto a la propiedad comunal indígena- es conocido que en el seno de la Corte no existe el mismo nivel de consenso en torno a la autonomía y justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales por medio del artículo 26 de la Convención. Esta realidad se mostrará una vez más en el presente caso, en que la visión tradicional de rechazo de los jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto, a la que se une de un cierto modo la posición del juez Ricardo Pérez Manrique –quien para el presente caso, y con apelación a la “tesis de la simultaneidad”, no entiende “procedente ni necesario declarar una violación autónoma y separada del derecho a la vida cultural, al medio ambiente sano, a la alimentación adecuada y al agua a partir del artículo 26 de la Convención”, sino en su lugar, por ejemplo, “declarar violación del artículo 21 en relación con el artículo 26 y 1.1 de la Convención, con un análisis delimitado –y breve- de la afectación de los derechos sociales antes mencionados como resultado del incumplimiento del Estado de garantizar una tutela efectiva del derecho a la propiedad, lo que ha permitido la presencia de terceros y el daño a otros derechos”⁴- se enfrentan a las posiciones de los jueces Elizabeth Odio Benito, L. Patricio Pazmiño Freire, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot y Eugenio Raúl Zaffaroni, quienes ven la posibilidad y viabilidad de una justiciabilidad directa y autónoma de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales por la vía del artículo 26 de la Convención. En el presente caso, no participaría Eugenio Raúl Zaffaroni en la tramitación, deliberación ni firma de la sentencia, de conformidad con los artículos 19.1 y 19.2 del Reglamento de la Corte, por ser de nacionalidad argentina. En consecuencia, en la presente crónica expondremos los puntos más relevantes de la referida sentencia, que sin lugar a dudas muestra un enorme avance jurisprudencial en relación a la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

La segunda resolución judicial de la Corte Interamericana que expondremos se relaciona con los obstáculos y las disputas en los que se ha visto envuelto siempre la eficacia y la legitimidad del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Ya sean gobiernos de “izquierda” o de “derecha”, el compromiso con la protección de los derechos humanos pone a los Estados en una difícil tesitura, y más

⁴ Voto Parcialmente disidente del Juez Ricardo C. Pérez Manrique, en el Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr.13

cuando éstos han aceptado la jurisdicción de órganos internacionales que los “señalan”, les “ordena”, los declara “responsables internacionalmente”. Recientemente los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay aprobaron y emitieron una Declaración sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que entregaron sus representantes permanentes ante la Organización de Estados Americanos al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “con el ánimo de perfeccionar la operatividad, funcionalidad y eficacia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que está integrado por la Comisión Interamericana (CIDH) y la Corte Interamericana (Corte IDH).”⁵

En el caso de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, desde su nacimiento, como nos recuerda Thomas Buergenthal,⁶ el panorama nunca fue el más favorable, aunque no puede decirse que estemos en las mismas condiciones de aquellos primeros años. Esto, más allá de la inconformidad de algunos Estados con el proceder de la Corte en distintos momentos puntuales, como la intención del Perú de retirar la *declaración de reconocimiento de la cláusula facultativa de sometimiento a la competencia contenciosa* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en fecha 9

⁵ “Gobiernos de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay se manifiestan sobre el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. Ver: <https://www.mre.gov.py/index.php/noticias-de-embajadas-y-consulados/gobiernos-de-argentina-brasil-chile-colombia-y-paraguay-se-manifiestan-sobre-el-sistema-interamericano-de-derechos-humanos>. En primer lugar, subrayan la doble dimensión del principio de subsidiariedad, “sustento a los presupuestos jurídicos de admisibilidad de una petición”, en los que “el Estado concernido tiene la obligación de investigar toda violación a la Convención que acontezca en su territorio, y, por el otro, que dicho Estado tiene el derecho de que su propio sistema jurisdiccional resuelva la situación antes de verse sometido a una instancia internacional.” Así, consideraron que se debía respetar “el legítimo espacio de autonomía del que disponen los Estados para asegurar a todas las personas sometidas a su jurisdicción, a través de sus propios procesos democráticos, los derechos y garantías consagrados en la Convención de conformidad a sus ordenamientos constitucionales.” En el mismo sentido consideraron “que, en el contexto de las medidas adoptadas para reducir el atraso procesal en el ámbito de la Comisión, se debe garantizar el derecho a la defensa, la seguridad jurídica y la igualdad procesal.” En este orden destacaron “la importancia de una estricta aplicación de las fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y del reconocimiento del margen de apreciación de los Estados en el cumplimiento de las obligaciones que establece la Convención”, así como recordaron “que las resoluciones y sentencias de los órganos del sistema interamericano sólo tienen efectos para las partes del litigio.” Finalmente enfatizaron en que “la importancia del debido conocimiento y consideración de las realidades políticas, económicas y sociales de los Estados por parte de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos”, ello para resaltar “la necesidad de que las formas de reparación guarden una debida proporcionalidad y respeten tanto los ordenamientos constitucionales y jurídicos de los Estados, como las exigencias propias del Estado de Derecho.”

⁶ “Cuando me integré a la Corte Interamericana, gran parte del hemisferio occidental sufría de violaciones masivas a los derechos humanos. La guerra fría, en la América de aquella época, permitió que los regímenes militares y las dictaduras civiles torturaran e hicieran desaparecer a cualquier persona que catalogaran como subversivo. A menudo, también, el simple hecho de hablar públicamente de derechos humanos podía ser motivo de encarcelamiento o de medidas aún más drásticas.” Buergenthal, Thomas, “Recordando los inicios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista IIDH*, 2004, p.11

de julio de 1999 - lo declararía improcedente la propia Corte Interamericana conforme a la Convención Americana-, y que el Gobierno del Perú procedió a retirar el 29 de enero de 2001; o la denuncia de la Convención Americana por Trinidad y Tobago el 26 de mayo de 1998, y después por la República Bolivariana de Venezuela el 10 de septiembre de 2012, aunque la Corte para este último caso ha reconocido el instrumento de ratificación de la Convención Americana depositado el 31 de julio de 2019 en la sede de la OEA, en Washington, D. C., del “Presidente Encargado de la República Bolivariana de Venezuela”, Juan Gerardo Guaidó Márquez.⁷

No obstante, en la actualidad uno de los obstáculos que existen en el ámbito interamericano va en camino de apuntar las dificultades para un cabal cumplimiento de las medidas de reparaciones que ordena la Corte Interamericana en cada una de las sentencias que emite. Desde el alto número de medidas de este tipo que ordena, como la complejidad que suponen muchas de ellas a lo interno de los Estados, son algunas de las causas para que un alto número de ellas se encuentra sujetas al procedimiento de *supervisión de cumplimiento de sentencia* que tiene establecido la Corte para velar por que cada una de ellas puedan cumplirse de forma total.⁸ Aunque también, y pese a la enorme sinergia que se viene observando entre la jurisprudencia de la Corte y los tribunales nacionales en América Latina –cuyo mecanismo de “control de convencionalidad” está resultando de vital importancia- en varias ocasiones algunos “rifi rafes” no ha dejado de estar presente entre estos tribunales, en muchos casos en circunstancias complejas y delicadas para garantizar la independencia judicial respecto al poder político. Al menos tres ejemplos, algunos relativamente recientes, ilustran lo anterior.

⁷ En el mencionado instrumento se declara que se “reconoce de manera incondicional como obligatoria de pleno derecho y si convencional especial la competencia y el poder jurisdiccional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para conocer todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de dicha Convención, como si nunca hubiera tenido lugar su pretendida denuncia presentada, ello, ad initio y con efectos retroactivos al 10 de septiembre de 2013, fecha en la cual habría entrado en vigor dicha denuncia.” *Despacho de la Presidencia, República Bolivariana de Venezuela, Juan Gerardo Guaidó Márquez, Presidente Encargado de la República Bolivariana de Venezuela*. Ver: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/B-32_venezuela_RA_7-31-2019.pdf

⁸ Ver todos los casos que se encuentran en etapa de supervisión de sentencia en: http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/casos_en_etapa_de_supervision.cfm

En primer lugar se recuerdan los casos en que la Segunda Sala Penal Transitoria de la Corte Suprema del Perú, en los tiempos de Alberto Fujimori⁹, con fecha 14 de junio de 1999, declaró “inejecutable” la sentencia de la Corte en el *Caso Loayza Tamayo Vs. Perú*, bajo el argumento de no haber agotado el requisito de la jurisdicción interna para recurrir a la jurisdicción interamericana, pese a que la propia Corte ya se había pronunciado sobre éste particular en una sentencia previa sobre excepciones preliminares¹⁰. También la Resolución de la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar de 11 de junio de 1999, respecto a la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*, de 30 de mayo de 1999, en la que se resolvió que la mencionada sentencia carecía “de imparcialidad y vulnera la Constitución Política del Estado, siendo por ende de imposible ejecución”.¹¹

En segundo lugar podríamos destacar la posición de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, que, en casos muy notorios, declaró la “inejecutabilidad” de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con la Sentencia 1939 de 18 de diciembre de 2008, la Sala Constitucional declarararía “inejecutable el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 5 de agosto de 2008, en el que se ordenó la reincorporación en el cargo de los ex-magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo” y “se condenó a la República Bolivariana de Venezuela el pago de cantidades de dinero y a las publicaciones referidas al sistema disciplinario de los jueces”, bajo argumentos que la Corte Interamericana tuvo la oportunidad de rebatir en la Resolución de 23 de noviembre de 2012, dictada en el mecanismo de supervisión de cumplimiento de sentencia en el *Caso Apitz Barbera y otros* (“*Corte Primera de lo Contencioso*

⁹ Como expone Douglass Cassel, las sentencias de la Corte Interamericana en estos dos casos fueron los detonantes para que la Perú de Fujimori, intentara retirarse de la competencia contenciosa de la Corte: “Esta era la oportunidad que le hacía falta a Fujimori. Los terroristas no son populares en Perú; aún menos lo son los terroristas chilenos. Otros supuestos terroristas civiles condenados por tribunales militares tienen denuncias pendientes ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁹. Perú no podía cumplir con la orden de la Corte, anunció Fujimori, sin correr el riesgo de liberar a terroristas detenidos y un retorno de la violencia que Fujimori había hecho cesar sólo a fuerza de juicios militares y otras medidas de emergencia¹⁰. Los tribunales civiles y militares peruanos –carentes de independencia e imparcialidad– declararon las sentencias de la Corte Interamericana en los casos *Loayza Tamayo* y *Castillo Petruzzi* «inejecutables». CASSEL, D., “El Perú se retira de la Corte: ¿Afrontará el reto el sistema interamericano de derechos humanos?”, *Revista IIDH*, Vol. 29, 1999, p.71.

¹⁰ Caso *Loayza Tamayo Vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 1999, considerando 1 y 2.

¹¹ Caso *Castillo Petruzzi y otros Vs. Perú*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte 17 de noviembre de 1999, párr.2.

Administrativo) Vs. Venezuela.¹² También se pudiera destacar la Decisión de 17 de octubre de 2011 de la propia Sala Constitucional, que declaró “inejecutable” la sentencia de la Corte Interamericana en el *Caso López Mendoza Vs. Venezuela* de 1 de septiembre de 2011¹³, y que, además, a juicio del jurista Allan Brewer Carías, tiene base en que la Sala Constitucional procedió a conocer de una “acción innominada de control de constitucionalidad” de la sentencia de la Corte Interamericana, ejercida por el Procurador General de la República, “que no existe en el ordenamiento constitucional venezolano”.¹⁴

En tercer lugar, podemos encontrar la Sentencia TC/0256/14 del Tribunal Constitucional de la República Dominicana, que declaró, ante una acción directa de inconstitucionalidad promovida por un grupo de ciudadanos, “la inconstitucionalidad del Instrumento de Aceptación de la Competencia de la CIDH suscrito por el presidente de la República Dominicana el diecinueve (19) de febrero de mil novecientos noventa y nueve (1999) (...)”¹⁵ No fue una decisión casual ni descolgada de una cadena de incumplimientos por parte de República Dominicana para realizar las medidas de

¹² Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012, párrs. 13 y ss.

¹³ Ver Caso López Mendoza Vs. Venezuela. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 20 de noviembre de 2015, párr.4 y ss.

¹⁴ BREWER-CARÍAS, A. R., “Comentario sobre la extraña “acción innominada de control de constitucionalidad” ejercida contra las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la jurisprudencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela”, en: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/09/753.-788-Brewer.-El-extra%C3%B1o-recurso-de-inconstitucionalidad-contra-las-decisiones-de-la-Corte-Interameicana-DDHH.-Per%C3%BA.-c-1.pdf>

¹⁵ Sentencia TC/0256/14, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, de 4 de noviembre de 2014, Decisión Primera. El Tribunal Constitucional consideró que: “La aceptación de la competencia de la Corte IDH, para ser vinculante respecto al Estado dominicano, debió haber cumplido, pues, los requerimientos del artículo 37 numeral 14 de la Constitución de 2002, es decir: «aprobar o desaprobar los tratados y convenciones internacionales que celebre el Poder Ejecutivo». Sobre todo, en razón de que dicha aceptación transfiere competencias jurisdiccionales que podrían lesionar la soberanía nacional, el principio de la separación de los poderes, y el de no intervención en los asuntos internos del país, normas invariables de la política internacional dominicana. No bastaba, en consecuencia, cumplir únicamente con lo establecido en los artículos 62.1 y 62.3 de la CADH.” Sentencia TC/0256/14, Tribunal Constitucional de la República Dominicana, de 4 de noviembre de 2014, párr. 9.19. Sobre el tema puede consultarse a BREWER-CARÍAS, A. R., “El juez constitucional como instrumento para el desconocimiento de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos humanos y para desligar al Estado de la jurisdicción internacional: el caso de la República Dominicana”, en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2014/11/106.-Brewer.-Nota-sobre-sentencia-Trib.-Const.-Rep.-Dominic.-4-nov-2014.-Jurisdicci%C3%B3n-Corte-CIDH-7-nov.-2014.pdf>; BREWER-CARÍAS, A. R. “El carácter vinculante de las sentencias de la Corte Interamericana de derechos Humanos y su desprecio por los Tribunales Nacionales: los casos del Perú, Venezuela y de República Dominicana”, en: <http://allanbrewercarias.net/dev/wp-content/uploads/2014/11/1144-1091.-Brewer.-SOBRE-EL-CAR%C3%81CTER-VINCULANTE-DE-LAS-DECISIONES-TRIBNALES-INTERNACIONALES.-Xalapa-2014.pdf>

reparaciones que la Corte Interamericana había ordenado mediante sentencia de 8 de septiembre de 2005 en el *Caso de las Niñas Yean y Bosico* y por sentencia de 28 de agosto de 2014 en el *Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas*. Después de esto se sumaría la omisión de República Dominicana de su obligación de informar sobre el cumplimiento de estas sentencias, y que, al decir, de la Corte Interamericana, coincidió “cronológicamente con la emisión de la decisión TC-256-14 del Tribunal Constitucional de República Dominicana”.¹⁶

No obstante estos ejemplos, lo cierto es que los tribunales nacionales son tendentes a observar en todos sus extremos la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana, aun cuando involucren el “dejar sin efectos” decisiones de los propios órganos judiciales. Por citar alguno muy reciente, está el ejemplo de la Corte Suprema de Chile, que a tenor de lo ordenado por la Corte Interamericana en el *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*, en que se ordenaba al Estado “adoptar todas las medidas judiciales, administrativas o de cualquier otra índole para dejar sin efecto, en todos sus extremos, las sentencias penales condenatorias emitidas”¹⁷, la Corte Suprema tuvo a bien “declarar que los fallos condenatorios citados han perdido los efectos que les son propios.”¹⁸

¹⁶ Caso de las Niñas Yean y Bosico y Caso de Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Supervisión de Cumplimiento de Sentencias y Competencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2019, párr.2

¹⁷ Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, punto resolutivo 16.

¹⁸ Ver la decisión de la Corte en el siguiente enlace. *Corte Suprema (16 mayo 2019) en AD 1386-2014*: <http://decs.pjud.cl/corte-suprema-declara-que-las-sentencias-condenatorias-dictadas-en-caso-norin-catriman-y-otros-vs-chile-han-perdido-todos-los-efectos-que-les-son-propios/>. Así también, por poner algunos ejemplos, en el Caso Cantoral Benavides Vs. Perú, la Corte consideró “que el Estado cumplió con la obligación de dejar sin efecto alguno la sentencia condenatoria de referencia”, cuando entendió que “para efectos del presente caso el indulto constituyó un modo de exonerar a Luis Alberto Cantoral Benavides de toda responsabilidad penal”, por lo que “el indulto otorgado ha surtido sustancialmente dichos efectos”. Caso Cantoral Benavides Vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 de noviembre de 2004, párr.11; en igual sentido en el Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, en el que se dio cumplimiento a la obligación de dejar sin efecto la sentencia emitida el 12 de noviembre de 1999 por el Tribunal Penal del Primer Circuito Judicial de San José. Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2010, párr.10; también en el Caso Palamara Iribarne Vs. Chile, en el que se dejó sin efectos en todos sus extremos las sentencias condenatorias emitidas contra el señor Humberto Antonio Palamara Iribarne en la Corte Marcial en la Causa No. 464 el 3 de enero de 1997 y por el Juzgado Naval de Magallanes el 10 de junio de 1996 por los delitos de desobediencia e incumplimiento de deberes militares, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2007. párr.39 b); de igual forma en el Caso Kimel Vs. Argentina, la Sala III de la Cámara Nacional de Casación Penal, mediante sentencia en un recurso de

Es cierto que no es una medida pacífica de cumplir por los tribunales nacionales, y en verdad se han mostrado diversas medidas o formas, no todas coincidentes, en “dejar sin efecto” esas resoluciones judiciales. Ello porque a veces resulta difícil encuadrar en las normativas vigentes el proceso a seguir para cumplir con lo ordenado por la Corte. Este punto resultaría, al parecer, aún más problemático cuando se trata de dejar sin efecto resoluciones judiciales emitidas por los máximos tribunales nacionales. Tensiones y puntos de vistas discordantes no han desaparecido del todo en cómo implementar estas medidas de reparación, en los que está en juego el reconocimiento de la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana y, por ende, la voluntad de cumplir con las obligaciones que emanan de la Convención Americana, en medio de un cierto “orgullo competencial”, por llamarlo de alguna manera, que subsiste todavía en algunos tribunales nacionales de mayor jerarquía. El *Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina* ha sido, como tendremos oportunidad de corroborarlo, uno de esos ejemplos en los que la Corte Interamericana y la Corte Suprema de Justicia de Argentina entraron en un “choque” de puntos de vista sobre el alcance de lo ordenado por el tribunal interamericano en relación a “dejar sin efecto” una resolución del máximo tribunal argentino. Sobre la resolución judicial en el mecanismo de supervisión de la sentencia recaída en el mencionado caso, de fecha 11 de marzo de 2020, estaremos detallando sus pormenores, sus antecedentes y los puntos de vista sostenidos por ambos tribunales.

En la parte dedicada a la jurisprudencia constitucional, hemos seleccionado una sentencia del Tribunal Constitucional del Perú, recaída en el expediente 02196-2014-AA., publicada en el sitio web del propio Tribunal el 10 de marzo de 2020, que pone en perspectiva uno de los desarrollos más característicos del constitucionalismo en el entorno latinoamericano. Esto es, pone en perspectiva uno de los aspectos en los que

revisión resolvió dejar sin efecto la sentencia, por la que se había condenado al señor Kimel a la pena de un año de prisión en suspenso, con costas de ambas instancias, por considerarlo penalmente responsable del delito de calumnia, del mismo modo condena a pagar una indemnización por reparación de un daño moral causado. Caso Kimel Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 5 de febrero de 2013, párr.11; en el *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá*, la Sala Segunda de lo Penal de la Corte Suprema de Justicia emitiría una sentencia en la que revisó la sentencia del 1 de abril de 2005, emitida por el Segundo Tribunal Superior de Justicia del Primer Distrito Judicial de Panamá, y resolvió absolver a Santander Tristán Donoso de los cargos como autor del delito de calumnia y dejar sin efecto la pena impuesta. Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1 de septiembre de 2010, párrs. 13 y ss. También ver los ejemplos que cita la propia Corte en el *Caso Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") Vs. Venezuela*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2012, párr.27 y ss.

más se ha avanzado en el continente, como lo es el reconocimiento con rango constitucional de los tratados de derechos humanos. No sólo diversas técnicas han sido identificadas en las Constituciones de varios países latinoamericanos¹⁹, sino que en algunos esta elevación a rango constitucional de los tratados de derechos humanos se ha realizado mediante la aplicación de la doctrina del “bloque de constitucionalidad”²⁰, un concepto acuñado por Louis Favoreu a raíz de una decisión del Consejo Constitucional Francés de 16 de julio de 1971, aunque en verdad encuentra diferencias conceptuales en su significado en varios ordenamientos jurídicos latinoamericanos.²¹ En la sentencia que hoy damos a conocer del Tribunal Constitucional del Perú, se relaciona con un caso de protección de los derechos de los pueblos indígenas, y la integración del Convenio No.169 como un tratado de derechos humanos que se considera con rango constitucional conforme a una interpretación de las disposiciones de la Constitución peruana de 1993.

En un segundo momento expondremos los principales argumentos que ha realizado la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador durante este semestre en algunas de sus más importantes resoluciones. Hemos seleccionado, fundamentalmente, las que se enmarcan en esa situación de inestabilidad institucional

¹⁹ Brewer Carías identifica cinco técnicas: “en primer lugar, mediante la progresiva incorporación en las constituciones de las cláusulas abiertas de derechos humanos, sobre derechos inherentes a la persona humana; en segundo lugar, mediante la aplicación inmediata de las previsiones constitucionales sobre derechos humanos, sin necesidad de reglamentación legislativa, con base en lo regulado en instrumentos internacionales; en tercer lugar, mediante la constitucionalización progresiva de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, con la consecuente aplicación directa en el orden interno; y en cuarto lugar, mediante la inserción en las constituciones de reglas de interpretación constitucional de los derechos, sea de acuerdo con lo establecido en tratados internacionales o con lo declarado en los instrumentos internacionales, o conforme al principio de la progresividad en la aplicación e interpretación de los derechos humanos, permitiendo la aplicación de las normas más favorables contenidas en tratados o convenciones internacionales.” BREWER-CARIÁS, A. R., “La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno de los países de América Latina”, *Revista IIDH*, Vol. 46, 2007, pp.215-216.

²⁰ GÓNGORA MERA, M. E., “La difusión del bloque de constitucionalidad en la jurisprudencia latinoamericana y su potencia en la construcción del *ius constitutionale commune* latinoamericano”, en *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, Potencialidades y Desafíos*, Armin von Bogdandy, Héctor Fix-Fierro, Mariela Morales Antoniazzi (Coordinadores), Universidad Nacional Autónoma de México, Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2014, p.305.

²¹ *Ibidem*, p.305. El propio pudo advertir en su momento estas diferencias conceptuales que se le han impreso al concepto en Francia y España: “La dificultad del derecho comparado consiste, principalmente, en que las palabras y las expresiones no tienen, forzosamente, el mismo sentido, ni siquiera cuando ha habido una trasposición de la misma expresión de un derecho a otro. Aparentemente, esto es lo que ocurre con la expresión «bloque de constitucionalidad», que surge en el derecho francés, al inicio de los años setenta, y se recoge bajo la denominación de *bloque de constitucionalidad* en el derecho español, al comienzo de los años ochenta.” FAVOREU, L., “El bloque de la constitucionalidad”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Núm. 5. Enero-marzo 1990, p.45.

que está viviendo el país en los últimos meses, en los que el Presidente Nayib Bukele ha manifestado abiertamente en más de una ocasión su voluntad de no acatar las decisiones de la Sala de lo Constitucional. En un primer momento, tenemos el hecho de la decisión de utilizar al Ejército, y hacerlo irrumpir en la Asamblea Legislativa el 1 de febrero de 2020, con el objetivo de que los legisladores aprobaran un préstamo de 109 millones de dólares para financiar un plan contra las pandillas.²² La cuestión llegó a la Sala de lo Constitucional, quien ordenó al Presidente, mediante la resolución 6-2020 de 10 de febrero de 2020 -que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares, como veremos-, que se abstuviera “de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes”.²³ En esta ocasión el Presidente aunque expresamente manifestó que no compartía la resolución, doblegó su voluntad para acatar lo ordenado.²⁴

En actos seguidos de estas confrontaciones, que podremos ubicar cronológicamente en el mes de marzo y abril, el presidente Nayib Bukele ha expresado abiertamente su voluntad de no acatar resoluciones de la Sala de lo Constitucional, relacionadas con la protección de los derechos humanos en el marco de las medidas adoptadas por el ejecutivo salvadoreño para el enfrentamiento al Covid-19. En esta línea podemos ubicar la resolución de hábeas corpus 148-2020 de 26 de marzo de 2020, la resolución 148-2020 de 8 de abril de 2020, y la resolución 148-2020 Ac. de 15 de abril de 2020, ésta última saludada en la cuenta oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁵

²² Ver, por ejemplo: “Bukele mete al Ejército en la Asamblea y amenaza con disolverla dentro de una semana”, *El Faro*, 10 de febrero de 2020, https://elfaro.net/es/202002/el_salvador/24008/Bukele-mete-al-Ej%C3%A9rcito-en-la-Asamblea-y-amenaza-con-disolverla-dentro-de-una-semana.htm; “Nayib Bukele se toma la Asamblea con el Ejército, intimida a diputados y les da un ultimátum”, *elsalvador.com*, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/crisis-asamblea-legislativa-nayib-bukele-ejercito-ultimatum/685115/2020/>

²³ 6-2020, Inconstitucionalidad, Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 10 de febrero de 2020, punto resolutivo 4.

²⁴ Presidencia de la República, Comunidad de Prensa, San Salvador, 10 de febrero de 2020. Ver en: <https://twitter.com/PresidenciaSV/status/1227087033941839872?s=20>. Ver también: “Bukele «acata el orden» de no volver a utilizar a los militares en El Salvador”, *El País*, 12 de febrero de 2020, https://elpais.com/internacional/2020/02/11/america/1581453866_072113.html;

²⁵ En la cuenta oficial de twitter de la Comisión Interamericana, retwitteada también por la cuenta oficial de la sala de lo Constitucional del Tribunal Supremo de El Salvador, se leía: “La @CIDH saluda el auto de seguimiento de Hábeas Corpus 148-2020, emitido por la @SalaCnalSV de #ElSalvador, en el que se

Han sido decisiones tomadas por el ejecutivo salvadoreño en el marco de esta pandemia que han sumado críticas desde muchas partes por sus enormes consecuencias en el ámbito de los derechos humanos, como lo ha sido el llamado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a El Salvador, con fecha 29 de abril de 2020, para “garantizar los derechos de las personas privadas de libertad”,²⁶ ante “la orden de decretar emergencia máxima en los recintos penitenciarios en donde se encontrarían detenidos los internos que pertenecerían a organizaciones criminales”, sobre todo la adopción de “el encierro absoluto de 24 horas al día, el aislamiento solitario aplicado a los dirigentes de las organizaciones criminales, el cese de toda comunicación de las personas detenidas con sus familiares y la suspensión de cualquier actividad.”²⁷ Es un escenario que se relaciona con aspectos sensible en materia de derechos humanos en el entorno interamericano, que tuvo oportunidad de resaltar la Declaración de la Corte interamericana 1/20 de 9 de abril de 2020, sobre “Covid-19 y Derechos Humanos: Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de derechos humanos y respetando las obligaciones internacionales”.²⁸

II. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. Un “hito en la jurisprudencia interamericana”, pero con opiniones divididas al interior del tribunal en torno a la justiciabilidad directa y a la autonomía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que ahora se dimensionan al ámbito de la protección de los pueblos indígenas: Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400.

El caso de referencia versó sobre el reclamo por parte de comunidades indígenas de la propiedad sobre tierras localizadas en la Provincia argentina de Salta, Argentina,

reconocen medidas de tutela de derechos humanos, de acuerdo a la Resolución 1/20 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”. 1/3”

²⁶ La Comisión urge al Estado de El Salvador “a adoptar medidas que garanticen la vida, salud, integridad y dignidad de las personas privadas de libertad, especialmente de aquellas detenidas en los centros penitenciarios donde se han implementado las medidas que responden a la emergencia máxima recientemente ordenada por el presidente salvadoreño.” Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/093.asp>

²⁷ Ibidem.

²⁸ Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/comunicados/cp_27_2020.pdf

habitadas por una variada cantidad de comunidades de pueblos indígenas, como los Wichí (Mataco), Iyjwaja (Chorote), Komlek (Toba), Niwackle (Chulupí) y Tapy'y (Tapiete). Se trata de una zona limítrofe con la República de Paraguay y el Estado Plurinacional de Bolivia.²⁹ Argentina es Estado parte de la Convención Americana desde el 5 de septiembre de 1984 y había reconocido la competencia contenciosa de la Corte. Los reclamos estaban relacionados con hechos que acontecieron durante casi 35 años, respecto a las políticas estatales seguidas por el Estado argentino hacia la propiedad indígena. La Corte en este sentido pudo constatar una primera fase, hasta el año 1999, en que el Estado se enroló en un “reconocimiento unificado de la propiedad” ante reclamos de los pueblos indígenas. Una segunda fase entre los años 1999 y 2004 caracterizado por un “reconocimiento fraccionado de la propiedad”. Una tercera fase, entre los años 2005 y 2006, en que se registra un referéndum en relación con la propiedad y el nacimiento de una entidad estatal para emprender acciones respecto a la tierra; y una cuarta fase, después del 2007, donde están presentes acuerdos entre criollos e indígenas, y acciones en la dirección de implementar tales acuerdos.³⁰

De igual modo se registra en el caso hechos relacionados con actos de tala ilegal, cría de ganado por criollos, la instalación de alambrados, obras realizadas o proyectadas sobre el territorio (construcción de un puente internacional, de una ruta nacional, de una ruta provincial y la exploración de hidrocarburos).³¹ En este mismo sentido, se registraba acciones judiciales emprendidas por Lhaka Honhat, una organización indígena, en forma de acción de amparo ante la Corte de Justicia de Salta solicitando la suspensión inmediata de las obras relativas a un puente internacional; también una acción de amparo contra Decretos relacionados con los hechos referidos anteriormente; una acción declarativa de certeza ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en contra de una ley de referéndum; y en el ámbito administrativo una solicitud para el reconocimiento de Honhat como organización indígena.³²

En su resolución de fondo, ante la ausencia de debate de “que comunidades indígenas hayan mantenido un vínculo ancestral con el territorio ni su derecho de propiedad sobre el mismo, reconocido en distintos actos normativos internos”, la Corte

²⁹ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr.47.

³⁰ Ibidem, párr.56.

³¹ Ibidem, párrs.86-87.

³² Ibidem, párr.88.

focalizó de modo más concreto en un primer momento la controversia en “si la conducta estatal ha permitido brindar seguridad jurídica al derecho de propiedad y su pleno ejercicio.”³³ En este punto, la Corte reiteró, con base en una larga jurisprudencia, las obligaciones que concernían al Estado para el aseguramiento de la propiedad efectiva de los pueblos indígenas, en este caso: “deslindar las tierras indígenas de otras y otorgar título colectivo de las tierras a las comunidades; “abstenerse de realizar actos que puedan llevar a que los agentes del propio Estado, o terceros que actúen con su aquiescencia o su tolerancia, afecten la existencia, el valor, el uso o el goce de su territorio”; y “garantizar el derecho de los pueblos indígenas de controlar y usar efectivamente su territorio y recursos naturales, así como de ser propietarios de su territorio sin ningún tipo de interferencia externa de terceros.”³⁴

La evaluación de los hechos respecto a estas obligaciones la Corte las realiza siguiendo un orden cronológico, y pese a que advirtió “la complejidad del caso y las dificultades que ha tenido el Estado para concretar las acciones necesarias para garantizar adecuadamente el derecho de propiedad”,³⁵ así como que “nota y valora las acciones estatales”³⁶ en este sentido, concluye que “es claro que los procedimientos instaurados no han resultado medidas suficientes, en tanto que no han logrado, después de más de 28 años de que fuera reclamado el reconocimiento de la propiedad, la plena garantía de ese derecho de las comunidades indígenas habitantes de los lotes 14 y 55 sobre su territorio.”³⁷ La Corte en este orden concluyó, después de considerar que no se constaba una vulneración del Estado al derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica de las comunidades indígenas en el marco del Decreto 1498/14³⁸ -aunque sí se registraba una “insuficiencia de su régimen legal”³⁹-, que los Decretos 2786/07 y 1498/14, si bien constituyen actos de reconocimiento de la propiedad comunitaria sobre la tierra reclamada, “el Estado no ha titulado la misma de forma adecuada, de modo de dotarla de seguridad jurídica. El territorio no se ha demarcado y subsiste la permanencia

³³ Ibidem, párr.89.

³⁴ Ibidem, párr.98

³⁵ Ibidem, párr.147.

³⁶ Ibidem, párr.148.

³⁷ Ibidem, párr.151.

³⁸ Ibidem, párr.156.

³⁹ Ibidem, párrs.158-166.

de terceros. Argentina, además, no cuenta con normativa adecuada para garantizar en forma suficiente el derecho de propiedad comunitaria.”⁴⁰

De este modo, la Corte determinó la responsabilidad internacional de Argentina por la violación del artículo 21 de la Convención en relación con los artículos 8.1, 25.1 y 1.1 y 2, en perjuicio de las comunidades indígenas del caso, es decir, “el derecho de propiedad en relación con el derecho a contar con procedimientos adecuados y con las obligaciones de garantizar los derechos y adoptar disposiciones de derecho interno.”⁴¹ En relación también con el derecho de propiedad, la Corte evaluó el derecho a la participación en los proyectos y obras sobre la propiedad comunitaria. Concluyó en este orden que el Estado había violado el derecho a la propiedad del artículo 21 y el derecho a la participación del artículo 23.1 de la Convención en relación con la “obligación de procurar mecanismos adecuados de consulta libre, previa e informada a las comunidades indígenas afectadas”, ello en relación con la construcción de un puente internacional.⁴²

Seguidamente la Corte pasó a evaluar si el Estado había infringido en el presente caso los derechos de circulación y residencia, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a una alimentación adecuada, el derecho al agua y el derecho a participar en la vida cultural. Respecto al derecho de circulación y residencia del artículo 22 de la Convención, la Corte consideró que no resultaba aplicable al caso, en tanto “la facultad de una persona de movilizarse en tierras de su pertenencia queda, en principio, comprendida en el derecho de propiedad, que ya ha sido examinado.”⁴³ En relación con el resto de los derechos, la Corte reitera, como ya hemos indicado, que tiene competencia para determinar violaciones al artículo 26 de la Convención, es decir, tiene competencia para conocer de aquellas violaciones de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales que se derivan de la Carta de la OEA, que es a los que remite el mencionado artículo 26.⁴⁴ En este orden, afirma por primera vez el contenido sustantivo de los derechos a un medio ambiente sano, a una alimentación adecuada, al agua y a participar en la vida cultura a partir del artículo 26 –en el caso del derecho al agua, pese a no haber sido alegado por los representantes de las comunidades indígenas, la Corte

⁴⁰ Ibidem, párr.167.

⁴¹ Ibidem, párr.168.

⁴² Ibidem, párr.184.

⁴³ Ibidem, párr.194.

⁴⁴ Ibidem, párr.195.

considera que tiene competencia para su estudio en el presente caso con base en el principio *iura novit curia*⁴⁵, y establece la interdependencia entre los derechos a un ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural y sus especificidades en relación con los pueblos indígenas⁴⁶. Para el análisis más concreto del caso, la Corte reitera que del artículo 26 se derivan derechos con aspectos de exigibilidad inmediata en su contenido, que se suma a la obligación de adoptar providencias para “progresivamente” lograr la “plena efectividad” de estos derechos.⁴⁷

Con la premisa que en el presente caso no era necesario su análisis en el marco de las obligaciones de carácter progresivas, sino de aquellas obligaciones de exigibilidad inmediata que se derivaban de los derechos en cuestión⁴⁸, la Corte determinó que Argentina había violado los derechos a participar en la vida cultural, en lo atinente a la identidad cultural, a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, y al agua, entendidos todos ellos relacionados entre sí, que se indicaban contenidos en el artículo 26, en relación con la obligación de garantía del artículo 1.1.⁴⁹ Como ya hemos apuntado, en este tema se encontró el voto dividido de los jueces de la Corte en su Resolutivo No.3, en una proporción de tres votos a favor y tres votos en contra, por un lado los mencionados jueces Eduardo Vio Grossi, Humberto Antonio Sierra Porto y Ricardo Pérez Manrique, que tuvo, pese al empate, el voto dirimente de la Presidenta Elizabeth Odio Benito.

La Corte igualmente analizó los derechos a las garantías y protección judiciales en relación con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos respecto a acciones judiciales presentadas por Lhaka Honhat. En este orden, luego de establecer las consideraciones generales sobre las garantías judiciales comprendidas en el artículo 8.1 de la Convención, y la obligación de los Estados partes de garantizar un recurso judicial sencillo, rápido y efectivo ante juez o tribunal competente de todas las personas bajo su jurisdicción, contenida en el artículo 25, llegó a la conclusión de que en las acciones emprendidas contra el Decreto 461/99 y la Resolución 423/99, el Estado había violado la garantía del plazo razonable y, en consecuencia, había violado el artículo 8.1 de la

⁴⁵ Ibidem, párr.200.

⁴⁶ Ibidem, párrs.243-254.

⁴⁷ Ibidem, párr.272.

⁴⁸ Ibidem, párr.272.

⁴⁹ Ibidem, párr.289.

Convención en relación con su artículo 1.1.⁵⁰ Sin embargo, había considerado en relación a la acción de amparo ante la Corte de Justicia de Salta, que “el amparo intentado no causó el resultado esperado por Lhaka Honhat, pero eso no demuestra por sí solo que el Estado no haya proveído acciones judiciales adecuadas y efectivas”⁵¹. En todo caso consideró que no contaba “con los argumentos necesarios para determinar que haya existido violación a la protección judicial o a las garantías judiciales.”⁵² En igual sentido se pronunció en relación con la acción declarativa de certeza ante la CSJN en contra de la ley de referéndum, en los que la Corte rechazó el recurso por cuestiones de competencias, y en tal sentido “la respuesta, por parte de un tribunal interno, no favorable a las pretensiones de los solicitantes, no es necesariamente violatoria de los artículos 8 y 25 de la Convención.”⁵³

En el ámbito de las reparaciones, en consecuencia, la Corte ordenó medidas de restitución del derecho a la propiedad -medidas que debían realizarse en un plazo de seis años a partir de la notificación de la sentencia, en parte por el “alto nivel de complejidad”⁵⁴-, que consistían en que el Estado de Argentina debía “adoptar y concluir las acciones necesarias, sean estas legislativas, administrativas, judiciales, registrales, notariales o de cualquier otro tipo, a fin de *delimitar, demarcar y otorgar un título colectivo* que reconozca la propiedad de todas las comunidades indígenas víctimas (...) sobre su territorio, es decir, sobre una superficie de 400.000 hectáreas en la tierra identificada como lotes con las matrículas catastrales 175 y 5557 del Departamento de Rivadavia, en la Provincia argentina de Salta, y antes identificada como lotes fiscales 14 y 55 (...).”⁵⁵. En igual sentido, una obligación de consulta previa, en el que el “Estado debe *abstenerse de realizar actos, obras o emprendimientos sobre el territorio indígena* que puedan afectar su existencia, valor, uso o goce por parte de las comunidades víctimas, u ordenar, requerir, autorizar, tolerar o consentir que terceros lo hagan”, pues “en caso de realizarse alguno de los actos indicados, debe estar precedido, según corresponda, de la provisión de información a las comunidades indígenas víctimas, así como de la realización de consultas previas adecuadas, libres e informadas, de acuerdo a

⁵⁰ Ibidem, párr.305.

⁵¹ Ibidem, párr.298.

⁵² Ibidem, párr.299.

⁵³ Ibidem, párr.304.

⁵⁴ Ibidem, párr.323.

⁵⁵ Ibidem, párr.327.

pautas señaladas por la Corte (...)”⁵⁶; de igual forma se ordenó el traslado de la población criolla fuera del territorio indígena⁵⁷, así como remover los alambrados y el ganado pertenecientes a pobladores criollos⁵⁸.

En relación con las medidas para la restitución de los derechos al *medio ambiente sano, a la alimentación, al agua y a la identidad cultural*, -y “sin perjuicio de las acciones de atención de situaciones urgentes que el Estado puede realizar”- la Corte ordenó a Argentina que en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la sentencia, presentara a la Corte “un estudio en que identifique, dentro del conjunto de personas que integran las comunidades indígenas víctimas, situaciones críticas de falta de acceso a agua potable o alimentación, que puedan poner en grave riesgo la salud o la vida, y que formule un plan de acción en el que determine las acciones que el Estado realizará, que deben ser aptas para atender tales situaciones críticas en forma adecuada, señalando el tiempo en que las mismas serán ejecutadas.”⁵⁹ Del mismo modo determinó la elaboración de un estudio por parte del Estado, en el plazo máximo de año, en el que se establecieran acciones específicas que se detallan en la sentencia para el logro permanente de la prestación de bienes y servicio básicos de forma adecuada y periódica, y para la preservación y mejora de los recursos ambientales.⁶⁰ Todas estas medidas serían supervisadas. En relación con la tala ilegal la Corte “insta al Estado a continuar con sus acciones de monitoreo y seguimiento, y adoptar otras que sean eficaces a tal fin. En particular, la Corte exhorta al Estado a mantener o instalar puestos de control, en concordancia con lo que fue previsto por el Decreto 2786/07”, cuyas acciones no estarían supervisadas por la Corte. De igual modo, la Corte ordenó al Estado la creación de un “Fondo de Desarrollo Comunitario”, en relación con la reparación del daño provocado por la violación del derecho a la identidad cultural, y para que se enrolara

⁵⁶ Ibidem, párr.328.

⁵⁷ Ibidem, párr.329.

⁵⁸ Ibidem, párr.330.

⁵⁹ Ibidem, párr. 332. En relación con el punto Resolutivo 11, donde se ordenó que: “El Estado, en el plazo máximo de seis meses contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, presentará a la Corte un estudio en que identifique situaciones críticas de falta de acceso a agua potable o alimentación y formulará e implementará un plan de acción, en los términos señalados en los párrafos 332 y 343 de la presente Sentencia” se contó con el voto disidente del Juez Eduardo Vio Grossi.

⁶⁰ Ibidem, párr.333. Respecto al punto Resolutivo 12, referido a que: “El Estado, en un plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia, elaborará un estudio en el que establezca acciones que deben instrumentarse para la conservación de aguas y para evitar y remediar su contaminación; garantizar el acceso permanente a agua potable; evitar que continúe la pérdida o disminución de recursos forestales y procurar su recuperación, y posibilitar el acceso a alimentación nutricional y culturalmente adecuada, en los términos de los párrafos 333 a 335 y 343 de la presente Sentencia”, contó con el voto disidente del Juez Eduardo Vio Grossi.

también en la compensación del daño material e inmaterial sufrido⁶¹, para lo cual la Corte también estableció algunas pautas para ello.⁶²

Además de exponer consideraciones adicionales, en relación con la supervisión de las medidas ordenadas con anterioridad,⁶³ la Corte ordenó medidas de satisfacción, en este caso, que “el Estado difunda, a través de una emisora radial de amplia cobertura, que alcance a toda la extensión de los lotes fiscales 14 y 15 del Departamento de Rivadavia en la Provincia de Salta, el resumen oficial de la Sentencia, en español y, previo consenso con los representantes, en lenguas de las comunidades indígenas víctimas.”⁶⁴ En igual modo, se establecieron *medidas de no repetición*, que se referían a medidas normativas o de otro tipo para la seguridad jurídica al derecho a la propiedad comunitaria indígenas, para lo cual, “el Estado, de conformidad con el marco de las competencias y funciones propias de su sistema de organización federal, debe adoptar las medidas pertinentes a fin de que: a) las medidas normativas y/o de otro carácter ordenadas (...) sean de aplicación tanto respecto al Estado nacional como a todas las entidades federativas, y b) respecto de las acciones de reconocimiento, implementación o garantía de los derechos de pueblos o comunidades indígenas al reconocimiento de la propiedad colectiva, se asegure la coordinación del ámbito federal y de las entidades federativas, de modo que las actuaciones desarrolladas en uno de tales ámbitos tengan validez en los otros y que se evite la duplicidad, superposición o contradicción de procedimientos o actos jurídicos.”⁶⁵

⁶¹ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr.338.

⁶² Ibidem, párr. 339-342. En relación con el punto Resolutivo 13, en los que se expone: “El Estado creará un fondo de desarrollo comunitario e implementará su ejecución en un plazo no mayor a cuatro años a partir de la notificación de la presente Sentencia, en los términos señalados en los párrafos 338 a 343 de la presente Sentencia”, contó con el voto disidente del Juez Eduardo Vio Grossi.

⁶³ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párrs. 343-345. En relación con el punto Resolutivo 17, que se refería a: “El Estado rendirá al Tribunal los informes semestrales ordenados en el párrafo 344 de la presente Sentencia”, se registra el voto disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto.

⁶⁴ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 349.

⁶⁵ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 357. Se contó en el punto Resolutivo 15, con el voto disidente del Juez Humberto Antonio Sierra Porto. En éste se establecía: “El Estado, en un plazo razonable, adoptará las medidas legislativas y/o de otro carácter que fueren necesarias para dotar de seguridad jurídica al derecho de propiedad comunitaria indígena, en los términos señalados en los párrafos 354 a 357 de la presente Sentencia.”

En relación con las costas y gastos, la Corte fijó el pago de un momento total de US\$ 50.000.00 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América, que debía ser entregada, en el plazo de seis meses a partir de la notificación de la Sentencia, al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). De igual modo se dispuso en la sentencia que el procedimiento de supervisión de cumplimiento de sentencia, la Corte podría “disponer el reembolso por parte del Estado a las víctimas o sus representantes de los gastos razonables debidamente comprobados en dicha etapa procesal.”⁶⁶

2. *Un “choque de titanes” al parecer superado entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Suprema de Justicia de Argentina, pero sin que se bajara la cabeza: Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2020.*

El mecanismo de supervisión de sentencia de la Corte Interamericana consiste en una función jurisdiccional que la propia Corte realiza para garantizar la ejecución de las sentencias que dicta.⁶⁷ En este sentido, el artículo 68.1 y 67 de la Convención, relativos a la obligación de los Estados de cumplir con la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes y sobre el cumplimiento de las sentencias por los Estados de forma pronta, son el punto de partida para una argumentación sobre varias obligaciones. Entre ellas, la obligación de los Estados partes de cumplir las obligaciones convencionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y sin que pueda alegarse en su incumplimiento razones de orden interno, así como el poder inherente a todo órgano con funciones jurisdiccionales de determinar el alcance de su propia competencia (*compétence de la compétence /Kompetenz-Kompetenz*).⁶⁸ Como remarcaría la Corte en el *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá* (2003)⁶⁹:

⁶⁶ Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C No. 400, párr. 366.

⁶⁷ Las explicaciones que siguen sobre los aspectos generales del mecanismo de supervisión de sentencia retoma ideas sostenidas en BERTOT TRIANA, H.; DÍAZ GALÁN, E. C., *La protección de los derechos humanos. Marco internacional y regional*, Leyer Editores, Bogotá, 2019, pp.119-126.

⁶⁸ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros (270 Trabajadores) Vs. Panamá Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de junio de 2003, considerando 4 y 5.

⁶⁹ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros (270 Trabajadores) Vs. Panamá Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de junio de 2003.

Que es la Corte, como todo órgano internacional con funciones jurisdiccionales, la que tiene el poder, inherente a sus atribuciones, de determinar el alcance de sus resoluciones y fallos, y el cumplimiento de éstos no puede quedar al mero arbitrio de las partes, pues sería inadmisibles subordinar el mecanismo previsto en la Convención Americana a restricciones que hagan inoperante la función del Tribunal y, por lo tanto, el sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en la Convención.⁷⁰

La Resolución de la Corte Interamericana de fecha 11 de marzo de 2020, en el marco del mecanismo de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia en el *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina*, destaca de manera particular al tratarse de la supervisión en la ejecución de una sentencia que enfrentó de inicio la resistencia de la Corte Suprema argentina a aceptar la obligatoriedad de una sentencia de la Corte Interamericana que ordenaba dejar sin efecto decisiones judiciales. Se trataba de la sentencia de fondo, reparaciones y costas dictada por la Corte el 29 de noviembre de 2011, en la que se declaró responsable internacionalmente a la República de Argentina por la violación del derecho de libertad de expresión establecido en el artículo 13 de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del

⁷⁰ Corte IDH. Caso Baena Ricardo y otros (270 Trabajadores) Vs. Panamá Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de junio de 2003, considerando 8. En algún momento la Corte ha insistido que esta facultad se desprende de lo dispuesto en los artículos 33, 62.1, 62.3 y 65 de la Convención, 30 de su Estatuto y en el artículo 69 de su Reglamento. (Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de mayo de 2018) En el artículo 69 de su Reglamento se deja leer que “la supervisión de las sentencias y demás decisiones de la Corte se realizará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes”, así como que “la Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.” Se establece también que la Corte “podrá requerir a otras fuentes de información datos relevantes sobre el caso, que permitan apreciar el cumplimiento” así como para “los mismos efectos podrá también requerir los peritajes e informes que considere oportunos.” Se prevé que cuando lo considere pertinente, la Corte “podrá convocar al Estado y a los representantes de las víctimas a una audiencia para supervisar el cumplimiento de sus decisiones, y en ésta escuchará el parecer de la Comisión.” Se subraya en este punto que “una vez que el Tribunal cuente con la información pertinente, determinará el estado del cumplimiento de lo resuelto y emitirá las resoluciones que estime pertinentes”, y se culmina señalando que las citadas disposiciones “se aplican también para casos no sometidos por la Comisión.” (Artículo 69 del Reglamento de la Corte, aprobado por la Corte en su LXXXV Período Ordinario de Sesiones celebrado del 16 al 28 de noviembre de 2009) En este sentido, la Corte también ha remarcado que la obligación contenida en el artículo 68.1, también “incluye el deber del Estado de informar a la Corte sobre las medidas adoptadas para cumplir cada uno de los puntos ordenados, lo cual es fundamental para evaluar el estado de cumplimiento de la Sentencia en su conjunto. Los Estados Parte en la Convención deben garantizar el cumplimiento de las disposiciones convencionales y sus efectos propios (*effet utile*) en el plano de sus respectivos derechos internos. Estas obligaciones deben ser interpretadas y aplicadas de manera que la garantía protegida sea verdaderamente práctica y eficaz, teniendo presente la naturaleza especial de los tratados de derechos humanos.” Corte IDH. Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 14 de marzo de 2018, considerando 2.

señor Jorge Fontevecchia, director editorial de la Editorial Perfil Sociedad Anónima y de Héctor D'Amico, director editorial de la revista Noticias, publicada por la misma editorial. Como recordó la Corte en la referida resolución:

Dicha violación ocurrió debido a que les fue impuesta una responsabilidad civil ulterior por el ejercicio de su libertad de pensamiento y expresión de forma innecesaria y contraria a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los tribunales argentinos los condenaron civilmente en el 2001 al declarar con lugar la demanda interpuesta por el señor Carlos Saúl Menem, entonces Presidente de la Nación, por la violación a su derecho a la intimidad, debido a la publicación de dos artículos en 1995 en la mencionada revista, los cuales se referían, entre otros aspectos, a un “presunto hijo no reconocido” del señor Menem, así como la relación de este último con el niño y con su madre². La Corte Interamericana consideró que no hubo una injerencia arbitraria en el derecho a la vida privada del señor Menem, funcionario público electivo de más alto rango del país, debido a que las publicaciones realizadas por la revista Noticias constituyeron un ejercicio legítimo del derecho a la libre expresión, puesto que: trataban sobre asuntos de interés público, los hechos al momento de ser difundidos se encontraban en el dominio público y el presunto afectado con su conducta no había contribuido a resguardar la información cuya difusión luego objetó. De tal modo, estimó que la medida de responsabilidad impuesta a los señores Fontevecchia y D'Amico, que excluyó cualquier ponderación en el caso concreto de aspectos de interés público de la información, fue innecesaria en relación con la alegada finalidad de proteger el derecho a la vida privada³. Además de establecer que la Sentencia emitida en el presente caso constituye por sí misma una forma de reparación, la Corte ordenó al Estado determinadas medidas de reparación (...) ⁷¹

En efecto, fueron tres las medidas de reparación que ordenó la Corte, además de considerar que la propia sentencia constituía *per se* una forma de reparación. En este caso que el Estado debía “dejar sin efecto la condena civil impuesta a los señores Jorge Fontevecchia y Hector D'Amico así como todas sus consecuencias, en el plazo de un año contado a partir de la notificación de la presente Sentencia (...)”; así como que debía “realizar las publicaciones dispuestas en la presente Sentencia, de conformidad con lo establecido en el párrafo 108 de la misma”; y el deber de la entrega de “los montos referidos en los párrafos 105, 128 y 129 de la presente Sentencia, dentro del plazo de un año contado a partir de su notificación y conforme a las modalidades especificadas en

⁷¹ Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2020, párr.1

los párrafos 131 a 136 de este Fallo.”⁷² Hasta la fecha de la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2020, estas medidas de reparaciones fueron supervisadas en su cumplimiento en tres ocasiones, que resultó en tres resoluciones. La primera de ella fue en 2015, en la que la Corte declaró que el Estado había “incumplido durante dos años y ocho meses su obligación de informar a esta Corte sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las reparaciones ordenadas en la Sentencia emitida el 29 de noviembre de 2011 en el presente caso, de conformidad con lo indicado en la parte considerativa de la presente Resolución”, así como no contaba “con información que permita constatar que el Estado haya dado cumplimiento a las reparaciones ordenadas en la Sentencia”.⁷³

Ya en su Resolución de 22 de noviembre de 2016, la Corte pudo constatar que Argentina había cumplido con la publicación del resumen oficial de la sentencia en el Boletín Oficial y un diario de circulación de amplio nivel nacional como el Diario La Nación, así como en el sitio *web* del Centro de Información Judicial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por lo que declaró que el Estado había “dado cumplimiento total a la medida de reparación ordenada en el punto dispositivo tercero de la Sentencia, relativa a realizar las publicaciones de la Sentencia y su resumen oficial dispuestas en el párrafo 108 de la misma”. Sin embargo, declaró que mantenía abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento en relación con el resto de las medidas de reparación ordenadas.⁷⁴

El cumplimiento de la sentencia por Argentina tiene un momento de particular importancia en 2017. Mediante información del propio Estado argentino, -brindada por escrito a partir de 2016 y a través de la audiencia de supervisión de cumplimiento de sentencia con fecha 21 de agosto de 2017- la Corte Interamericana pudo constatar que la Dirección General del Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Argentina, en mayo de 2013, había remitido a la Corte Suprema una solicitud formulada por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, con el objetivo de que se cumpliera lo dispuesto por la sentencia del tribunal internacional respecto a dejar sin efecto la

⁷² Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, Resolutivos 1, 2, 3 y 4.

⁷³ Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 1 de septiembre de 2015, punto declarativo 1 y 2.

⁷⁴ Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 22 de noviembre de 2016, puntos resolutivos 1 y 2.

condena civil impuesta con todas sus consecuencias. Sin embargo, el Estado de Argentina pudo informar que la Corte Suprema de la Nación había decidido mediante una resolución de fecha 14 de febrero de 2017, no haber lugar a la solicitud de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. En su Resolución de 18 de octubre de 2017, la Corte Interamericana dio cuenta de los fundamentos de la Corte Suprema de la Nación para tal posición, que extraemos a continuación:

En primer lugar, sostuvo la Corte Suprema, que “las sentencias de la Corte Interamericana, dictadas en procesos contenciosos contra el Estado argentino son, en principio, de cumplimiento obligatorio para [é]ste [..., d]icha obligatoriedad, sin embargo, alcanza únicamente a las sentencias dictadas por el tribunal internacional dentro del marco de sus potestades remediales»; en segundo lugar, sostuvo que «la Corte Interamericana se excedió en sus “potestades remediales” al ordenar que se dejara sin efecto una sentencia dictada por la Corte Suprema, ya que “el tenor literal de la norma [prevista en el artículo 63.1 de la Convención Americana] no contempla la posibilidad de que la Corte Interamericana disponga que se deje sin efecto una sentencia dictada en sede nacional”»; en tercer lugar, que “dejar sin efecto la sentencia dictada por [la] Corte Suprema en la causa ‘Menem’ en virtud de la orden de la Corte Interamericana [...] –lo cual es sinónimo de ‘revocar’ [...]– implicaría transformar a dicho tribunal [internacional], en una ‘cuarta instancia’ revisora de las sentencias dictadas por [la] Corte [Suprema], en clara violación de los principios estructurales del sistema interamericano y en exceso de las obligaciones convencionalmente asumidas por el Estado argentino al ingresar a dicho sistema”; en cuarto lugar, sostuvo también la Corte Suprema, que “la Corte Interamericana, al ordenar dejar sin efecto la sentencia de [la] Corte [Suprema] pasada en autoridad de cosa juzgada, ha recurrido a un mecanismo reconstitutivo que no se encuentra previsto en el texto convencional”; y en quinto lugar, que “[r]evocar la sentencia firme dictada por este tribunal implica privarlo de su carácter de órgano supremo del Poder Judicial argentino y sustituirlo por un tribunal internacional, en clara transgresión de los artículos 27 y 108 de la Constitución Nacional”.⁷⁵

⁷⁵ Extractos que cita la Corte. Ver: Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de octubre de 2017, párr.6.

En el orden académico, la mencionada decisión de la Corte Suprema de la Nación desató, salvo algunas que se apuntaron al lado de los argumentos de esta Corte⁷⁶, un grupo importante de críticas. Aunque se advierte que existía antecedentes de esta decisión en la jurisprudencia argentina⁷⁷, para muchos autores implicaba un “asunto de especial gravedad que debe visualizarse dentro del actual entramado jurídico de las relaciones entre el derecho interno y el internacional de los derechos humanos”⁷⁸; para otros: resultaba “un acto internacionalmente ilícito, que compromete la responsabilidad internacional del Estado argentino”⁷⁹; demostraba un “uso descontextualizado con que la Corte Suprema enuncia la doctrina del margen de apreciación en la versión desarrollada por el TEDH”⁸⁰; significaba “un retroceso” que limitaba “el poder rectificatorio de la Corte IDH”, al quedar “minimizada la tutela que surge de los Tratados internacionales a los que el país se ha adherido”, y que “al desconocer la competencia de ese cuerpo jurisdiccional de la región, se ha vuelto de alguna manera al dualismo, y además se ha afectado el principio de «no regresividad»”⁸¹; de igual modo

⁷⁶ Ver a Eliana P. Oudin, cuando consideró que “el fallo es acertado, no así los argumentos que ha utilizado la mayoría. Desde mi postura, creo que debió poner énfasis en el argumento de preservar los derechos y garantías de quienes no han sido oídos en el proceso internacional, de quienes no son parte – derecho de defensa y debido proceso–, porque justamente el sistema interamericano está diseñado así, para declarar la responsabilidad internacional del Estado, no para ser una instancia revisora.” OUDIN, E. P., “Afectación de la cosa juzgada local en las sentencias de la Corte IDH. A propósito del fallo «Fontevicchia», *Prudentia Iuris*, N° 85, 2018 p. 134. También Carranza sostiene: “La CSJN, en esta causa, no deja abierta la puerta a una desprotección de los derechos humanos (como algunos han señalado), sino que más bien aporta, desde su seno, una llamada de atención a la misma CIDH en relación a la necesidad de escucha y diálogo, de adopción de medidas dentro de las competencias propias y de reconocimiento de la existencia en el Sistema de diversos Estados que tienen un entramado constitucional que no es posible dejar de advertir.” CARRANZA, G. G., “Una nueva óptica sobre el control de convencionalidad en Argentina. Comentarios a la Resolución de la Corte Suprema de la Nación en el Asunto *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 21, 2007, pp.182-183

⁷⁷ PEDRO SAGÜÉS, N., “¿Puede válidamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos obligar a que una Corte Suprema Nacional deje sin efecto una sentencia suya?”, en *La Constitución y sus garantías. A 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917. Memoria de XI Encuentro Iberoamericano y VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Flores Pantoja, Rogelio (Coordinadores), Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2017, p.832

⁷⁸ Ibidem, p.845

⁷⁹ GIALDINO, R. E., “Incumplimiento de una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Un acto internacionalmente ilícito de la Corte Suprema argentina”, *Estudios Constitucionales*, Año 15, N° 2, 2017, p.530.

⁸⁰ CLÉRICO, L., “La enunciación del margen de apreciación: Fontevicchia 2017 desde los márgenes”, *Derechos en acción*, Año 3, núm. 7, 2018, p.310.

⁸¹ HITTERS, J. C., “Control de Convencionalidad. ¿Puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los Tribunales Superiores de los países? (El caso Fontevicchia vs. Argentina)”, *Pensamiento Constitucional*, N° 22, 2017, p.137; también en HITTERS, J. C., “Control de Convencionalidad ¿Puede la Corte Interamericana de Derechos Humanos dejar sin efecto fallos de los

que la “reivindicación de la soberanía judicial que realiza la Corte argentina no solo debilita el compromiso de participación de nuestro país en el sistema interamericano”, sino que además “limita la utilidad de ese ámbito que ha funcionado históricamente para dirimir conflictos sobre derechos básicos”, con mayor razón en “los sectores sociales que presentan mayores dificultades para hacerse oír en las distintas esferas del Estado federal y provincial, y que acuden allí como recurso extremo de justicia.”⁸² En estos extremos se llegó a plantear que el mencionado contradecía “el monismo profundo que caracteriza los mejores momentos de nuestra historia constitucional, como el año 1984, y en particular el debate congresional previo a la sujeción de la Argentina a la jurisdicción de la Corte IDH”, un “monismo profundo que hace parte de un proyecto más abarcativo, el del Derecho como integridad, afirma que el ideal de la democracia constitucional y el de los derechos humanos no están en conflicto.”⁸³

Por su parte en la propia Resolución de 18 de octubre de 2017 -en la que constató en diversos momentos la voluntad del Estado de cumplir, sin perjuicio de lo decidido por la Corte Suprema, con “el propósito medular de la medida de reparación”, así como “la obligatoriedad de las decisiones adoptadas por la Corte Interamericana [...] en todos sus términos”⁸⁴- la Corte Interamericana pudo abordar este punto en toda su extensión. En este caso, pudo recordar la obligación que le incumbe a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones convencionales de buena fe como un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, y por tanto la obligación de los Estados de cumplir con lo dispuesto con las decisiones de la Corte, sin que puedan escudarse en razones de orden interno para no cumplir con la responsabilidad internacional que se le establezca por esta vía. En este orden expuso:

De conformidad con lo establecido en el artículo 67 de la Convención Americana “[e]l fallo de la Corte será definitivo e inapelable”, el cual produce los efectos de autoridad de cosa juzgada internacional. El cumplimiento de lo dispuesto en la Sentencia es una obligación que no está sujeta a condiciones, ya que de conformidad con lo establecido en el artículo 68.1 de la Convención Americana, “[l]os Estados Partes en la Convención se

tribunales superiores de los países? (*El caso Fontevecchia vs. Argentina*)”, *Estudios Constitucionales*, Año 15, N° 2, 2017, p.565

⁸² ABRAMOVICH, V., “Comentarios sobre “Fontevecchia”, la autoridad de las sentencias de la Corte Interamericana y los principios de derecho público argentino”, *Pensar en Derecho*, No.10, 2017, pp.21-22

⁸³ ALEGRE, M., “Monismo en serio: “Fontevecchia” y el argumento democrático”, *Pensar en Derecho*, No.10, 2017, p.35

⁸⁴ Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 18 de octubre de 2017, párrs. 7 y 8.

comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes”. Dichos Estados tienen la obligación convencional de implementar tanto en el ámbito internacional como interno y de forma pronta e íntegra, lo dispuesto por el Tribunal en las Sentencias, y de no cumplirse se incurre en un ilícito internacional. Las obligaciones convencionales de los Estados Parte vinculan a todos los poderes y órganos del Estado, es decir, que todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, u otras ramas del poder público) y otras autoridades públicas o estatales, de cualquier nivel, incluyendo a los más altos tribunales de justicia de los mismos, tienen el deber de cumplir de buena fe con el derecho internacional.⁸⁵

La Corte además indicó que la orden de que el Estado debía adoptar “las medidas judiciales, administrativas y de cualquier otra índole que sean necesarias” para “dejar sin efecto” las sentencias, en ningún momento debía entenderse como “revocar” los referidos fallos, sino que era el propio Estado de la Argentina quién debía “identificar cuáles acciones implementar o por cuál vía de su derecho interno podía cumplir con lo ordenado por este Tribunal”.⁸⁶ En este orden, la Corte Interamericana valoró positivamente los esfuerzos de Argentina para reintegrar las sumas pagas por las víctimas, precisamente por una vía que escapaba de lo judicial, aunque hacía un llamado con cumplir con esto “de la manera más expedita posible, tomando en cuenta que han transcurrido casi cinco años desde el vencimiento del plazo para el cumplimiento de esta medida”.⁸⁷ No obstante, la Corte indicó que el cumplimiento de la reparación no se complementaba si no se dejaba sin efecto la responsabilidad civil de las víctimas, que en tal caso mostraba la realidad de un Estado que coincidía con la obligatoriedad de las sentencias de la Corte, y una Corte Suprema que disputaba la competencia de un tribunal internacional, con el principio de separación de poderes de por medio.⁸⁸

Después de recordar la Corte Interamericana que Argentina, junto a otros Estados, había cumplido con obligaciones de reparación tendentes a “dejar sin efectos” sentencias similares, y de las diversas acciones que han llevado a cabo los Estados para tal cumplimiento⁸⁹, así como adelantar algunas acciones que el Estado “podría adoptar”

⁸⁵ Ibidem, párr.13.

⁸⁶ Ibidem, párr.16.

⁸⁷ Ibidem, párr.17.

⁸⁸ Ibidem, párr.19

⁸⁹ “Entre tales medidas o acciones los Estados han efectuado las siguientes: acuerdo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia disponiendo remitir el fallo a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que revisara la sentencia penal condenatoria y emisión de una posterior sentencia de revisión por dicha Sala Penal; emisión de una decisión judicial mediante la cual el mismo tribunal penal que emitió la sentencia

para dar cumplimiento a la medida de reparación ordenada⁹⁰, entra de lleno en rebatir algunas consideraciones de la Corte Suprema de la Argentina que, a juicio del tribunal, no eran “acordes a las obligaciones internacionales asumidas por Argentina.”⁹¹ La Corte fue enfática en establecer que la Corte Suprema se atribuía competencias que no le correspondía, en tanto “la obligatoriedad de uno de sus fallos no puede quedar al arbitrio de un órgano del Estado, especialmente de aquel que generó la violación a derechos humanos, tal como en el presente caso, cuya violación se configuró por una decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puesto que sería inadmisibles subordinar el mecanismo de protección previsto en la Convención Americana a restricciones que hagan inoperante la función del Tribunal”, en todo caso porque “tornaría incierto el acceso a la justicia que es parte del sistema tutelar de los derechos humanos consagrado en la Convención.”⁹²

En igual medida, después de reprochar la posición de la Corte Suprema que contrastaba con la línea jurisprudencial mantenida hasta ese momento⁹³, la Corte Interamericana entiende que la Corte Suprema, además, “se arroga una función que no le corresponde”, en este caso “la de determinar cuándo este Tribunal actúa en el marco de sus competencias”. Ello en el punto en que la Corte Suprema impugnó la obligatoriedad de las sentencias que en su consideración hubieran sido dictadas “dentro del marco de sus potestades remediales”. “Se recuerda que es la propia Corte Interamericana, -en este punto sería tajante- como todo órgano internacional con

penal violatoria a la Convención ordenó que se dejara sin efecto en todos los extremos dicha sentencia y emisión de una sentencia contencioso administrativa para ordenar al Estado la restitución de las sumas que habían pagado las víctimas por concepto de la condena que recibieron en la acción civil resarcitoria por daño moral relacionada con la referida sentencia penal violatoria de la Convención; resolución del Director del Servicio del Registro Civil que ordenó la eliminación de antecedentes penales del Registro General de Condenas; y emisión de sentencia de revisión penal de la sentencia violatoria de la Convención.” Ibidem, párr.20.

⁹⁰ “En el presente caso, al tratarse de una sentencia civil que no queda constanding en registros de antecedentes de delincuentes, el Estado podría adoptar algún otro tipo de acto jurídico, diferente a la revisión de la sentencia, para dar cumplimiento a la medida de reparación ordenada, como por ejemplo la eliminación de su publicación de la páginas *web* de la Corte Suprema de Justicia y del Centro de Información Judicial, o que se mantenga su publicación pero se le realice algún tipo de anotación indicando que esa sentencia fue declarada violatoria de la Convención Americana por la Corte Interamericana. Al respecto, en sus observaciones escritas los *representantes* de las víctimas sostuvieron que hubiera sido recomendable que el Estado considerara las “diversas opciones” que ellos identificaron para tal efecto durante la etapa de fondo del presente caso, como por ejemplo que el Estado adoptara las medidas necesarias para que el juez de ejecución adjuntara al expediente judicial la Sentencia emitida por Corte Interamericana en el caso y estableciera que la condena dictada fue declarada incompatible con los tratados internacionales de derechos humanos.” Ibidem, párr. 21.

⁹¹ Ibidem, párr.22.

⁹² Ibidem, párr.24.

⁹³ Ibidem, párr.24.

funciones jurisdiccionales, la que tiene el poder inherente de determinar el alcance de sus propias competencias (*compétence de la compétence/Kompetenz-Kompetenz*).”⁹⁴

De igual manera el argumento sostenido por la Corte Suprema respecto a que ordenar “un mecanismo restitutivo que no se encuentra previsto por el texto convencional”, estaba fuera de la competencia de la Corte Interamericana en materia de reparaciones, ésta recordó, por su parte, “que bajo el derecho internacional siempre que un Estado es encontrado responsable de un hecho internacionalmente ilícito que haya producido un daño, surge para ese Estado la obligación de repararlo íntegramente, que no puede ser modificada o incumplida por el Estado obligado invocando para ello disposiciones o dificultades de su derecho interno. En lo relativo a las modalidades de reparación, el derecho internacional ha considerado que la reparación puede adoptar distintas formas que van más allá de la indemnización.”⁹⁵ En este punto agregaría:

En el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, el artículo 63.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye la base convencional para que la Corte pueda determinar en sus Sentencias cuáles son las medidas que el Estado debe adoptar para dar cumplimiento a dicha obligación de reparar. Sobre la base de lo dispuesto en el referido artículo, dentro de las competencias de la Corte se encuentra la facultad de disponer que se reparen las consecuencias de la situación que haya configurado la vulneración a los derechos u obligaciones internacionales previstas en la Convención. Dicho artículo, además de recoger una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del derecho internacional contemporáneo sobre responsabilidad internacional de un Estado, también otorga a la Corte Interamericana un amplio margen de discreción judicial para determinar las medidas que permitan reparar las consecuencias de la violación. La Corte Interamericana ha optado por garantizar a las víctimas de violaciones a derechos humanos una concepción de reparación integral, la cual va más allá de las consecuencias pecuniarias de una violación, y no se limita por los mecanismos disponibles en el derecho interno de los Estados para ejecutar las reparaciones ordenadas.⁹⁶

La Corte en este caso, recordó también que en múltiples ocasiones había ordenado medidas de reparación del tipo que se discutía⁹⁷, y que en el presente asunto

⁹⁴ Ibidem, párr.26.

⁹⁵ Ibidem, párr.27

⁹⁶ Ibidem, párr.28

⁹⁷ Ibidem, párr.29

ordenar que Argentina “dejaran sin efecto” las sentencias provocadoras de la violación, era “la medida de reparación posible, suficiente y más adecuada para restituir a las víctimas el goce de su derecho y garantizar el restablecimiento de la situación anterior previa a la violación provocada con la decisión de dicho tribunal interno”.⁹⁸ A partir de ello la Corte Interamericana disputa el argumento de la Corte Suprema sobre la idea de que la Corte Interamericana se constituyó “en una instancia revisora de las decisiones de la Corte Suprema”, con ideas bastantes claras y definidas ante la impresión de que los actos emitidos por el más alto tribunal de Argentina, aun cuando fueran violatorios de la Convención, no podía ser “dejados sin efectos” conforme al propio texto convencional:

Para el derecho internacional es absolutamente irrelevante el órgano del Estado cuya acción u omisión causó el hecho internacionalmente ilícito, de manera tal que cualquier órgano del Estado, independientemente de sus funciones o jerarquía, puede generar la responsabilidad internacional del Estado. Las decisiones de los máximos tribunales internos pueden acarrear la responsabilidad internacional de los Estados, como lo ha declarado este Tribunal en varios casos. Al pronunciarse sobre decisiones judiciales internas la Corte Interamericana no actúa como una cuarta instancia revisora de las sentencias dictadas por los tribunales internos, sino que determina si éstos han incurrido en sus decisiones en alguna violación de los derechos humanos u obligaciones internacionales reconocidos en los tratados sobre los cuales este Tribunal tiene competencia.⁹⁹

(...) se recuerda que el principio de complementariedad o subsidiariedad implica que la responsabilidad estatal bajo la Convención Americana sólo puede ser exigida en el ámbito internacional después de que el Estado haya tenido la oportunidad de declarar la violación y reparar el daño ocasionado por sus propios medios en el ámbito nacional. De tal manera, el Estado es el principal garante de los derechos humanos de la personas, de manera que, si se produce un acto violatorio de dichos derechos, es el propio Estado quien tiene el deber de resolver el asunto en el ámbito interno y, en su caso, reparar, antes de tener que responder ante instancias internacionales como el Sistema Interamericano, lo cual deriva del carácter subsidiario que reviste el proceso internacional frente a los sistemas nacionales de garantías de los derechos humanos. Este principio también ha sido utilizado por la Corte a la hora de evaluar cuáles reparaciones es necesario ordenar, al tomar en cuenta medidas que previamente se hubieren dispuesto en el ámbito interno para reparar la violación, conforme a criterios objetivos y razonables. En el presente caso,

⁹⁸ Ibidem, párr.30.

⁹⁹ Ibidem, párr.31.

precisamente porque la violación no se resolvió ni se reparó en el ámbito interno, las víctimas activaron los mecanismos de protección internacional, los cuales no pretenden sustituir a las jurisdicciones nacionales, sino complementarlas en la protección de derechos humanos.¹⁰⁰

En consecuencia, la Corte Interamericana reprochó que la Corte Suprema, como el “Tribunal nacional de más alta jerarquía en la protección de los derechos fundamentales de Argentina” optara “por emitir una decisión que no contiene consideración alguna que identifique acciones que pudiera haber realizado en el ámbito de sus competencias para dar cumplimiento a la medida de reparación indicada”.¹⁰¹ Y después de recordar que correspondía “al Estado asegurar que no se torne ilusoria la efectividad del Sistema Interamericano al someter a las víctimas a un complejo proceso a nivel internacional, para que después del mismo, quede al arbitrio de órganos del Estado cuándo deben ser cumplidas las reparaciones ordenadas para subsanar la violación en su perjuicio”, así como que “la ejecución de las Sentencias de la Corte Interamericana es parte fundamental del derecho de acceso a la justicia internacional”¹⁰², la Corte además advertía “con preocupación que han transcurrido casi cinco años desde que venció el plazo concedido en la Sentencia sin que el Estado haya procedido a realizar los pagos por concepto de reintegro de costas y gastos”.¹⁰³ En resumen, la Corte resolvía que “el Estado no ha dado cumplimiento a la reparación relativa a dejar sin efecto la condena civil impuesta a los señores Jorge Fontevicchia y Héctor D’Amico, así como todas sus consecuencias, ordenada en el punto dispositivo segundo de la Sentencia”, así como que no había “dado cumplimiento al reintegro de costas y gastos, ordenado en el punto dispositivo cuarto de la Sentencia.”¹⁰⁴

Expresado en estos términos, era el turno de la Corte Suprema de Justicia de la Nacional para que se pronunciara en los términos requeridos por la Corte Interamericana, cuya copia de la nota en la que se notificaba la resolución de 18 de octubre de 2017 le fue remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación en fecha 3 de noviembre de 2017. En efecto, mediante su resolución Nro. 4015/17 de fecha 5 de diciembre, la Corte Suprema de Justicia se pronunció al respecto,

¹⁰⁰ Ibidem, párr.32

¹⁰¹ Ibidem, párr.33.

¹⁰² Ibidem, párr.34.

¹⁰³ Ibidem, párr.39.

¹⁰⁴ Ibidem, punto resolutivo 1 y 2.

pero en unos términos en que parecía firmar la paz, pero sin bajar la cabeza. En ésta afirmó que en la mencionada resolución del 18 de octubre de 2017 “la Corte Interamericana de Derechos Humanos aclaró que su decisión anterior de fecha 29 de noviembre de 2011, no implicaba que esta Corte Suprema tuviese la necesidad jurídica de revocar su sentencia del 25 de septiembre de 2001”,¹⁰⁵ y por tanto era una aclaración “plenamente consistente con los argumentos desarrollados por este Tribunal para fundar su pronunciamiento de fecha 14 de febrero de 2017, en el que se decidió la improcedencia de revocar una de sus sentencias pasada en autoridad de cosa juzgada”.¹⁰⁶ En consecuencia, y sin entrar en otro tipo de consideraciones, extrae de la resolución de la Corte Interamericana la sugerencia de que se podía cumplir lo ordenado con la posibilidad de otro tipo de acto jurídico que pudiera ser diferente a la revisión de la sentencia, en este caso, por la vía de la “anotación” en la que se indicara que había sido una sentencia violatoria de la Convención Americana por la Corte Interamericana.¹⁰⁷ En este caso, y no sin considerar tajantemente que “la anotación sugerida por la Corte Interamericana no vulnera los principios de derecho público establecidos en la Constitución Nacional (artículo 27)”, y que por tanto resultaba “adecuado acceder a lo sugerido”¹⁰⁸, resuelve “ordenar que se asiente junto a la decisión registrada (...) la siguiente leyenda: «Esta sentencia fue declarada incompatible con la Convención Americana sobre Derechos Humanos por la Corte Interamericana (sentencia del 29 de 2011)»”.¹⁰⁹

En todo caso, en su Resolución de 11 de marzo de 2020, la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudo considerar que la mencionada anotación hecha en la sentencia civil condenatoria era “suficiente para declarar el cumplimiento del componente de la reparación relativo a dejar sin efecto la atribución de responsabilidad civil a los señores Fontevecchia y D’Amico”¹¹⁰. No obstante, resolvió declarar que el

¹⁰⁵ Resolución No. 4015/17, Expediente No.6439/112, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 5 de diciembre de 2017. Firmada por los ministros Ricardo Luis Lorenzetti (Presidente), Elena I. Highton de Nolasco, Horacio Daniel Rosatti y Carlos Fernando Rosenkrantz, párr.1. Puede ser consultada aquí: <https://www.cij.gov.ar/nota-28770-La-Corte-considera-compatible-con-la-Constituci-n-el-requerimiento-de-la-Corte-Interamericana-de-dejar-asentada-su-decisi-n-en-una-sentencia-nacional-previa.html>

¹⁰⁶ Ibidem, párr.2

¹⁰⁷ Ibidem, párr.3

¹⁰⁸ Ibidem, párr. 4

¹⁰⁹ Ibidem, resuelvo.

¹¹⁰ Caso Fontevecchia y D’Amico Vs. Argentina. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 11 de marzo de 2020, párr.10.

Estado había dado “cumplimiento parcial a la medida de reparación ordenada en el punto dispositivo segundo de la Sentencia, relativa a «dejar sin efecto la condena civil impuesta a los señores Jorge Fontevecchia y Hector D’Amico[,] así como todas sus consecuencias»”; lo anterior porque si bien “Argentina cumplió con el componente de la reparación relativo a dejar sin efecto la atribución de responsabilidad civil de los señores Jorge Fontevecchia y Héctor D’Amico”, aún quedaba “pendiente que el Estado cumpla con reintegrar las sumas pagadas por las víctimas como consecuencia de la condena civil”.¹¹¹ En tal sentido resolvía mantener abierto el procedimiento de supervisión de cumplimiento en relación con lo anterior, que se traducía en “dejar sin efecto la condena civil impuesta a los señores Jorge Fontevecchia y Héctor D’Amico así como todas sus consecuencias, en lo relativo a reintegrar las sumas pagadas por las víctimas como consecuencia de la condena civil”, del mismo modo que ordenaba la entrega “a las víctimas y sus representantes los montos fijados en los párrafos 128 y 129 de la Sentencia por concepto de reintegro de costas y gastos (...)”.¹¹² En consecuencia, se disponía, entre otras, que el Estado adoptara “en definitiva y a la mayor brevedad, las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto cumplimiento a los dos puntos pendientes de la Sentencia de fondo, reparaciones y costas emitida en el presente caso, de acuerdo con lo considerado en la presente Resolución, y con lo estipulado en el artículo 68.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.”¹¹³

Si bien es un caso sometido todavía al procedimiento de supervisión de cumplimiento, por las razones antes expuestas, al menos, en ese choque de tribunales nacional e internacional (un “choque de titanes”, diríamos), que, de alguna manera, solapada o no, representó una disputa en realidad por la validez del sistema interamericano de derechos humanos y la posición de la Corte Interamericana, se ha firmado la paz donde parecía que había guerra.

¹¹¹ Ibidem, resolutive 1

¹¹² Ibidem, resolutive 2

¹¹³ Ibidem, resolutive 3

III. Jurisprudencia constitucional

1. *Los Tratados de Derechos humanos con rango constitucional en el reconocimiento de la personaría de los pueblos indígenas: Sentencia recaída en el expediente 02196-2014-AA del Tribunal Constitucional del Perú.*¹¹⁴

El sistema de justicia constitucional imperante en el Perú, al amparo de la Constitución peruana de 1993¹¹⁵ –y que reproduce lo que establecía la Constitución de 1979- hace coexistir un sistema de control difuso en el poder judicial, y un sistema de control concentrado en un Tribunal Constitucional.¹¹⁶ Según el artículo 202 de la Constitución peruana vigente, entre las atribuciones del Tribunal Constitucional se encuentra conocer -en instancia única-, las acciones de inconstitucionalidades, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento, así como conocer de los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley. De este modo, el Tribunal Constitucional conoce de un “recurso de agravio constitucional” como “medio impugnativo contra las sentencias expedidas en segunda instancia en el Poder Judicial, que posibilita a las personas a acudir ante el Tribunal Constitucional como última instancia para obtener el restablecimiento de sus derechos constitucionales vulnerados o amenazados.”¹¹⁷ Así, “el recurso de agravio constitucional (RAC) es aquel medio extraordinario de impugnación constitucional mediante el cual la Constitución establece que el Tribunal Constitucional conozca, de modo excepcional, en última y definitiva instancia, las resoluciones denegatorias de hábeas corpus, amparo, hábeas data y acción de cumplimiento en lo que se ha de” nominado por la doctrina nacional la Jurisdicción Negativa de la Libertad.”¹¹⁸

¹¹⁴ Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02196-2014-AA.pdf>

¹¹⁵ GARCÍA BELAUNDE, D., “La Constitución peruana de 1993: sobreviviendo pese a todo pronóstico”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm.18, 2014, pp.211-229.

¹¹⁶ Ver: GARCÍA BELAUNDE, D., *Derecho Procesal Constitucional*, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, (Sección Peruana), 1998, p.40. Ver sobre esto a Eto Cruz, Gerardo, *Constitución y Procesos Constitucionales*, Tomo I y Tomo II, Instituto de Divulgación y Estudios Jurídico Constitucionales, Adrus Editores, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección Peruana, 2013; GARCÍA BELAUNDE, D.; ETO CRUZ, G., “Efectos de las sentencias constitucionales en el Perú”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 12, Madrid, 2008, pp. 263-290.

¹¹⁷ QUIROGA LEÓN, A., “El régimen del recurso de agravio constitucional, los precedentes vinculantes y las sentencias interlocutorias”, *Revista Peruana de Derecho Constitucional*, Tribunal Constitucional del Perú, Centro de Estudios Constitucionales, No.9, 2016, p.219.

¹¹⁸ *Ibidem*, p.220.

Los hechos relacionados con la sentencia que nos ocupa, tiene como antecedentes una demanda de amparo interpuesta por la Federación Kichwa Dorado (Fekihd) contra la Municipalidad Provincial de El Dorado, en la que solicitaba el “cese” de “la vulneración de los derechos a la participación, a la consulta y al debido procedimiento de su asociada, la comunidad Maray”, con el objetivo de “que la emplazada implemente el proceso de consulta en el poblado originario Maray, de modo previo al otorgamiento de autorizaciones administrativas a terceros o entidades estatales para la extracción de material de acarreo en el territorio y jurisdicción de la citada comunidad.”¹¹⁹ En efecto se referían al poblado originario Maray, asociado de la Federación Kichwa Dorado (Fekihd), cuyo territorio ocupado adyacente al río Sisa, ostenta canteras de material de acarreo.

Entre los argumentos, exponían, estaba que las canteras de material de acarreo, ubicadas en el territorio antes mencionado, “vienen siendo explotadas por terceros, pese a que la comunidad ostenta derechos preferentes sobre aquellas.” De igual modo, sostenían, que “si bien según la Ley 28221, que regula el derecho por extracción de materiales de los álveos o cauces de los ríos por las municipalidades, corresponde a la emplazada autorizar la extracción del material de acarreo, ello requiere ser previamente consultado a la comunidad Maray, en cumplimiento de lo establecido por el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como de los artículos 2, inciso 17, y 139, inciso 3, de la Constitución, referentes, respectivamente, a la participación en la vida política, social y cultural de la Nación y a la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.”¹²⁰ Por su parte, en su escrito de contestación, la Municipalidad Provincial de El Dorado, sostendría que no había “identificado ni determinado el ámbito territorial del poblado indígena Maray, siendo que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT, estos pueblos deben estar registrados en la base de datos del órgano técnico especializado en materia indígena del Gobierno y que cumplirá con el derecho a consulta cuando los pueblos

¹¹⁹ Sentencia, recaída en el expediente 02196-2014-AA, publicada el 10 de marzo de 2020, p.1. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02196-2014-AA.pdf>

¹²⁰ Ibidem, p.1

estén identificados, lo que no ocurre en el presente caso”, y en consecuencia, solicitaba que la demanda fuera declarada infundada.¹²¹

En la sentencia de primera instancia, correspondiente al Juzgado Mixto de El Dorado de la Corte Superior de Justicia de San Martín, se declaró fundada la demanda de amparo, en razón de que la Municipalidad no había negado que se estuviera extrayendo material de acarreo dentro del ámbito de la comunidad Maray, sino que “niegan, más bien, la existencia formal de la demandante por no estar inscrita en el registro que establece la ley; sin acreditar haber verificado si se está afectando el decurso existencial de la comunidad Maray.” Sin embargo, por su parte, una “Sala revisora revocó la recurrida y declaró improcedente por ahora (sic) la demanda, debido a que la consulta debe realizarse en aquellos pueblos en cuyos territorios se desarrollará la medida legislativa o administrativa que los afecte y que la comunidad Maray no han acreditado que esta última esté registrada en la de datos oficial a cargo del Ministerio de Cultura. Por ende, la demanda resulta procedente según el artículo 47 del Código Procesal Constitucional.”¹²²

Llegado al Tribunal Constitucional, la “delimitación del petitorio” se circunscribió a que “la municipalidad emplazada implementara el proceso de consulta previa en la comunidad Maray, asociada de la actora, antes del otorgamiento de autorizaciones administrativas a terceros o entidades estatales para la extracción de material de acarreo en el territorio y jurisdicción de la citada comunidad, por considerar que tal omisión lesiona sus derechos a la consulta y al debido procedimiento.” En Tribunal en tal sentido, consideró pertinente pronunciarse sobre el alcance de los artículos 88 y 89 de la Constitución peruana y el artículo 6 del Convención de la OIT, en los que entiende considerar “la naturaleza jurídica de los pueblos indígenas u originarios a la luz de la Constitución” y “la consulta previa como cláusula constitucional relevante”.¹²³

En la primera de las cuestiones, el Tribunal destaca lo que entiende son los artículos que conforman el “cuerpo jurídico constitucional indígena peruano” en la Constitución de 1993, en este caso los artículos 2, inciso 19; 15; 17; 48; 88; 89; 149; y 191, en los que se pueden encontrar expresamente el reconocimiento al “pluralismo

¹²¹ Ibidem, p.2

¹²² Ibidem, p.2

¹²³ Ibidem, párr.2.

cultural”, el “derecho individual a la identidad diversa”, el “derecho colectivo de las diferentes culturas y grupos étnicos a recibir protección por parte del Estado y la sociedad en general”. Este hecho lo pone en perspectiva el Tribunal, al indicar que si bien la mencionada Constitución no alude explícitamente a los “pueblos originarios” – sino que se referirá en su artículo 89 a “las comunidades campesinas y las Nativas”, en relación a su existencia legal y personaría jurídica, lo que implica su reconocimiento “sin someter su existencia a inscripción o formalidad alguna”- la “normativa básica que regula en el país el derecho a la consulta (Convenio 169 OIT, Ley 29785 que regula la consulta previa, así como su Reglamento) alude a los «pueblos indígenas u originarios» como aquellos que cumplen los criterios objetivos y subjetivos señalados por el Convenio 169, artículo 1, incisos 1 y 2.”¹²⁴

En este sentido, no es necesario que para que los pueblos indígenas u originarios tengan reconocida personalidad jurídica deban estar organizados en forma de comunidades campesinas o nativas, sino que “normativamente, la personería jurídica de los pueblos indígenas u originarios deriva de la ratificación por parte del Estado Peruano del Convenio 169 OIT que define el concepto, constituye el marco normativo que los regula y forma parte del ordenamiento jurídico nacional en una lógica de convencionalización del Derecho. Es así que, de conformidad con el artículo 55 y la Cuarta Disposición Final de la Constitución de la Constitución, los «tratados internacionales sobre derechos humanos sólo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, ostentan rango constitucional» (...).”¹²⁵

Estas son la base entonces para considerar que, si bien las comunidades campesinas y nativas constituyen personas jurídicas de tipo “*universitates personarum*”, - a diferencia de las personas jurídicas donde prevalece el “substrato patrimonial,

¹²⁴ Ibidem, párr.5.

¹²⁵ Ibidem, párr.6. En su voto singular, el magistrado Sardón de Taboada, consideró improcedente la demanda, en tanto, a su juicio, el derecho a la consulta previa no estaba reconocido por la Constitución. En todo caso “el derecho a la consulta previa, por tanto, deriva directamente del Convenio 169”, aunque indica que “este Convenio fue ratificado por el Perú el 26 de noviembre de 1993, cuando aún no estaba vigente la actual Constitución. Esta entró en vigor recién el 31 de diciembre de 1993.” Desde este punto de vista, “para que el Convenio 169 de la OIT hubiese agregado un derecho fundamental a la Constitución, su aprobación tendría que haberse hecho conforme al procedimiento previsto para la reforma constitucional. No puede aceptarse la incorporación de derechos fundamentales a la Constitución de otra manera.” En este punto, remata con una decisión lapidaria: “La Constitución no establece que los tratados sobre derechos humanos tengan necesariamente rango constitucional. Tienen solo rango legal. Lo anterior se desprende de una lectura conjunta del artículo 200, inciso 4; los artículos 56 y 57; y, la Cuarta Disposición Final y Transitoria.” (párrs. 2-6)

universitates bonorum”, que es lo que explica “por qué la Norma Fundamental, en forma excepcional y privilegiada, les ha otorgado personería jurídica *erga omnes* en forma directa, sin la necesidad de realizar la inscripción previa en algún registro para afirmar su existencia”, habría que hacer extensiva la misma lógica “a todos los pueblos que califiquen como pueblos indígenas u originarios, de quienes también puede decirse que constituyen personas jurídicas de tipo *universitates personarum*.” A juicio del Tribunal, “(e)so concuerda con lo previsto en el artículo 1, inciso 1.b, Convenio 169, que prescribe que se aplicará los pueblos indígenas *cualquiera que sea su situación jurídica*. Aquello quiere decir que su personería jurídica no nace con la inscripción.”¹²⁶

En tal sentido, el Tribunal concluye además en un grupo de cuestiones: “si los pueblos indígenas u originarios tienen existencia legal y personería jurídica directa, el acto administrativo de inscripción resulta declarativo y no constitutivo”¹²⁷; del mismo modo en que, pese a que el Código Procesal Constitucional en su artículo 40 no contempla protección de derechos colectivos, como lo es el derecho a la consulta previa, el Tribunal “considera que la tutela del derecho colectivo a la consulta previa podría ser materializada a través del supuesto de «afectación directa» al que aluden los artículos 39 y 40, primer párrafo, del código mencionado. Y ello es así porque, en primer lugar, el propio pueblo indígena u originario, en tanto sujeto colectivo con personería jurídica, podría demandar como directamente vulnerada, así como cualquier miembro de esta que invoque afectación directa.”¹²⁸ En este caso, también consideran que “los pueblos indígenas u originarios pueden solicitar tutela constitucional a través de otra entidad — como una federación, una confederación o una organización no gubernamental (ONG) — si así lo decidieran en su beneficio, en ejercicio de su derecho a la autonomía en su organización.”¹²⁹

Por otro lado, en lo referido a “la consulta previa como cláusula constitucional relevante”, el Tribunal consideró que el “derecho a la consulta regulado en el artículo 6, literal «a», del inciso 1, del Convenio 169 de la OIT constituye una de las herramientas más importantes que tienen los pueblos indígenas para tutelar sus intereses, el cual pretende propiciar el diálogo intercultural en todos los diferentes estratos de

¹²⁶ Sentencia, recaída en el expediente 02196-2014-AA, publicada el 10 de marzo de 2020, párr.9 Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02196-2014-AA.pdf>,

¹²⁷ Ibidem, párr.11.

¹²⁸ Ibidem, párrs. 12 y 13.

¹²⁹ Ibidem, párr.14.

intervención estatal sobre la situación jurídica de los pueblos indígenas.”¹³⁰ Entre otros argumentos, el Tribunal también destaca el artículo 2 de la Ley del Derecho a la Consulta Previa en relación a que la consulta debe hacerse ante vulneraciones o amenazas de vulneración directas a sus derechos colectivos. En tal sentido, el Tribunal recalca que “resulta esencial señalar que la trascendencia de los cambios debe ser no solo alegada, sino explicada por los pueblos indígenas que la invoquen, porque no siempre será advertida por la cultura mayoritaria.”¹³¹ En este punto el Tribunal señala decisiones ya sostenidas por el Tribunal previamente sobre estas cuestiones:

El Tribunal Constitucional también enfatizó que la consulta debía ser siempre llevada a cabo de forma previa. Y es que la idea esencial de la consulta es que los pueblos indígenas puedan plantear sus perspectivas culturales, a fin de que puedan ser tomadas en cuenta.

La consulta es una expectativa de poder, de influencia en la elaboración de medidas que tendrán un impacto directo en la situación jurídica de los pueblos indígenas. Trasladar esta consulta a un momento posterior a la publicación de la medida elimina la expectativa de la intervención subyacente en la consulta. Además, generaría que la consulta se lleve a cabo sobre los hechos consumados, pudiendo derivarse de ello una ausencia de buena fe. En todo caso, las condiciones de los hechos pueden determinar ciertas excepciones, aunque estas siempre serán revisadas bajo un examen estricto de constitucionalidad debido a la sospecha que tales situaciones generan (...) ¹³²

Con estos puntos de partida, el Tribunal consideró procedente la demanda de la Fekihd, al estar legitimada para interponer la demanda a favor de su asociada, y para ello constató que la comunidad Maray calificaba como sujeto titular del derecho a la consulta previa, es decir, que calificaba como parte del pueblo indígena u originario kichwa. Con base en el artículo 5 de la Ley 29785 -que establece las exigencias para ser titular del derecho a la consulta previa-, en el Decreto Legislativo 1360 -precisa las funciones del Ministerio de Cultura, y en el que se indica que la información contenida

¹³⁰ Ibidem, párr.15. En el ámbito de la literatura, puede consultarse en este sentido: CALLE HAYEN, F., “El derecho a la consulta previa”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2013, pp.333-352; SEVILLANO ARÉVALO, M. del R., *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en el Perú. Últimos avances*, Programa Social IndígenaDerecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR Lima, 2010; RUIZ MOLLEDA, J. C., *La Consulta Previa de los Pueblos Indígenas en el Perú: Análisis y comentarios de cada artículo de la Ley de Consulta Previa y su Reglamento*, Instituto de Defensa Legal: Área de Pueblos Indígenas, Lima, 2012.

¹³¹ Sentencia, recaída en el expediente 02196-2014-AA, publicada el 10 de marzo de 2020, párr.17. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/02196-2014-AA.pdf>.

¹³² Ibidem, párrs.21 y 22.

de la Base de Datos Oficial de Pueblos Indígenas u Originarios no excluye la existencia de otros pueblos que puedan habitar o ejercer sus derechos colectivos en el territorio nacional-, y con el reconocimiento oficial que realizó el Gobierno Regional de San Martín, llega a la conclusión de que la comunidad Maray calificaba como sujeto titular del derecho.¹³³

Ya en el análisis sobre si la Municipalidad Provincial de El Dorado siguió el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídica nacional para la consulta previa, y después de valorar varios elementos, el Tribunal consideró que ésta “incumplió con el procedimiento de consulta previa a la comunidad Maray, por lo que debe ordenarse que realice su materialización conforme al Convenio 169 OIT, a la Ley 29785 y a su Reglamento (...)”¹³⁴ Por tal razón declaró fundada la demanda y ordenó a la Municipalidad de El Dorado que materializara “el proceso de consulta previa acerca de la medida administrativa de extracción de material de acarreo en territorio adyacente al río Sisa, tomando en consideración lo indicado en los fundamentos de la presente sentencia.”¹³⁵

La jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador ante un Ejecutivo que abiertamente desafía sus decisiones: la Resolución 6-2020 de 10 de febrero de 2020, que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador.

El sistema de justicia constitucional en El Salvador es el que se estableció en la Constitución vigente de 1983, que combina un control concentrado y un control difuso de la constitucionalidad.¹³⁶ En el artículo 183 se regula la existencia de una Sala de lo

¹³³ Ibidem, párrs.26-31.

¹³⁴ Ibidem, párr.40.

¹³⁵ Ibidem, resuelto 1 y 2. En su voto singular el magistrado Ferrero Costa, consideró que el este caso “la recurrente no ha cumplido con señalar y acreditar satisfactoriamente, desde la perspectiva indígena, los cambios que las autorizaciones ediles que denuncia genera en la normal existencia de la comunidad Maray. Por ejemplo, no ha acreditado si el mero otorgamiento de autorización de extracción de dicho material, genera restricciones en sus derechos a la propiedad comunal o si, la extracción altera su medio ambiente o aspectos culturales.” En otras palabras, en opinión del magistrado, “no ha cumplido con el deber de probar cómo la actividad denunciada afecta o amenaza tal derecho fundamental, en consecuencia, corresponde declarar infundada la presente demanda.” (párrs.5 y 6) A esta opinión se adhirió el magistrado Ernesto Blume Fortini en su Voto singular.

¹³⁶ Sobre el sistema de control constitucional salvadoreño ver: MELÉNDEZ, F., “Jurisprudencia de la Sala de lo Constitucional de la República de El Salvador”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2015, pp.319-340; SOLANO, M., “La Jurisdicción Constitucional en el Salvador”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 11, Madrid, 2007, pp. 339-367; SOLANO, M., “La Justicia Constitucional en El Salvador. Las sentencias definitivas en el proceso constitucional”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 12, Madrid, 2008, pp. 395-424.

Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, como “el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano.” A la par, el artículo 185 estableció que los tribunales podían inaplicar en sus sentencias “cualquier ley o disposición de los otros Órganos, contraria a los preceptos constitucionales”. En este caso, corresponde a la Sala de lo Constitucional “conocer y resolver las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, los procesos de amparo, el habeas corpus, las controversias entre el Órgano Legislativo y el Órgano Ejecutivo a que se refiere el Art. 138 y las causas mencionadas en la atribución 7ª del Art. 182 de esta Constitución”, en éste último caso sobre “suspensión o pérdida de los derechos de ciudadanía”. En igual sentido, el artículo 149 establece la facultad de los tribunales de “inaplicar” las disposiciones de cualquier tratado contrario a los preceptos constitucionales, y de “declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado” en la Sala de lo Constitucional.

El proceso de inconstitucionalidad que culmina con la referida resolución de la Sala de lo Constitucional, se inició con una demanda presentada por dos ciudadanos ante la jueza del Juzgado Tercero de Paz de Santa Tecla, la cual remitió a la Sala de lo Constitucional¹³⁷, con la finalidad de que se declarara la inconstitucionalidad, por vicio de contenido -en este caso respecto de los artículos 87 y 167 ordinal 7º de la Constitución salvadoreña-, del punto cuatro del acuerdo del Consejo de Ministros aprobado en la sesión No.2 de 6 de febrero de 2020. Éste acordó por unanimidad la convocatoria a la Asamblea Legislativa para la celebración de una sesión extraordinaria el 9 de febrero de 2020, con el objetivo de que se debatiera y votara por el pleno de los diputados el dictamen favorable que había realizado la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto, para obtener la autorización de suscribir un préstamo para financiar una fase (III) del Plan Control Territorial. Del mismo modo demandaron que

¹³⁷ En relación con la posibilidad de presentar la demanda de inconstitucionalidad en un Juzgado de Paz, la propia Sala pudo considerar en esta misma resolución que: “(...) debido a la situación empírica concreta de este caso, esta sala exceptuará la regla contenida en el art. 15 de la Ley de Procedimientos Constitucionales, mediante una interpretación extensiva que, en consonancia con los criterios específicos de interpretación de disposiciones de derecho fundamental, maximice la fuerza expansiva y optimizadora del derecho a la protección jurisdiccional, contenido en el art. 2 inc. 1º Cn. (sentencia de 14 de diciembre de 2012, inconstitucionalidad 103-2007), y analizará la demanda presentada por los ciudadanos ante el Juzgado de Paz de turno en días y horas inhábiles para los tribunales a los que se refiere la disposición antedicha.” (Resolución 6-2020 de 10 de febrero de 2020, que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, p.3)

se declarara la inconstitucionalidad de un “llamado a la insurrección que el Presidente de la República hizo a través de su cuenta oficial de Twitter (@nayibbukele)”, en la cual publicó el siguiente texto: “El orden constitucional aún no ha sido roto, la convocatoria está vigente y la plenaria debe realizarse el domingo a las 3pm. Si los diputados no asisten, estarían rompiendo el orden constitucional y el pueblo tendrá la facultad de aplicar el artículo 87 de la Constitución”.¹³⁸

Los argumentos de los demandantes respecto al artículo 167, estaban sobre la base de que esta disposición hacía referencia a “situaciones de urgencia nacional impostergable que requieren la convocatoria extraordinaria de la Asamblea Legislativa para que delibere y adopte una decisión en relación con el tema respectivo”, y en el presente caso no existían “tales condiciones de urgencia, pues, a pesar de que la seguridad es un tema relevante, la aprobación de un préstamo no encaja en el supuesto establecido en el parámetro de control, debido a que ello no solucionará una problemática tan compleja como la criminalidad (...)” En relación con la advertencia del presidente realizada por un tuit de aplicar el artículo 87, los demandantes argumentaban que el Consejo de Ministro y el Presidente buscaban subvertir el orden constitucional existente, en tanto “el posible uso irresponsable del derecho a la insurrección conduciría a abrir la oportunidad para que eventualmente se busque la destitución de otros funcionarios”, además de que este derecho tenía como “propósito restablecer el orden constitucional alterado separando a los funcionarios transgresores y sustituyéndolos en la forma prevista por la Constitución.”¹³⁹

En relación con la demanda de declarar la inconstitucionalidad del llamado a la insurrección que realizó el Presidente mediante el tuit referido, la Sala tuvo a bien considerar la importancia de las redes sociales y su incidencia en el ámbito de los derechos.¹⁴⁰ Sin embargo no pudo escapar de las exigencias de la normativa en materia

¹³⁸ Ver también esta publicación en: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1225868839927402497?lang=es>. Los demandantes también solicitaron la interpretación de los artículos En relación con la solicitud de interpretación de las disposiciones constitucionales en cuestión, a lo que la Sala aclaró que no realizaba funciones consultivas, en todo caso, “la interpretación de las disposiciones constitucionales que resulten relevantes para el caso será realizada en el momento procesal oportuno, cuando sea necesario tomar una decisión de fondo.” (Resolución 6-2020 de 10 de febrero de 2020, que admitió demanda de inconstitucionalidad y emitió medidas cautelares de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, p.6)

¹³⁹ Los demandantes también solicitaron como medida cautelar la suspensión de la convocatoria referida, además de que se interpretara el sentido de las disposiciones constitucionales 87 y 167, ordinal 7.

¹⁴⁰ Con mención expresa de Leopoldo Gama y su libro *Derechos, democracia y jueces*, la Sala sostuvo que “las redes sociales, cuando no se requiera la actuación por escrito, pueden servir como un espacio que

de control constitucional, en la que sólo pueden ser objeto de control las *normas generales y abstractas*, los *actos de aplicación directa de la Constitución* y las *omisiones absolutas o relativas de cumplir con un mandato constitucional*. En tal sentido no puedo más que considerar que “(e)l tuit que los actores impugnan no encaja dentro de ninguna de las categorías mencionadas, de manera que este tribunal no tiene competencia para controlar su constitucionalidad. Por esta razón, deberá declararse improcedente la demanda en lo que respecta a este punto, sin perjuicio de la valoración que posteriormente se haga del contenido, supuestos y manifestaciones del derecho a la insurrección.”¹⁴¹

Este aspecto dilucidado por la Sala deviene en extremo interesante para una futura discusión en la teoría de la justicia constitucional: esto es, la posibilidad de controlar la constitucionalidad de decisiones que algunas autoridades anuncian por medio de las nuevas redes sociales, como Twitter. Muchos presidentes del mundo, como el salvadoreño, utilizan en ocasiones para anunciar decisiones con efectos trascendentales para la vida social y política de los Estados. Pero es un tema para un futuro debate, que aún no se ha abierto del todo.

En todo caso, los demandantes habían solicitado como medida cautelar la suspensión de la convocatoria realizada por el Consejo de Ministros para la sesión extraordinaria del 9 de febrero de 2020. Si bien la Corte fue consciente que la fecha y la hora por la cual se convocaba la sesión extraordinaria impugnada ya había pasado al momento en que la Sala resolvía el asunto, es del criterio de que “han existido distintas situaciones fácticas que han sido consecuencia directa e inmediata de dicha convocatoria”. En este caso, una incitación del Presidente de la República a que se efectuara una nueva concentración frente a la Asamblea Legislativa en caso de no aprobarse el préstamo para ejercer el derecho a la insurrección; así como “el ingreso de

en las sociedades contemporáneas es útil y propicio para el debate de asuntos de diversa naturaleza y el intercambio y contraposición de ideas, entre las cuales destacan las referidas a las cuestiones públicas y constitucionales, cuyo examen ciudadano se fortalece, cuando es procedente, con el control judicial de constitucionalidad”. Del mismo modo sostendría, con apoyo de Fernando José Rivero Sánchez-Covisa, y su libro *Revisión del concepto constitucional del secreto de las comunicaciones*, 1ª edición, “que en el mundo de las comunicaciones informáticas, electrónicas o telemáticas y, en general, en el uso de dispositivos electrónicos e informáticos, suelen concurrir varios derechos y garantías, como la intimidad, la autodeterminación informativa y el secreto de las comunicaciones. De ahí que suele hablarse del «derecho al entorno digital», que permite colgar ideas, historias, la vida personal o profesional e imágenes en cualquier perfil de una red social (...)” (Ibidem, p.5)

¹⁴¹ Ibidem, p.6

cuerpos policiales y militares en el Palacio Legislativo de la Asamblea Legislativa y el acompañamiento que hicieron al Presidente a la concentración frente y dentro de él”.¹⁴²

Estas situaciones fácticas a las que se refiere la Sala, que a su juicio son resultado directo del acuerdo de convocatoria, justifican entonces que la Sala extienda el análisis de la adopción de medidas cautelares, las cuales, recuerda, deben cumplir tres condiciones en el proceso de inconstitucionalidad (apariencia de buen derecho, peligro en la demora e interés público relevante). Es del criterio que se hacía necesario extender el análisis a estas situaciones fácticas derivadas del evento objeto del petitorio, porque “ponen en entredicho el respeto al Estado de Derecho, el principio de separación orgánica de funciones y la institucionalidad del país”, por lo que imperioso era dar respuestas a una situación que atañía “al orden constitucional, constituido por el goce irrestricto de los derechos fundamentales; la forma de gobierno –republicano, democrático y representativo– y el sistema político pluralista (art. 85 Cn.); y la articulación de un orden económico que tienda a asegurar a todos los habitantes una existencia digna del ser humano”;¹⁴³ así como también el riesgo del “carácter republicano y democrático del gobierno y el sistema pluralista”.¹⁴⁴

En este sentido, y en relación con “la apariencia de buen derecho”, la Sala sostiene que “las aserciones contenidas en la demanda parecen suficientes para sostener que existe la posibilidad de una violación al art. 167 ord. 7º Cn”, así como que “hay respaldo que corrobora una posible injerencia indebida en el ámbito competencia) de la Asamblea Legislativa –que pone en riesgo la separación orgánica de funciones o división de poderes–, un posible uso ilegítimo de la fuerza militar y policial y la existencia de llamados públicos a la insurrección, sin que existieran condiciones para el ejercicio de este derecho, pues la soberanía, que reside en el pueblo, debe ser ejercida en la forma prescrita y dentro de los límites de la Constitución (art. 83 Cn.).”

Con respecto al “peligro en la demora”, este presupuesto se puede tener como “acreditado”, a juicio de la Sala, en tanto “la incitación del Presidente a que “en una semana” –que se cumpliría el 16 de febrero de 2020– se efectúe nuevamente una concentración frente a la Asamblea Legislativa en caso de que no se apruebe el préstamo denota la intención de continuar con los actos de convocatoria de Ministros,

¹⁴² Ibidem, p.6.

¹⁴³ Ibidem, pp.6-7.

¹⁴⁴ Ibidem, p.7.

ejerciendo actos como los ocurridos el 9 de febrero de 2020. Esto significa que, de no adoptarse la medida, se corre el riesgo objetivamente corroborado de que se continúen los efectos de la convocatoria impugnada y se siga poniendo en riesgo la forma de gobierno, sistema político y separación de poderes, mediante el uso de la fuerza armada y pública.”¹⁴⁵

Por último, en cuanto al “interés público relevante”, la Sala considera que este presupuesto pueden diferenciarse en tres cuestiones: “el abundante debate social y político que ha motivado este asunto, que ha involucrado a órganos del Estado, organismos nacionales e internacionales y a la opinión pública, lo cual tiene un cariz sobresaliente respecto de otros temas de país”; “el hecho de que el asunto que deberá ser deliberado por la Asamblea Legislativa está referido al endeudamiento público, que se rige por reglas y principios constitucionales que ya han sido objeto de pronunciamientos anteriores”; y “por el peligro que los hechos sucedidos el 9 de febrero de 2020 suponen para la forma de gobierno republicano, democrático y representativo y del sistema político salvadoreño (art. 85 Cn.)”¹⁴⁶

En este punto de la resolución, la Sala entiende hacer referirse a los hechos del 9 de febrero de 2020, en los que el Ejército irrumpió en la sede de la Asamblea Legislativa. En primer momento se enfoca en dos cuestiones fundamentales al abordar esta cuestión: el uso de la fuerza militar y los fines de la Fuerza Armada de El Salvador. En un segundo momento analiza el uso del cuerpo de agentes policiales que hizo el Presidente de la República ese mismo día. En relación con el primer punto, la Sala recuerda, entre otras, que “la disposición de las armas y la posición de autoridad en que se encuentran los militares en servicio activo son propicias a causar intimidación e influir el ánimo de las personas por razones distintas de sus propias convicciones políticas (sentencia de 28 de febrero de 2014, inconstitucionalidad 8-2014)” (...) “Aunque el Presidente de la República es el Comandante General de la Fuerza Armada (art. 157 Cn.) y esta tiene carácter no deliberante (art. 211 Cn.), esto no implica que él pueda usarla para cualquier objetivo o fin distinto al constitucionalmente previsto. Tampoco puede ordenarse que la Fuerza Armada sirva para la seguridad personal del Presidente. A esta conclusión se llega mediante una interpretación de la Constitución que emplee el criterio de unidad, pues el art. 212 Cn. fija la misión de la Fuerza

¹⁴⁵ Ibidem, p.7.

¹⁴⁶ Ibidem, p.8.

Armada: la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio. Esta sala debe reiterar una vez más su consolidado criterio de que no es adecuado que la interpretación de las disposiciones constitucionales se haga en sentido estrictamente literalista y aislado, sino que requiere de criterios específicos, entre los cuales destaca el de unidad de la Constitución (sentencia de 14 de octubre de 2013, inconstitucionalidad 77-2013, y sentencia de 24 de octubre de 2014, inconstitucionalidad 33-2012).¹⁴⁷

En relación con el uso del cuerpo de agentes policiales, la Corte se auxilia de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, en los que se define el objeto de la institución, en este sentido, la protección y garantía “el libre ejercicio de los derechos y las libertades de las personas”, la prevención y el combate a toda clase de delitos, “así como la colaboración en el procedimiento para la investigación de delitos; *mantener la paz interna, la tranquilidad, el orden y la seguridad* tanto en el ámbito urbano como rural, con estricto apego a los derechos humanos” (art. 1 inc. 2º; las itálicas son propias). Del mismo modo, está en la obligación en el ejercicio de sus atribuciones de “respetar órdenes que se enmarquen dentro del régimen normativo constitucional, convencional y legal; y quien emite dichas órdenes queda sujeto a la obligación de solo adoptar aquellas que sean compatibles con la Constitución, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Humanitario y la ley.”¹⁴⁸

De este modo, la Sala concluye en este punto de análisis que “este cuerpo de seguridad pública no puede prestarse a ser usado con fines políticos, personales o partidarios, ni con ningún otro que no sea el que legal y constitucionalmente está llamado a conseguir. Es por esto que el art. 159 inc. 2º Cn. establece que la seguridad pública estará a cargo de la Policía Nacional Civil, que será un cuerpo profesional, independiente de la Fuerza Armada y ajeno a toda actividad partidista, mientras que el inc. 3º de dicha disposición prevé que las funciones de esta institución se deben llevar a cabo con apego a la ley, término que, como ocurre en muchas otras disposiciones constitucionales, tiene un contenido amplio que equivale a «Derecho en general», a cuya cabeza se encuentra la propia Constitución como fuente directa de Derecho (sentencia de 28 de mayo de 2018, inconstitucionalidad 146-2014).”¹⁴⁹

¹⁴⁷ Ibidem, pp.8-9.

¹⁴⁸ Ibidem, pp.9-10.

¹⁴⁹ Ibidem, p.10.

A partir de estos argumentos expuestos, que justifican la adopción de medidas cautelares, la Sala resolvió ordenar “al Consejo de Ministros, del cual forma parte el Presidente de la República, el cese de los efectos de la convocatoria con el propósito de que la Asamblea Legislativa sesione extraordinariamente a fin de que se apruebe el préstamo con el Banco Centroamericano de Integración Económica para la implementación de la fase III del Plan de Control Territorial, así como cualquier otra convocatoria en relación con el tema”; en igual sentido ordenó “suspender los efectos de cualquier acto o norma que sea consecuencia del acuerdo de convocatoria que se impugna”, y “al Presidente de la República que se abstenga de hacer uso de la Fuerza Armada contrario a los fines constitucionalmente establecidos y de poner en riesgo la forma de gobierno republicano, democrático y representativo, el sistema político pluralista y de manera particular la separación de poderes”; así como “al Ministro de la Defensa Nacional y al Director de la Policía Nacional Civil que no ejerzan funciones y actividades distintas a las que constitucional y legalmente están obligados.”¹⁵⁰

En este punto, la Sala tuvo a bien considerar que “la Asamblea Legislativa posee margen de acción estructural (Robert Alexy, *Ensayos sobre la teoría de los principios y el juicio de proporcionalidad*, 1ª edición, pp. 126-140). Dichos márgenes le permiten fijar fines, elegir los medios para su consecución y hacer ponderaciones (sentencia de 17 de noviembre de 2017, inconstitucionalidad 105-2014, y sentencia de 7 de octubre de 2011, inconstitucionalidad 20-2006). En aplicación de ellos, este órgano puede hacer sus propias convocatorias ordinarias y extraordinarias, pero sin que vengan motivadas por la presión indebida de otro órgano estatal, incluido el Ejecutivo.”¹⁵¹

Por tal motivo, en la parte resolutive la Sala admitió la demanda para determinar la declaración de la inconstitucionalidad; declaró improcedente la demanda en relación el tuit del presidente; consideró sin lugar la petición de los demandantes para realizar una interpretación de los artículos 87 y 167 ordinal 7 de la Constitución; y consideró “ha lugar” la adopción de las medidas cautelares referidas anteriormente.¹⁵² Como ya hemos adelantado, el Ejecutivo salvadoreño en este caso, y ante el rechazo de oposición y de la comunidad internacional, comunicó, pese a no compartir la decisión de la sala, que acataría la resolución de la Sala.

¹⁵⁰ Ibidem, p.10.

¹⁵¹ Ibidem, p.10.

¹⁵² Ibidem, p.12.

2. *La protección de los derechos humanos en el marco de la pandemia de la Covid-19 en El Salvador: el irrespeto por las resoluciones 148-2020 de hábeas corpus de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador.*

En la resolución 148-2020 de 26 de marzo de 2020, la Sala Constitucional se pronunció ante una solicitud de hábeas corpus en contra del Jefe de la Subdelegación de la Policía Nacional Civil de Jiquilisco y del Presidente de la República, presentado por un abogado en representación de dos señoras capturadas y detenidas en la mencionada subdelegación el día 22 de marzo de 2020. Las señoras alegaban que esto ocurrió mientras circulaban por la zona urbana de aquella localidad para comprar alimentos y medicinas. En todo caso, el 14 de marzo de 2020 se había aprobado el Decreto Legislativo nº 594, *Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales Concretos para Atender la Pandemia COVID-19*, en el que se había previsto la limitación de la libertad de tránsito, de reunión pacífica y el derecho a no ser obligado a cambiar de domicilio. A la par, el Presidente de la República había dispuesto, mediante el Decreto Ejecutivo nº 12 de 21 de marzo de 2020, y con el objeto de “declarar todo el territorio nacional como zona epidémica sujeta a control sanitario para combatir el daño y evitar la propagación del COVID-19”, medidas extraordinarias, como el “resguardo domiciliario obligatorio”, en el que sólo se podría salir de su vivienda o residencia en los casos que autorizaba este decreto. Esta medida suponía, en palabras de la Sala, que la libertad de tránsito había sido “limitada con un elevado nivel de intensidad, quedando permitida solo en casos específicos”.¹⁵³

En este caso la Sala, después de considerar algunas cuestiones de índole procesal,¹⁵⁴ tuvo a bien analizar las “posibles restricciones de la libertad derivadas de la aplicación del «Decreto Ejecutivo No. 12, Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario a fin de contener la pandemia del covid-19». La Sala no cuestionaba la “buena

¹⁵³ Resolución 148-2020 de hábeas corpus de 26 de marzo de 2020 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, p.2

¹⁵⁴ Entre otros aspectos de índole procesal, consideró, con base en varios argumentos interpretativos sobre los trámites de peticiones de hábeas corpus contenidos en la Ley de Procedimientos Constitucionales, que “en adelante y mientras se mantengan las circunstancias extraordinarias causadas por la pandemia generada por el COVID-19, las solicitudes remitidas por los ciudadanos al correo electrónico institucional de esta Sala, entre ellas la del abogado Salazar Flores”. Ibidem, p.4

voluntad” ni consideró conveniente “verificar las bases empíricas de las medidas gubernamentales frente a la pandemia del COVID-19”, pero arranca con recordar los Principios de Siracusa (Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, 28/9/1984), respecto al ejercicio de los poderes excepcionales del Estado, incluso frente a los peligros extraordinarios. En este caso, estos poderes sólo podrían actuar para “procurar el bien común bajo la Constitución”. En este sentido, “(l)a finalidad de protección de derechos como la salud o incluso la vida no puede ser un pretexto para cancelar las garantías básicas de defensa y respeto de los demás derechos fundamentales. La Constitución permite la limitación justificada de los derechos de las personas, pero establece unas formas esenciales inderogables para ello. La Constitución no es un obstáculo para hacer frente a la grave amenaza de esta pandemia; es el único camino posible para las acciones estatales dirigidas a lograrlo.”¹⁵⁵

En todo caso, destaca la Sala, que incluso ante aquellas “conductas irresponsables que pongan en peligro la eficacia” del cumplimiento de las disposiciones de las autoridades para prevenir o controlar la propagación de enfermedad, pueden ser respondidas con “limitaciones intensas de derechos”, pero en el marco de la Constitución. Esto quiere decir, recuerda la Sala: “i- previsión de esas limitaciones en una ley formal, ii- publicada de modo efectivo, iii- con supuestos de aplicación o motivos suficientemente claros y precisos (sin términos vagos, ambiguos o indeterminados) para evitar la excesiva discrecionalidad y la arbitrariedad de las autoridades, iv- aplicables bajo una interpretación restrictiva, v- siempre que no exista un medio menos grave para lograr su finalidad (prefiriendo, en lo posible, la colaboración voluntaria), vi- con la justificación razonable del caso, vii- conforme a un procedimiento determinado y viii- sujeto al control judicial (hábeas corpus y otras vías disponibles).”¹⁵⁶

La Sala expresamente indica el artículo 5 del mencionado Decreto, sobre la conducción obligatoria de cualquier persona a un centro de contención de pandemia o cualquier otro establecimiento que indique el Ministerio de Salud, por inobservar una cuarentena general, pudiera ser una “privación de libertad” sin que un establecimiento objetivo indique que la persona podía ser fuente de contagio. Destacaría la Sala, entre otros aspectos: “(...) la intensidad con que un internamiento forzoso (no "retención")

¹⁵⁵ Ibidem, pp.7-8.

¹⁵⁶ Ibidem, p. 8.

con fines sanitarios afecta los derechos de las personas exige que su aplicación solo pueda ser decidida conforme al principio democrático inherente a la función legislativa, es decir, bajo reserva de ley formal. Solo así se respeta el compromiso de autogobierno colectivo que garantiza la Constitución mediante el sistema de representación política, arts. 85 y 86 Cn.”¹⁵⁷

Por este motivo, al no encontrar previsiones en la Ley de Restricción Temporal de Derechos Constitucionales, votada y aprobado por el legislativo, sobre restricciones de la libertad física de las personas por medio de un internamiento forzoso con fines sanitarios, la Sala considera que “ (1) a aplicación inmediata de una «cuarentena no domiciliaria», sin que haya existido tiempo suficiente para la divulgación de las medidas o sin que se hubieren determinado con precisión los criterios que guiarían su adopción o ejecución operativa (disminuyendo la discrecionalidad excesiva o el riesgo de arbitrariedad) puede ser incompatible con la Constitución.”¹⁵⁸ Así también considera otros criterios a tener en cuenta cuando se trata de los derechos como la dignidad humana, la libertad, la seguridad jurídica, en tanto “los actos de aplicación de la cuarentena deben ser debidamente documentados, entre otras razones, para garantizar a los interesados el acceso a la información sobre la localización de la persona internada y las condiciones de su cuarentena. En relación con esto último, los «centros de contención de la pandemia» deben contar con el personal, los medios, equipo y recursos necesarios para garantizar a los afectados un trato digno, con acceso a alimentos, artículos de higiene, atención médica y otras condiciones básicas para evitar el riesgo de cualquier forma de trato cruel, inhumano o degradante.”¹⁵⁹

Después de indicar otros aspectos a tener en cuenta sobre los ingresos forzados de una persona a un régimen de cuarentena, la Sala avanza un poco en sus análisis, más allá de la cuestión que debía pronunciarse respecto a tres personas, y toma en cuenta el hecho de “conocimiento público” sobre “centenares de personas” que “han sido sujetas de aplicación del D.E. N° 12, al parecer conduciéndolas a dependencias policiales”. En tal sentido, la Sala consideró “necesario y urgente disponer que las personas que hayan sido privadas de su libertad desde la noche del sábado 21 de marzo de 2020 con

¹⁵⁷ Ibidem, p.8.

¹⁵⁸ Ibidem, p.9.

¹⁵⁹ Ibidem, p.9.

base en el «Decreto Ejecutivo No. 12 Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario a fin de contener la pandemia del covid-19», y *que al momento de comunicarse esta decisión sigan detenidos en dependencias policiales o administrativas distintas a un sitio acondicionado de cuarentena sanitaria*, dado que en estos casos no se cumplieron las condiciones mínimas requeridas por la Constitución para un internamiento forzoso con fines sanitarios; dichas personas, cumpliendo con los protocolos sanitarios establecidos por las autoridades de salud y los que cada caso requiera, deben ser inmediatamente conducidas a sus viviendas o lugares de residencia, para que cumplan ahí obligatoriamente con la cuarentena domiciliar ordenada por el gobierno.”¹⁶⁰

El 16 de abril de 2020, la Asamblea Legislativa, aprobaría el Decreto Legislativo No.632, que contenía una Ley Especial para proteger los derechos de las personas durante el estado de emergencia decretado por la pandemia COVID-19, pero sería vetado por el Presidente. Con posterioridad a estos hechos, la Sala de lo Constitucional dictó la resolución 148-2020, hábeas corpus, de 8 de abril de 2020, “(a)nte el hecho de conocimiento público y notorio de las declaraciones de la Presidencia de la República, en la Cadena Nacional transmitida durante la noche del pasado lunes seis de este mes, respecto al “endurecimiento” de las medidas ejecutivas dirigidas a garantizar el cumplimiento de la cuarentena domiciliar ordenada para contener la pandemia del COVID-19”, así como por “la divulgación pública inmediatas de actuaciones de la Policía Nacional Civil y la Fuerza Armada posteriores a dichas declaraciones, en las que se informa de la privación de libertad de más de un centenar de personas y su remisión a centros de contención para el cumplimiento de una cuarentena en esos lugares, por el lapso de treinta días”.¹⁶¹

A este respecto la Sala se pronunció por ratificar “las medidas cautelares con carácter extensivo ordenadas por este Tribunal al inicio de este proceso (...) dirigidas al Presidente de la República y a las autoridades de la Policía Nacional Civil y de la Fuerza Armada, a quienes se requiere su efectivo cumplimiento, en el marco del estricto respeto a la Constitución de la República.” En este sentido pudo precisar que:

¹⁶⁰ Ibidem, p.10.

¹⁶¹ Resolución 148-2020 de 8 de abril de 2020 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, p.1.

Las resoluciones de este Tribunal en materia de hábeas corpus obligan con relación a la vulneración de un derecho fundamental acontecida en un caso particular, pero también son vinculantes con carácter general para las autoridades y funcionarios de los Órganos del Estado, en la medida que los fundamentos de dichas resoluciones contienen la interpretación constitucionalmente adecuada de los derechos fundamentales objeto de examen. (...) Con base en lo anterior debe aclararse que, en el auto inicial de esta exhibición personal, decretado a las 10:54 horas del 26 de marzo de este año, esta Sala determinó los parámetros indispensables para que una persona pueda ser privada de su libertad en forma de confinamiento o internamiento sanitario forzoso (cuarentena no domiciliar) (...) ¹⁶²

En el seguimiento a estas medidas cautelares, la Sala se vuelve a pronunciarse el 15 de abril de 2020, mediante la resolución 148-2020Ac. No sólo recuerda algunos argumentos utilizados en la anterior resolución, sino que coloca la obligación de las autoridades públicas al cumplimiento de las medidas cautelares en los marcos de la propia eficacia de los procesos constitucionales, a tenor de los artículos 11, 172 inc. 1º y 247 de la Constitución, de la exigencia del principio de legalidad o juricidad de las actuaciones públicas del artículo 86. ¹⁶³

La garantía constitucional del hábeas corpus no ha sido ni puede ser suspendida, incluso en un régimen de excepción (cuyo decreto legislativo además ha perdido vigencia), pues el art. 29 Cn. no habilita la suspensión de dicho medio de tutela constitucional. Sin embargo, esta Sala advierte que el incumplimiento de las resoluciones judiciales dictadas en los procesos constitucionales de exhibición personal puede configurar una suspensión de facto de dicha garantía y, en consecuencia, puede ser una forma de violación indirecta de los arts. 11, 29 y 247 Cn., lo que implicaría un grave desbordamiento de los poderes de excepción que la Ley Suprema reconoce al gobierno y dichas actuaciones lindarían con la ilegalidad y arbitrariedad. ¹⁶⁴

En relación con el cumplimiento de las decisiones judiciales, la Sala de lo Constitucional recuerda que ésta no sólo encuentra soporte jurídica en la Constitución. La Sala conecta esta exigencia con las obligaciones que contrae el Estado a tenor de la Convención Americana de Derechos Humanos, fundamentalmente en la jurisprudencia de la Corte Interamericana, así como también con la Carta Democrática Interamericana.

¹⁶² Ibidem, p.1.

¹⁶³ Resolución 148-2020Ac de 15 de abril de 2020 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de El Salvador, p.1.

¹⁶⁴ Ibidem, p.1.

En este caso puntual, hace mención expresa a la resolución 1/2020 “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas” (adoptada por la CIDH el 10 de abril de 2020) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, especialmente con la relación estados de excepción, libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Lo anterior, es la base para que la Sala sostenga que:

“(...) las resoluciones emitidas por este Tribunal en los procesos constitucionales no son peticiones, solicitudes ni meras opiniones sujetas a la interpretación o valoración discrecional de las autoridades a quienes se dirigen, sino que se trata de órdenes de obligatorio e inmediato cumplimiento, aunque se expresen con la medida propia de un Tribunal Constitucional, respetuoso de las competencias de los demás órganos del Estado. Por tanto, dichas órdenes no pueden ser incumplidas, irrespetadas, tergiversadas ni manipuladas para evadir los mandatos de este Tribunal.”¹⁶⁵

Entre otros argumentos en esta línea, la Sala sostiene que tanto el Decreto Ejecutivo N° 19, “Medidas extraordinarias de prevención y contención para declarar el territorio nacional como zona sujeta a control sanitario, a fin de contener la pandemia COVID-19” y el Decreto Ejecutivo N° 20, “Reglamento para el aislamiento, cuarentena, observación o vigilancia por COVID-19” de fecha 13/4/2020, “no deben interpretarse ni aplicarse por las autoridades del órgano ejecutivo como una sanción o castigo o como una consecuencia automática ante el incumplimiento de la cuarentena domiciliar, ni tampoco la privación de un bien patrimonial (vehículo automotor) de quienes incumplan dicha cuarentena domiciliar; *ambas prohibidas por esta Sala en tanto no se regulen mediante una ley formal.*”¹⁶⁶

Sin embargo, el Presidente Bukele publicaría en su cuenta de twitter, a raíz de esta resolución, que “5 personas no van a decidir la muerte de cientos de miles de salvadoreños. Por más tinta y sellos que tengan”, en referencia a la Sala de lo Constitucional. También expresaría: “No entiendo el deseo mórbido que tienen de que nuestra gente muera, pero juré que cumpliría y haría cumplir la constitución. Así como

¹⁶⁵ Ibidem, pp.2-3.

¹⁶⁶ Ibidem, p.7.

no acataría una resolución que me ordene matar salvadoreños, tampoco puedo acatar una resolución que me ordena dejarlos morir.”¹⁶⁷

En efecto, el mencionado Decreto Ejecutivo No.19 no sería derogado por el Ejecutivo salvadoreño sino hasta que perdió su vigencia el 27 de abril, y sería sustituido prácticamente en su totalidad por el Decreto Ejecutivo No.21 de 27 de abril de 2020. No obstante, finalmente la Asamblea Legislativa aprobaría la *Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por COVID-19*, que aunque entre sus considerando reconocía “(q)ue la Honorable Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha emitido diferentes resoluciones y medidas cautelares que deben ser incorporadas a la presente ley, con el objeto de dar cumplimiento a los derechos y garantías fundamentales de las personas en el marco de la pandemia por Covid-19”¹⁶⁸, al momento en que se escriben estas líneas está siendo cuestionada por un grupo de juristas.¹⁶⁹

¹⁶⁷ Ver: <https://twitter.com/nayibbukele/status/1250627573043859456?s=12>

¹⁶⁸ Decreto Legislativo No.639, disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/21DCF1A0-13C1-4F31-A9E7-A1FB952E62BF.pdf>; También, a raíz de esta ley, se puso en vigor el Decreto Ejecutivo No.22, del ramo de la Salud, de 6 de mayo de 2020, en relación a las Habilitaciones previstas en el art. 8 de la Ley de Regulación para el Aislamiento, Cuarentena, Observación y Vigilancia por Covid-19.

¹⁶⁹ GIRÓN, K., “¿Qué dice la Ley de Cuarentena y por qué algunos abogados la consideran inconstitucional?”, *arpas*, <https://arpas.org.sv/2020/05/que-dice-la-ley-de-cuarentena-y-por-que-algunos-abogados-la-consideran-inconstitucional/>; “Nueva ley ignora a la Sala y avala detención por violar cuarentena”, *elsalvador.com*, <https://www.elsalvador.com/eldiariodehoy/nueva-ley-cuarentena-ignora-sala-constitucional-avala-detencion-incumplir/711594/2020/>

VI. DOCUMENTACIÓN

V. DOCUMENTACIÓN:

1. Tratado Relativo a la Transmisión Electrónica de Solicitudes de Cooperación Jurídica Internacional entre Autoridades Centrales.
2. Líneas estratégicas sobre turismo y desarrollo sostenible en Iberoamérica.

**TRATADO RELATIVO A LA TRANSMISIÓN ELECTRÓNICA DE
SOLICITUDES DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL ENTRE
AUTORIDADES CENTRALES**

Los Estados contratantes del presente Tratado, en lo sucesivo denominados “las Partes”,

Teniendo presente la experiencia de más de una década de cooperación entre las Autoridades Centrales y los Puntos de Contacto nacionales en el ámbito de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal y civil (IberRed) creada al amparo del Reglamento aprobado por la Cumbre Judicial Iberoamericana, por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en Cartagena de Indias, Colombia, el 29 de octubre de 2004;

Reconociendo el potencial de la plataforma electrónica Iber@ como herramienta tecnológica para la transmisión de solicitudes de cooperación jurídica internacional cursadas al amparo de un tratado en vigor entre las Partes, que contemple el sistema de Autoridades Centrales y teniendo en cuenta que los miembros de IberRed declararon su voluntad de institucionalizar un modelo que ya ha demostrado excelentes resultados y adoptando medios más ágiles de transmisión de las solicitudes de cooperación;

Considerando la realidad actual que obliga a una lucha cada vez más eficaz y más ágil, en tiempo real, contra fenómenos que atentan contra el orden social, económico e institucional, como, por ejemplo, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo, el tráfico y la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y de armas, el lavado de activos, los delitos de corrupción o la ciberdelincuencia, y la urgente necesidad de tratar con la debida celeridad y agilizar la solicitudes de cooperación internacional en los procedimientos penales;

Considerando la importancia de las relaciones de carácter privado, en especial las relacionadas con las personas menores de edad, y su dimensión transfronteriza en la comunidad iberoamericana, sin abandonar dentro de sus fronteras el deber de los Estados de promover la seguridad jurídica y el acceso a la justicia, así como la necesaria protección de los derechos de la niñez, con miras al interés superior de éstos, garantizando con ello el avance social y económico de los pueblos que aspiran a una mayor prosperidad;

Teniendo en cuenta que de conformidad con el Artículo 3.1.b del Tratado Constitutivo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos ésta tiene por objeto el estudio y promoción de formas de cooperación jurídica entre los Estados miembros y a este efecto, entre otros, “adopta tratados de carácter jurídico”;

Teniendo en cuenta la intensidad de las relaciones establecidas entre los diferentes actores económicos en el espacio iberoamericano, que se benefician claramente de la comunicación ágil, de la seguridad jurídica y de la eficacia de las decisiones judiciales y de otros actos relacionados con éstas;

Recordando el Convenio Iberoamericano sobre el Uso de la Videoconferencia en la Cooperación Internacional entre Sistemas de Justicia y su Protocolo Adicional, firmados en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Mar del Plata, Argentina, el 3 de diciembre de 2010;

Tomando en consideración lo acordado por la XIX Asamblea Plenaria de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos en la Declaración de Santo Domingo en el punto 13; por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos en las Actas de Conclusiones de Panamá, Quito, Montevideo y Santa Cruz de la Sierra correspondientes respectivamente a la XX, XXI, XXII y XXIII Asambleas Generales Ordinarias, y por la XVIII Cumbre Judicial Iberoamericana en la Declaración de Asunción-Paraguay en el párrafo 24;

Teniendo presente lo dispuesto en los párrafos 4, 13, 14, y 30 del artículo 46° de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, en los párrafos 4, 13, 14, y 30 del artículo 18° de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y en los párrafos 8 y 20 del artículo 7° de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; y en las resoluciones y recomendaciones de las Naciones Unidas y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en materia de cooperación jurídica internacional, las que, entre otras, se alienta a los Estados partes a que aprovechen al máximo y con la mayor eficiencia la tecnología disponible para facilitar la cooperación entre las Autoridades Centrales, utilizar la transferencia electrónica de solicitudes para acelerar los procedimientos y las comunicaciones electrónicas protegidas;

Acuerdan lo siguiente:

Título I – Disposiciones generales

Artículo 1

Objeto

El presente Tratado regula el uso de la plataforma electrónica Iber@ como medio formal y preferente de transmisión de solicitudes de cooperación jurídica internacional entre Autoridades Centrales, en el marco de los tratados vigentes entre las partes y que contemplen la comunicación directa entre dichas instituciones.

Artículo 2

Definiciones

A efectos del presente Tratado se entenderá:

- a) Por “Secretaría General”, la Secretaría General de IberRed – Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional - prevista en el Reglamento de IberRed y enmarcada dentro de la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos;
- b) Por “Autoridades Centrales”, las instituciones designadas por cada Estado para la transmisión de solicitudes de cooperación jurídica internacional en el marco de cada tratado en vigor entre las Partes;
- c) Por “solicitudes de cooperación jurídica internacional”, las solicitudes entre Autoridades Centrales cuya transmisión se llevan a cabo al amparo de un tratado en vigor en materia penal, civil, comercial, laboral, administrativa o cualquier otra materia del derecho, así como las actuaciones posteriores derivadas de las mismas o que se encuentren amparadas por el mismo tratado .
- d) Por “transmisión” de las solicitudes de cooperación jurídica internacional, el envío entre Autoridades Centrales, por medio de Iber@, de todo tipo de solicitud de cooperación jurídica internacional, su respuesta, seguimiento o cualquier comunicación relacionada con las mismas y su ejecución, tales como aclaraciones, ampliaciones, y suspensiones, entre otras. En este sentido se entiende incluida la transmisión espontánea de información de conformidad con los tratados en vigor entre las Partes.
- e) Por “tratado”, un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Título II – Transmisión de solicitudes en el ámbito de la cooperación jurídica internacional

Artículo 3

Plataforma Electrónica Iber@

- 1.- Las Partes acuerdan la utilización de la plataforma electrónica y segura “Iber@”, en lo sucesivo Iber@, para la transmisión de las solicitudes de cooperación jurídica internacional entre Autoridades Centrales, en el marco de los correspondientes tratados en vigor entre las Partes y con los efectos jurídicos previstos en dichos tratados.
- 2.- Iber@ estará accesible, al menos, en idioma español y portugués.
- 3.- La documentación que sea transmitida entre Autoridades Centrales por medio de Iber@ se tendrá por original y/o autentica a los efectos previstos en los tratados en vigor entre las partes. Iber@ valida la transmisión electrónica, no obstante, el análisis del contenido corresponderá, en su caso, a las autoridades competentes. La transmisión de solicitudes y su documentación por Iber@ no requerirá envíos físicos adicionales.
- 4.- Iber@ se mantiene como medio para el adelanto de información y solicitudes, así como para el intercambio de consultas y de cualquier información útil para las investigaciones y los procesos judiciales, entre los Puntos de Contacto y Enlaces de IberRed, sin que puedan tener, además de los que le sean propios por aplicación de otros tratados, los efectos jurídicos previstos en el párrafo 1 de este artículo.

Artículo 4

Uso de Iber@

- 1.- El presente Tratado no obliga a las Partes a la utilización de Iber@ para la transmisión de solicitudes de cooperación jurídica internacional.
- 2.- Una vez recibida por una Autoridad Central la solicitud de cooperación jurídica internacional, a través de Iber@, las comunicaciones posteriores relacionadas con su ejecución se remitirán a la Autoridad Central emisora por el mismo medio, salvo que la naturaleza de dicha solicitud o una situación sobrevenida lo desaconseje, en cuyo caso deberá informar al remitente.

Artículo 5

Usuarios de Iber@

- 1.- El uso de Iber@ con los efectos previstos en el artículo 3.1 del presente Tratado está reservado a usuarios debidamente acreditados y designados por las Partes en representación de aquéllas Autoridades Centrales que tengan designadas en el marco de los tratados en vigor entre las partes
- 2.- La Secretaría General establecerá, en el marco de este tratado, los requisitos formales y técnicos y procedimientos para registrar y cancelar a un usuario de Iber@.
- 3.- Los usuarios debidamente acreditados que hagan uso de Iber@ deberán velar por la adecuada utilización de la misma.

Artículo 6

Requisitos de funcionamiento de Iber@

- 1.- Iber@ debe contar con un registro de todas las transmisiones que efectúe, de manera que certifique a su emisor y al destinatario, el día y la hora de la transmisión y de cualquier comunicación relacionada con las mismas. Asimismo, debe generar un comprobante de recepción de la solicitud tanto para su emisor como para su destinatario.
- 2.- Iber@ facilitará a cada usuario de cada Autoridad Central la correspondiente firma electrónica que necesariamente se utilizará en cada transmisión de las solicitudes de cooperación jurídica internacional realizadas a través de Iber@.
- 3.- Cuando sea necesario establecer la fecha de recepción de una solicitud de cooperación jurídica internacional por aplicación de un tratado en vigor entre las partes, se entenderá recibida la misma en el día siguiente hábil posterior a la generación por Iber@ del comprobante de recepción computado según día hábil y hora oficial de la Autoridad Central del Estado receptor.
- 4.- No obstante lo dispuesto en el párrafo precedente aquellas comunicaciones cuyo efecto sea la interrupción o suspensión de un plazo, se entenderán válidamente recibidas en el día y hora que conste en el comprobante de recepción generado por Iber@.
- 5.- El contenido de cada solicitud de cooperación jurídica internacional y los documentos que la acompañan, únicamente serán accesibles para las partes involucradas en la transmisión.

6.- La Secretaría General únicamente podrá acceder a la información que genere Iber@ relacionada con datos estadísticos o indicadores según las necesidades que se establezcan para dar seguimiento a la efectividad de Iber@ y para la rendición de cuentas, sin que en ningún caso pueda tener acceso a las solicitudes, a la documentación que las acompañe o a cualquier dato de carácter personal o confidencial que se contenga en dichas solicitudes y documentos.

7.- Las Autoridades Centrales indicarán a la Secretaría General, al momento de la ratificación o adhesión del presente Tratado, uno o más puntos de contacto técnico nacionales encargados de aclarar dudas o de prestar el necesario apoyo en las dificultades de orden técnico en lo que respecta al funcionamiento de Iber@, así como para cualquier contacto que la Secretaría General considere necesario.

8.- Iber@ se registrará por la normativa sobre protección de datos y firma electrónica en vigor en el Estado donde se preste el servicio tecnológico y tenga su sede la Secretaría General.

Artículo 7

Competencias y Responsabilidades de la Secretaría General

1.- La Secretaría General es responsable del desarrollo, la gestión y el correcto funcionamiento de Iber@, así como de su seguridad, de la confidencialidad de las comunicaciones realizadas a través de la misma y de la protección de datos de carácter personal.

2.- Compete específicamente a la Secretaría General:

- a) Prestar por sí misma los servicios de Iber@ o mediante contrato con un tercero que reúna los requisitos de idoneidad, solvencia, confidencialidad y seguridad;

- b) Designar el personal técnico necesario para la administración de Iber@;
- c) Acreditar a los usuarios para el uso de Iber@ a los efectos previstos en el artículo 3.1. de conformidad con la información proporcionada por las Partes del presente Tratado;
- d) Establecer los parámetros, especificaciones y requisitos técnicos que deba cumplir Iber@ al menos treinta días naturales o corridos antes de la entrada en vigor del presente Tratado, a través de un Manual Técnico de Iber@ que será consultado a los Estados contratantes;
- e) Informar con regularidad a los usuarios sobre el funcionamiento de Iber@ y proporcionar datos estadísticos, así como coordinar actividades de formación específica destinada a los usuarios de Iber@;
- f) Poner a disposición de las Partes un apoyo técnico central, en especial para la comunicación con los puntos de contacto técnicos nacionales;
- g) Promover un mecanismo de consultas a los Estados Parte sobre aquellas cuestiones relacionadas con la aplicación y seguimiento del presente tratado;
- h) Presentar anualmente ante la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos y la Cumbre Judicial Iberoamericana un informe sobre el funcionamiento de Iber@.

Artículo 8

Normativa aplicable a las solicitudes

Las solicitudes de cooperación jurídica internacional que se transmitan por Iber@ deben formularse de acuerdo con los tratados en vigor entre las partes y aplicables al caso concreto.

Artículo 9

Ejecución de las solicitudes

- 1.- La ejecución de una solicitud de cooperación jurídica internacional transmitida válidamente mediante Iber@, de conformidad con el artículo anterior, se sujetará a lo dispuesto en los tratados en vigor entre las Partes y aplicables al caso concreto.
- 2.- Los Estados deberán realizar sus mejores esfuerzos para atender las solicitudes de los Estados requirentes en el menor tiempo posible y con especial atención a los casos urgentes.

Artículo 10

Financiación de Iber@

Las Partes deben acordar un Reglamento de Financiación del Tratado para el desarrollo, la gestión, la administración y el mantenimiento de Iber@, en el que establecerán el sistema de contribución proporcional que le corresponde anualmente a cada uno de ellos, los mecanismos de definición, de reforma y plazos

Título III – Disposiciones finales

Artículo 11

Entrada en vigor

- 1.- El presente Tratado queda abierto a la firma de los Estados miembro de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.
- 2.- El presente Tratado estará en vigor por tiempo indefinido.
- 3.- El presente Tratado está sujeto a ratificación de las Partes.
- 4.- La Secretaria o el Secretario General notificará a las Partes el depósito de un nuevo instrumento de ratificación en el plazo de treinta días naturales o corridos contados a partir de su recepción.
- 5.- El presente Tratado entrará en vigor transcurridos noventa días naturales desde la fecha en que haya sido depositado el tercer instrumento de ratificación o adhesión.
- 6.- Para cada Estado que ratifique el Tratado después de haber sido depositado el tercer instrumento de ratificación, el Tratado entrará en vigor transcurridos sesenta días naturales o corridos desde la fecha en que dicho Estado haya depositado su instrumento de ratificación.

Artículo 12

Adhesión al Tratado por Terceros Estados

- 1.- Cualquier Estado que no sea miembro de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos puede adherirse al presente Tratado, una vez entrado éste en vigor en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de este Tratado.

- 2.- La adhesión sólo surtirá efecto en las relaciones entre el Estado adherente y los Estados Parte que no hayan formulado objeción en los seis meses siguientes a la recepción de la notificación prevista en el artículo 11.4 del presente Tratado.

- 3.- El presente Tratado entrará en vigor entre el Estado adherente y los Estados Parte que no hayan formulado objeción a la adhesión a los sesenta días naturales o corridos del vencimiento del plazo de seis meses mencionado en el párrafo precedente.

Artículo 13

Denuncia del Tratado

- 1.- Cualquiera de las Partes puede en cualquier momento denunciar el presente Tratado mediante notificación escrita dirigida a la depositaria o al depositario, quien en el plazo de treinta días naturales o corridos la notificará a las demás Partes.

- 2.- La denuncia produce sus efectos a los sesenta días naturales o corridos contados desde la recepción de dicha notificación por la depositaria o el depositario, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente.

3.- Aquellas solicitudes de cooperación jurídica internacional que se encuentren en curso a través de Iber@, al momento de efectuarse la denuncia, seguirán su tramitación de conformidad con las disposiciones del presente Tratado hasta su finalización, aunque dicha tramitación sobrepase el plazo de sesenta días naturales o corridos establecidos en el párrafo segundo de este artículo.

4.- La Parte que denuncie el presente Tratado podrá tener acceso a las informaciones referidas en el artículo 6.1 del presente Tratado relativas a sus propias transmisiones mediante solicitud a la Secretaría General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos al momento de notificar la denuncia.

Artículo 14

Suspensión de la aplicación del Tratado

1.- Cualquiera de las Partes puede en cualquier momento suspender la aplicación del presente Tratado, invocando las razones, mediante notificación escrita dirigida a la depositaria o al depositario, quien en el plazo de treinta días naturales o corridos la notificará a las demás Partes.

2.- La suspensión produce sus efectos en los mismos términos y condiciones previstos para la denuncia en el artículo 13 del presente Tratado.

3.- La Parte que pide la suspensión puede tener acceso a las informaciones referidas en el artículo 6.1 del presente Tratado relativas a sus propias transmisiones mediante solicitud a la Secretaría General al momento de notificar la suspensión.

4.- La suspensión termina mediante la comunicación por el mismo conducto indicado en el párrafo 1 del presente artículo y la reanudación será inmediata.

Artículo 15

Solución de controversias

Toda controversia que surja de la interpretación o aplicación del presente Tratado se resolverá a través de la vía diplomática cuando las Autoridades Centrales, en el marco del tratado en que la solicitud que dio origen a la controversia se fundamente, no pudieran llegar a una solución.

Artículo 16

Depositaria o Depositario

- 1.- La depositaria o el depositario del presente Tratado es la Secretaria o el Secretario General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos.
- 2.- La depositaria o el depositario publicará en una página accesible en Internet, en español y en portugués información sobre el estado de las ratificaciones y adhesiones, así como las declaraciones efectuadas y cualquier otra notificación relativa al presente Tratado.

Disposiciones Transitorias

Primera.— Para la entrada en vigor del presente Tratado y posibilitar el desarrollo tecnológico requerido de Iber@, las Partes deberán haber aprobado el Reglamento de Financiación, según lo dispuesto en el artículo 10 del presente Tratado. Con ese propósito la Secretaría General remitirá a las Partes la propuesta de Reglamento, a través de la Asamblea Plenaria de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, con carácter previo y suficiente antelación para su aprobación por consenso.

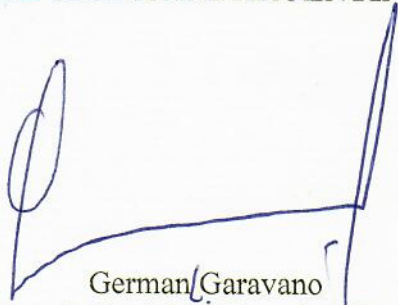
Segunda.- En el plazo de sesenta días naturales o corridos posteriores al depósito del tercer instrumento de ratificación al presente Tratado, la Secretaría General de IberRed debe presentar la propuesta de Manual Técnico de Iber@ referido en el Artículo 7.2.d, incluyendo la definición de parámetros, especificaciones y requisitos técnicos y de seguridad, encriptación y protección de datos que deba cumplir Iber@, con la finalidad de ponerla en conocimiento de las Partes del presente Tratado.

Tercera.- Para la entrada en vigor del presente Tratado, es requisito inexcusable que Iber@ se encuentre completamente en funcionamiento y cumpliendo todos los parámetros técnicos referidos en el apartado precedente. En caso contrario, se pospone la entrada en vigor del presente Tratado hasta tanto se cumpla con los parámetros técnicos. Mediante notificación a las Partes la depositaria o el depositario comunicará el cumplimiento de los requisitos del presente Tratado y la nueva fecha de la entrada en vigor del mismo.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados, han firmado el presente Tratado.


Hecho en Medellín, a 24 y 25 de julio de 2019 en dos ejemplares en español y en portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

REPÚBLICA DE ARGENTINA




German Garavano
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

REPUBLICA FEDERATIVA DE BRASIL




Luiz Pontel de Souza
Secretario Ejecutivo
Ministerio de Justicia y Seguridad Pública

REPÚBLICA DE CHILE



Hernán Larrain Fernández
Ministro de Justicia y Derechos Humanos

REINO DE ESPAÑA



Ana Gallego Torres
Directora General de Cooperación Jurídica
Internacional, Relaciones con las Confesiones
y Derechos Humanos
Ministerio de Justicia

REPÚBLICA DEL PARAGUAY



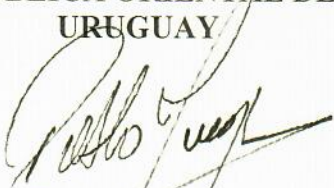
Pascual Barrios Fretes
Viceministro
Ministerio de Justicia

REPÚBLICA DE PORTUGAL



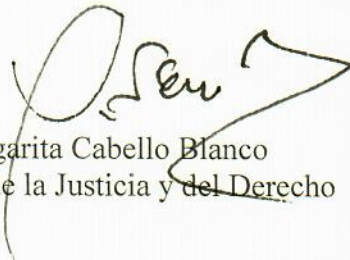
Francisca Van Dunem
Ministra de Justicia

**REPÚBLICA ORIENTAL DEL
URUGUAY**



Pablo Maquieira
Director de Asuntos Constitucionales, Legales
y Registrales
Ministerio de Educación y Cultura

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Margarita Cabello Blanco
Ministra de la Justicia y del Derecho

Testigo de Honor:



Ivan Duque Márquez
PRESIDENTE
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica

LÍNEAS ESTRATÉGICAS SOBRE TURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN IBEROAMÉRICA

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

1. INTRODUCCIÓN

El Turismo en Iberoamérica.

El turismo es uno de los sectores económicos más importantes a nivel global, representando casi el 10% del PIB y del empleo en el mundo. El turismo es, además, un sector de gran fortaleza, que en el año 2019 creció en llegadas de turistas internacionales en un 4%. El año 2019 fue el décimo año consecutivo de crecimiento continuo tras la crisis económica y financiera mundial de 2009. El crecimiento del turismo internacional sobrepasó una vez más a la economía mundial, según datos de la Organización Mundial del Turismo (OMT)¹.

Para los 22 países que integran el espacio Iberoamericano el turismo se ha convertido en un sector clave para el progreso socioeconómico de la región. En total, los cerca de 188.000 millones de dólares generados en ingresos por turismo internacional (175.000 millones) y transporte de pasajeros (13.000 millones) en el 2018 representan en torno al 10% del valor total de las exportaciones de bienes y servicios y tienen un valor equivalente al 2,7% del Producto Interior Bruto (PIB) de Iberoamérica.²

El turismo es un sector intensivo en mano de obra. Según el World Travel and Tourism Council (WTTC) en su informe de 2019, es responsable de uno de cada diez empleos en el mundo, lo que supone aproximadamente 319 millones de empleos en el mundo (directos, indirectos e inducidos) (WTTC, 2019)

Además, genera empleo para todo tipo de edades y niveles de formación y no solo dentro del sector sino también a lo largo de la cadena de valor en otros sectores: agricultura, construcción, comercio, artesanía, industrias creativas y culturales, servicios financieros, etc.

Según la Organización Internacional de Trabajo (OIT), se estima que un empleo en el sector turístico genera, a su vez, un empleo y medio adicionales o indirectos en otros sectores. Y desde el punto de vista del empleo femenino, el Turismo es sin

¹ Barómetro OMT del Turismo Mundial, enero 2020, <https://www.unwto.org/world-tourism-barometer-n18-january-2020>

² La contribución del turismo a los objetivos de desarrollo sostenible en Iberoamérica (OMT). Disponible en: <https://bit.ly/2No1LHo>

duda el que representa un mayor porcentaje tanto en puestos de trabajo como de penetración empresarial en relación con el resto de la economía.

El turismo doméstico e internacional ha incrementado los ingresos nacionales en todos los países, al igual que ha mejorado las oportunidades económicas de un porcentaje creciente de la población, principalmente mujeres, comunidades indígenas, afrodescendientes y jóvenes, al posibilitar la creación de nuevos puestos de trabajo. Asimismo, la ejecución de nuevas infraestructuras no sólo ha mejorado la conectividad aérea y terrestre, sino que también ha fortalecido el flujo de llegadas y salidas en cada país; la llegada de nuevas inversiones extranjeras, entre otros, son algunos de los múltiples factores que permiten proyectar que al cierre del año 2019 el crecimiento del turismo internacional en la región será cercano a las tendencias históricas (+2/3%).

Simultáneamente, la población mundial continúa creciendo. En los próximos 30 años, 2.000 millones de personas se sumarán a los actuales 7.700 millones que habitan el planeta. El 85% de la población vivirá en economías emergentes y las ciudades continuarán creciendo como centros urbanos de relevancia.³

Según previsiones de la OMT⁴ se espera que para el año 2030 unos 1.800 millones de turistas internacionales estén recorriendo el mundo.

Por otro lado, el turismo, si consigue reducir los impactos negativos de su crecimiento, puede potenciar la riqueza natural, cultural y patrimonial de Iberoamérica, de acuerdo con los parámetros de sostenibilidad, respetuosos con el entorno, el medio ambiente y un crecimiento responsable, ordenado e inclusivo.

Los distintos estudios demuestran que los gobiernos que se comprometen en desarrollar e implementar políticas públicas con un enfoque integrador y holístico del turismo, es decir, una perspectiva que contemple toda la cadena de valor del sistema productivo -sector primario, secundario, de servicios, y sector de desarrollo e investigación-, tienen posibilidad de encontrar en el turismo un efecto multiplicador en beneficio de todos los actores de la sociedad. De aquí la importancia de comprometer a los gobiernos, a las altas autoridades de cada Estado, al sector privado, a la academia, a la cooperación internacional y a la sociedad civil en la promoción de políticas de turismo inclusivas, integradas, transversales y sostenibles.

El Turismo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

³ Informe bianual sobre población de Naciones Unidas, junio de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2PS1Ap7>

⁴ OMT, 'Tourism Towards 2030', 2011, <https://www.e-unwto.org/doi/book/10.18111/9789284414024>

La Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en septiembre de 2015 la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un inédito y ambicioso compromiso internacional a favor de las personas, el planeta y la prosperidad.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) suponen un avance del concepto de desarrollo global. El enfoque multidimensional de los objetivos y las metas refleja la interdependencia entre los múltiples ámbitos que generan desarrollo humano. Tradicionalmente se engloban estos ámbitos en tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental. En el caso específico del turismo, las dimensiones educativas y culturales son también muy relevantes.

Este nuevo paradigma de desarrollo que consolida la teoría de la interdependencia obliga a los actores responsables de la puesta en marcha de la Agenda 2030 y de la consecución de los ODS a trabajar y diseñar mecanismos multidisciplinarios para lograr resultados efectivos en términos de calidad e impacto de las políticas públicas de turismo orientadas al desarrollo.

La Organización Mundial de Turismo (OMT), como agencia especializada de NNUU, está comprometida con la promoción del turismo como instrumento para alcanzar los ODS, trabajando para promover el sector como motor de crecimiento económico, desarrollo inclusivo y sostenibilidad ambiental.

Un trabajo en el que también tienen un papel fundamental otras agencias de la familia de Naciones Unidas como ONU Mujeres, la Organización Internacional del Trabajo, ONU Habitat, el Grupo Banco Mundial, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Organización de Estados Americanos o el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

El compromiso iberoamericano de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible quedó reflejado en la Declaración de Guatemala firmado, en noviembre de 2018: Poner fin a la pobreza, combatir las desigualdades dentro de los países y entre ellos, eliminar la discriminación y la violencia, construir sociedades más justas e inclusivas, empoderar a las mujeres o proteger al planeta y sus recursos naturales, serán esenciales para el éxito de esta Agenda 2030.

Retos y oportunidades

En la mayor parte de los destinos iberoamericanos, el desarrollo del turismo ha sido positivo y consistente durante los últimos años. El reto es saber utilizar el impulso actual para avanzar el Agenda 2030 logrando maximizar las oportunidades económicas y sociales a través de toda la cadena de valor del turismo a la vez que se minimizan sus impactos negativos.

Con voluntad política, con la aplicación de las políticas adecuadas y con una inversión consecuente se podrá liberar el potencial todavía inexplorado en muchos destinos que vaya en beneficio de todos y todas.

Ante las perspectivas de crecimiento del turismo hacia 2030, se hace indispensable una gestión de los destinos eficaz y sostenible, que minimice los efectos adversos del turismo y que beneficie a las comunidades locales. Todo ello dentro de un marco de gobernanza que permita la adecuada coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno tanto a nivel nacional, regional y local, así como con de los principales actores que incidan sobre el sector.

Retos como la transformación digital y los nuevos modelos de negocios, el futuro del trabajo y el desarrollo de competencias, la facilitación de viaje, el cambio demográfico y la despoblación, los nuevos perfiles del consumidor o el cambio climático, requerirán más que nunca de una estrecha colaboración público-privada, así como de una promoción de un turismo más responsable, sostenible y accesible de cara a los ODS y la Agenda 2030.

Por su heterogeneidad, los destinos iberoamericanos poseen distintas características, fases de desarrollo y prioridades, pero dentro de esa diversidad hay también elementos comunes identificables que pueden dar lugar a oportunidades de colaboración e intercambio de experiencias.

Las oportunidades y desafíos para lograr esos objetivos pueden resumirse en la siguiente tabla:

Oportunidades	Desafíos
<ul style="list-style-type: none"> – Demanda creciente de nuevos de productos y experiencias – Riqueza natural y cultural – Gastronomía – Biodiversidad – Diversidad de climas y de geografías – Capacidad de creación de empleo y desarrollo del territorio – Integración económica – Avances en la facilitación de visados – Intercambio de conocimiento y buenas prácticas 	<ul style="list-style-type: none"> – Conectividad aérea y mejora de infraestructuras (en especial en las Américas) – MYPYMES: uso de TIC, digitalización, innovación y emprendimiento – El futuro del trabajo (educación y desarrollo de habilidades) – Mejorar las capacidades de medición del impacto del turismo y promover la investigación – Promover una gobernanza más sólida de la política turística – Accesibilidad para todos – Gestión de crisis – Turismo interno – Inversión turística – Mejora continua de la calidad de los servicios turísticos. – Fortalecimiento, mejora y certificación de las capacidades del talento humano.

2. ANTECEDENTES DE LA ESTRATEGIA IBEROAMERICANA DE TURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE

El turismo es un sector de gran importancia para Iberoamérica, y muestra de ello es que los países de la Conferencia Iberoamericana han comenzado a abordar esta temática en el año 2001 con la I Conferencia Iberoamericana del Turismo realizada en Cuzco, Perú.

Desde entonces se han realizado doce reuniones sectoriales de Ministras y Ministros Iberoamericanos de Turismo mediante las cuales las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno han puesto de manifiesto su interés en abordar un sector con impacto real en todas las dimensiones del desarrollo: la económica, la social, la medio ambiental, la educativa y la cultural.

En el camino a la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de La Antigua Guatemala -2018-, se celebró I Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Economía y Turismo. Esta reunión de alto nivel volvió a reconocer la importancia del turismo como valioso instrumento para la reducción de la pobreza. Por primera vez, en una misma mesa, los más altos responsables de las carteras económicas y turísticas de los 22 países reconocieron el papel transversal del turismo para influir directa e indirectamente en todos los actores estratégicos del desarrollo y declararon al: “turismo nacional e internacional como uno de los instrumentos más efectivos del desarrollo en el siglo XXI y como potencial motor de crecimiento de la economía, entendiéndolo como una de las principales fuentes que puede promover el empleo decente, la innovación y el desarrollo sostenible en nuestras comunidades y países”.⁵

En la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de La Antigua Guatemala, se le confiere al turismo el valor estratégico para impulsar el desarrollo sostenible que promueve la Agenda 2030 en la región. En esta XII Reunión Ministerial de Andorra, se presentará una estrategia iberoamericana, para su eventual aprobación en el marco de la XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará en Andorra a finales de 2020 y se aprobará una Declaración por parte de los Ministros asistentes.

De los ejes estratégicos del Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana para el periodo 2018-2022, el eje estratégico 7 relativo a la innovación y transformación digital tiene como línea de acción, impulsar el turismo como un instrumento de desarrollo sostenible. “*La riqueza natural y cultural de Iberoamérica puede potenciar un turismo que mantenga los parámetros de sostenibilidad para que sea un turismo generador de desarrollo sostenible en los territorios y economías*”. En ese sentido y como indicaron las Cancillerías

⁵ Declaración de la I Conferencia Iberoamericana de Ministros de Economía y Turismo. La Antigua (Guatemala), 12 y 13 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/32laHRR>

Iberoamericanas: *“La Conferencia Iberoamericana tiene todos los requisitos necesarios para impulsar el sector turístico de manera innovadora en Iberoamérica fomentando sinergias entre diferentes actores iberoamericanos, explorando vías de trabajo que abordar en el futuro y generando un impacto positivo en los indicadores de desarrollo. Orientar el turismo como un detonante de desarrollo sostenible integral es una aportación innovadora de la Conferencia Iberoamericana que se debe trabajar de manera multidimensional, multi-actor y multinivel”*.⁶

LA CUMBRE DE ANDORRA

El lema que ha escogido Andorra como Secretaria Pro Tempore (SPT) de la Conferencia Iberoamericana durante el bienio 2019-2020 es **“Innovación para el Desarrollo Sostenible - Objetivo 2030”** con el objetivo de impulsar la innovación en Iberoamérica y ponerla al servicio del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La SPT de Andorra ha definido en su documento conceptual la **innovación** como todo cambio, no solo tecnológico, basado en el conocimiento, no solo científico, que genera valor, no sólo económico.

Pero también entiende la innovación como un instrumento para la **modificación de conductas** y de enfoques en la adaptación de las personas y de las instituciones, ante la transformación de la tecnología y de los sectores productivos, los acelerados cambios de nuestras sociedades y la necesaria protección del medio ambiente.

Se quiere poner el foco en **las oportunidades que genera la innovación como motor de transformación del sector turístico**, preparándonos para los nuevos tiempos, y **como impulsor de todas las dimensiones de la sostenibilidad**.

En este contexto, la formación de alianzas estratégicas en el sector turístico de una manera innovadora permitirá fomentar sinergias entre los diferentes actores con el fin de unificar criterios y **reforzar la identidad turística Iberoamericana**. Es importante también generar los instrumentos necesarios para completar la transformación digital del sector y cerrar la brecha digital entre la población y entre los destinos turísticos de la región. Asimismo, es esencial poner la innovación al servicio del desarrollo sostenible a través de la tecnología, para mejorar la planificación, desarrollo y gestión de los destinos turísticos.

Es igualmente relevante reconocer **la importancia de la educación y la capacitación** en materia de Turismo como apuesta segura para mejorar las

⁶ Fundamentos de la Línea de Acción 7.1.3 del II PACCI, aprobado los días 13 y 14 de noviembre de 2018, durante la XXVI Cumbre Iberoamericana de La Antigua Guatemala, Guatemala: Impulsar el turismo como un instrumento de desarrollo sostenible. Disponible en: <https://bit.ly/2WPq7wQ>

condiciones de crecimiento cualitativo del sector y de desarrollo de nuestras sociedades.

Para tener un mayor alcance de los mandatos de la XXVI Cumbre, y en respuesta al compromiso de trabajar en Alianzas Estratégicas como demanda el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 17 de la Agenda 2030, la SEGIB junto a la Organización Mundial del Turismo (OMT), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) bajo el liderazgo de los países de la Conferencia Iberoamericana, han impulsado el diseño de las líneas estratégicas sobre el turismo y el desarrollo sostenible en Iberoamérica.

SESIONES PREVIAS

Este documento sobre el turismo y el desarrollo sostenible en Iberoamérica debe emanar de una colaboración entre los gobiernos para que sus acciones promuevan y fomenten las alianzas multidimensionales, multiactor y multinivel, fomenten las redes de ciudades sostenibles y construyan proyectos inclusivos capaces de movilizar recursos y generar respuestas innovadoras para la consecución de los ODS, con la implicación de autoridades locales, centros de investigación, academia, sector privado y organismos internacionales. Para ello, se han organizado una serie de encuentros:

- 1) En abril de 2019 tuvo lugar en Madrid el **I Encuentro sobre Turismo, Gastronomía y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica**, donde 35 expertos de los distintos ramos del turismo y la gastronomía iberoamericana intercambiaron conocimientos y experiencias con el objetivo de poner en común los lineamientos de una estrategia iberoamericana destinada a influir decididamente en las políticas públicas de la región, buscando un verdadero impacto en el desarrollo sostenible de ciudades, regiones y países iberoamericanos. En ese marco se esbozaron varias propuestas a desarrollar en los siguientes meses: mapeo de actores económicos y sociales, elaboración de un glosario, planes de formación, creación de un certificado, agilizar las políticas de visados, entre otros.
- 2) En octubre de 2019 se realizó el **II Encuentro sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica** en la Ciudad de México, en donde un grupo de expertos relacionados con el sector del turismo identificaron las líneas de acción más relevantes para la Estrategia. En este encuentro se insistió en que el futuro del turismo en Iberoamérica precisa de espacios que permitan la participación y la complicidad de todos los actores, públicos o privados, y de la sociedad civil que intervienen en la cadena de valor del turismo de la región. Así mismo, se orientaron las principales conclusiones que ha servido de elementos para el diseño del primer borrador de este documento. (Para

su conocimiento en este proceso de diálogo entre países, se anexan estas conclusiones al final del documento).

- 3) En enero de 2020 tuvo lugar el **Encuentro preparatorio de la XII Reunión Ministerial Sectorial de Turismo**, en Huelva, España. Las sesiones sirvieron para profundizar en el borrador de las líneas estratégicas identificando las oportunidades y retos que implica recuperar el sector del turismo en la Conferencia Iberoamericana. Con los insumos recogidos en la reunión preparatoria se diseñó una nueva versión que fue analizada en una videoconferencia conjunta el 20 de febrero 2020.

Asimismo, este documento iberoamericano se propone aprovechar la experiencia, el conocimiento y el liderazgo de entidades como la SEGIB, la OMT o entidades nacionales como la Secretaría de Estado de Turismo de España y la Secretaría de Turismo de México, que han lanzado sus propias Directrices de Turismo Sostenible, para impulsar iniciativas transversales en Iberoamérica que permitan impulsar un desarrollo sostenible de la región a través del turismo.

II. LÍNEAS ESTRATÉGICAS SOBRE TURISMO Y DESARROLLO SOSTENIBLE EN IBEROAMÉRICA

1. MISIÓN

El documento de “Líneas estratégicas sobre turismo y desarrollo sostenible en Iberoamérica” pretende expresar una **visión colectiva y consensuada del turismo en Iberoamérica**, y tiene como objetivos prioritarios promover la **prosperidad, la responsabilidad, la solidaridad, la igualdad de género, la inclusión social, la innovación, la protección ambiental y un desarrollo más sostenible y equilibrado** de la región.

Asimismo, estas Líneas Estratégicas tienen como finalidad el turismo como **una prioridad en la agenda de las políticas públicas** de Iberoamérica, con el objeto de **prevenir y responder a las emergencias por las que atraviesa la región**, en particular, la pobreza; la desigualdad; la ausencia de oportunidades para colectivos vulnerables como los pueblos indígenas, las mujeres o los migrantes; la seguridad; los cambios que se están produciendo en la economía y en la sociedad por la revolución tecnológica; o las consecuencias del cambio climático.

Por otra parte, impulsará el **reconocimiento del papel multifuncional del turismo en las sociedades contemporáneas** y el uso de herramientas tecnológicas que permitan mejorar la gobernanza, el posicionamiento y la sostenibilidad de los destinos.

2. DIMENSIÓN ESTRATÉGICA Y DIMENSIÓN OPERATIVA

La Conferencia Iberoamericana se articula entre sus diversos actores a través de instrumentos de planificación que se aprueban, en función de su nivel, en reuniones

ordinarias de las Cancillerías Iberoamericanas o en la propia Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno. De esta forma, todos los mandatos que aprueban o consensuan las reuniones ministeriales sectoriales pasan a formar parte de la planificación estratégica que lidera la Secretaría General Iberoamericana en todo el ciclo de planificación, desarrollo, ejecución, evaluación y rendición de cuentas establecido en la propia Conferencia Iberoamericana.

Todos los mandatos operativos que emanen de este Documento de “Líneas estratégicas sobre turismo y desarrollo sostenible en Iberoamérica” pasarán a formar parte del II Plan de Acción Cuatrienal de la Cooperación Iberoamericana 2019-2022 (PACCI 2019-2022) y será la SEGIB el organismo encargado del desarrollo de las actividades, la rendición de cuentas tanto a los Ministerios de Turismo como a las Cancillerías Iberoamericanas, la identificación de recursos económicos para llevarlas a cabo y de elaborar un análisis de situación que permita seguir avanzando en la materia hacia el III PACCI 2023-2026 que se deberá aprobar en la XXVIII Cumbre de República Dominicana de 2022 y la temática del turismo en la Conferencia Iberoamericana debería reflejar su fortaleza.

La Secretaria General Iberoamericana se compromete con las autoridades nacionales de turismo de los países iberoamericanos en trasladar de manera periódica toda la información del desarrollo y ejecución de las acciones contenidas en este documento.

3. LÍNEAS ESTRATÉGICAS

LÍNEA ESTRATÉGICA 1. EL TURISMO AL SERVICIO DE LAS PERSONAS Y EN BENEFICIO DE LAS COMUNIDADES LOCALES

OBJETIVO

Identificar propuestas que contribuyan a mejorar la vida de las personas y de las comunidades a través del sector turístico.

DESCRIPCIÓN

Las **personas** son el centro de la Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, es imprescindible **potenciar la participación de la sociedad local, comunidades anfitrionas y de los visitantes** en el desarrollo del turismo en la región, **visibilizar y dignificar a los trabajadores y trabajadoras** del sector turístico y promover la **mejora de la calidad de vida** de las comunidades locales, **la igualdad de género, la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la integración social** de los colectivos más vulnerables.

En este sentido, el turismo sostenible se debe entender como una oportunidad para el desarrollo económico y social de las comunidades locales, así como un medio para la puesta en valor de su cultura, su artesanía, su naturaleza y sus tradiciones; mismas que coadyuvan a la diversificación de la oferta turística y

dinamización de la economía local bajo los principios de la responsabilidad, de la protección y de la conservación de los recursos culturales y naturales.

Asimismo, este documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone favorecer el derecho al turismo de todas las personas, incrementar el turismo interno, reducir la estacionalidad y estabilizar el mercado de trabajo.

Por otra parte, completar la transformación digital y el acceso a la tecnología en Iberoamérica permitirá empoderar a las comunidades locales y mejorar la competitividad de los destinos turísticos. Es igualmente necesario fomentar el desarrollo de proyectos que reviertan en el desarrollo económico del territorio y en el fomento y creación de empleo de calidad de la población local.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1

- Elaborar un estudio sobre el mercado de trabajo en el sector turístico en Iberoamérica y organizar una reunión intergubernamental entre los Ministerios con competencias en las áreas de turismo y empleo y el resto de agentes económicos y sociales para analizar propuestas que permitan mejorar la calidad de vida y el bienestar de las personas que trabajan en el sector.
- Desarrollar un programa para el fortalecimiento de las cadenas de valor en donde las comunidades locales son consideradas parte fundamental para la prestación de servicios turísticos.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 1



LÍNEA ESTRATÉGICA 2. LA TRANSFORMACIÓN DE LOS MODELOS TURÍSTICOS

OBJETIVO

Impulsar las bases para una transformación de los modelos turísticos de Iberoamérica, basada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

DESCRIPCIÓN

Este Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica tiene la ambición de **impulsar las bases para una transformación** de los **modelos turísticos de la región**, basadas en las directrices y metodologías emanadas de las principales declaraciones y convenciones internacionales sobre desarrollo sostenible como la Carta Mundial de Turismo Sostenible ST+20, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS), la lucha contra el cambio climático y la Nueva Agenda Urbana.

En este sentido, son las Administraciones Públicas las que deben asumir el liderazgo en la articulación de los cambios necesarios para establecer modelos de **frecuentación, de impacto medioambiental, de producción y de consumo sostenible y responsable** e iniciativas vinculadas al *concepto de economía circular*.

Así mismo, se considera importante promover el fortalecimiento y fomentar el apoyo a iniciativas que promuevan la oferta multidestino con una clara orientación al desarrollo sostenible como por ejemplo la marca “Centroamérica” o “Mundo Maya”.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 2

- Elaborar un manual para la incorporación de los ODS en las políticas turísticas de Iberoamérica con recomendaciones para los destinos, las empresas turísticas y los diferentes actores de la Conferencia Iberoamericana como, por ejemplo, en el uso de las tecnologías limpias en los servicios turísticos.
- Impulsar un espacio de diálogo de turismo y desarrollo sostenible que movilice a las administraciones públicas y el sector privado para promover la transformación de los modelos turísticos de la región.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 2



LÍNEA ESTRATÉGICA 3. LA RENOVACIÓN DE LA OFERTA TURÍSTICA

OBJETIVO

Renovar la oferta turística de Iberoamérica con el objeto de aumentar la responsabilidad, la rentabilidad, la aportación social del turismo y el respeto medioambiental, en colaboración con otros sectores de los países iberoamericanos.

Creación de rutas nuevas, las cuales conglomeren atractivos que robustezcan y las hagan más atractivas para los viajeros y la actividad empresarial.

Uso de proyectos pilotos en las regiones que se quiera impulsar a través de proyectos innovadores de apoyo empresarial.

Diversificación de la oferta turística según cada destino turístico. Crear un circuito de destinos que complementen sus ofertas turísticas y afronten de manera conjunta la estacionalidad.

DESCRIPCIÓN

La evolución de los diferentes modelos turísticos de Iberoamérica debe permitir la **redefinición de los destinos maduros** de la región, **la dinamización de nuevos destinos emergentes basados en productos turísticos innovadores**, así como **aumentar la rentabilidad y la aportación social** del turismo, a través de la **colaboración y la incorporación de otros sectores** culturales, económicos, ecológicos, medioambientales y sociales de la región.

Asimismo, se deben impulsar actuaciones dirigidas a que las instituciones, las empresas, las personas y los destinos se adapten a la nueva configuración de un mercado complejo, que se encuentra en un proceso de transformación, y a las necesidades de los nuevos consumidores, con el objeto de atender la exigencia de un consumo responsable y un turismo de calidad.

Los instrumentos innovadores de gestión, desarrollo, financiación, planificación y evaluación que puede generar la tecnología permitirán orientar la renovación del sector hacia los objetivos del desarrollo sostenible.

Por otra parte, es necesario contemplar la articulación de modelos o sistemas que faciliten la recuperación de los destinos de la región tras suceder algún desastre natural, como huracanes, sargazo, incendios, volcanes, etc. El Caribe, y algunos otros destinos de la región, son propensos a sufrir ocasionalmente desastres naturales que afectan negativamente a la oferta y a la imagen tanto de los destinos como de las empresas operadoras, con el consiguiente impacto negativo sobre el empleo. Por lo tanto, se debe reflexionar sobre las posibles soluciones, y disponer de estructuras y herramientas con capacidad de resiliencia y de prevención que permitan a los destinos recuperarse lo antes posible.

Igualmente, para renovar o desarrollar la oferta turística es fundamental el papel que juegan las instituciones financieras internacionales o los proyectos de cooperación que puedan impulsar algunas agencias internacionales como la AECID e incluso la Unión Europea, así como evaluar y favorecer el desarrollo de productos en conjunto en Iberoamérica.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 3

- Promover líneas de trabajo de los Ministerios de Turismo, en colaboración con entidades de cooperación internacional como la AECID (España), para fortalecer la planificación y la gestión de la oferta de turismo sostenible en el ámbito local y promueva la participación transversal de los demás sectores del Estado fortaleciendo la gobernanza interna, por parte del estado, en materia de turismo.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 3



LÍNEA ESTRATÉGICA 4. EL CONOCIMIENTO SOBRE EL TURISMO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

OBJETIVO

Promover herramientas de conocimiento multilaterales de las dinámicas y los efectos del turismo en Iberoamérica y su impacto en el desarrollo sostenible.

DESCRIPCIÓN

Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone fortalecer **herramientas de conocimiento multilaterales**, como la Red Internacional de Observatorios de Turismo Sostenible de la OMT (INSTO), el Observatorio de Desarrollo Sostenible y Cambio Climático para Iberoamérica, impulsado por la Diputación Provincial de Huelva, con el objetivo de analizar las dinámicas y los efectos del turismo en los países de la región y orientar las estrategias a los segmentos y los públicos objetivos prioritarios de los destinos.

Para ello, se propone articular una **plataforma de gestión de conocimiento sobre el turismo sostenible** que realice un mapa de políticas turísticas y buenas prácticas públicas y privadas, que permita por ejemplo la elaboración de una guía para un turismo sostenible en la región, que pueda tener entre otros objetivos identificar sinergias con otros proyectos y actores de turismo en Iberoamérica como el modelo de Gestión de los Centros de Innovación Tecnológica (CITE) de Artesanía y Turismo para asegurar la innovación y transferencia tecnológica de la artesanía y turismo.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 4

- En conjunto con las autoridades nacionales de turismo de los 22 países iberoamericanos realizar un mapa de políticas turísticas y buenas prácticas públicas y privadas en materia de turismo y desarrollo sostenible en Iberoamérica e Identificar líderes que compartan testimonio de la mejora de su calidad de vida gracias al turismo.
- Crear una plataforma de expertos en materia de turismo y desarrollo sostenible que puedan colaborar con los actores de la Conferencia Iberoamericana.
- Analizar la situación de los observatorios en materia de turismo en la región y elaborar una propuesta para coordinar acciones que generen información a las Cumbres Iberoamericanas.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 4



LÍNEA ESTRATÉGICA 5. UN ECOSISTEMA COLABORATIVO PARA IMPULSAR EL TURISMO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

OBJETIVO

Facilitar la creación de un ecosistema colaborativo para el impulso del turismo y el desarrollo sostenible en Iberoamérica, que permita la participación de todos los actores públicos y privados y de la sociedad civil.

DESCRIPCIÓN

El Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica precisa de **la participación y la complicitad de todos los actores, públicos o privados, comunidades locales y minorías y de la sociedad civil que intervienen en la cadena de valor del turismo de la región para realmente ser un motor eficaz de cambio.**

Por lo tanto, se propone facilitar un **modelo innovador de gobernanza colaborativa en acuerdo con el ODS 17 sobre la construcción de Alianzas estratégicas un espacio de encuentro multidimensional, multi-actor y multinivel** que colabore en la implementación del documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica y el **fortalecimiento de las instituciones** de planificación y gestión local del turismo en Iberoamérica, que garanticen la continuidad y la eficacia de las políticas públicas y los programas relacionados con el turismo. Este espacio deberá promover también iniciativas privadas relacionadas con la responsabilidad social corporativa.

Asimismo, la Estrategia Iberoamericana destaca la importancia de impulsar **iniciativas de desarrollo turístico transnacionales** en las que participen instituciones, entidades y empresas de varios países de la región.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 5

- **Impulsar un Encuentro Iberoamericano de Turismo y Desarrollo Sostenible**, como espacio presencial, público-privado, que promueva la participación de los actores de la Conferencia Iberoamericana, y se estructure en Comisiones Sectoriales para desarrollar las diferentes líneas del documento de Líneas Estratégicas, elaborando recomendaciones para la Reunión Sectorial de Ministros de Turismo. El Encuentro se realizará cada año de manera presencial en el ámbito de FITUR.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 5



LÍNEA ESTRATÉGICA 6. LA FINANCIACIÓN DEL TURISMO HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

OBJETIVO

Crear un marco de financiación verde que permita el desarrollo y la renovación de las infraestructuras del sector turístico en Iberoamérica, el uso de tecnologías más

eficientes y amigables con el medio ambiente y el alineamiento de las diferentes políticas públicas.

DESCRIPCIÓN

Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone impulsar un **marco de financiación público y privado** para la implementación del documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica en colaboración con instituciones financieras nacionales y multilaterales como, entre otros, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) o el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Asimismo, se debe favorecer la planificación, la **transversalidad, la coherencia y la cohesión** de las diferentes políticas públicas que tienen relación con el desarrollo de la actividad turística.

En este sentido, el documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica defiende un **desarrollo y una renovación de las infraestructuras públicas y privadas, tanto en el ámbito de la gestión del territorio y el urbanismo, como en el del transporte, los servicios públicos, la seguridad, los servicios sanitarios, o la de gestión de residuos**, que permitan alinear al conjunto del sector turístico de la región con los ODS.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 6

- Instar a la SEGIB que junto a la OMT coordinen una reunión para identificar las líneas de financiación actuales para el desarrollo del sector turístico y diseñar un marco de colaboración con instituciones como el Banco Mundial, el BID, el CAF o el BEI al que puedan acceder los distintos actores de la Conferencia Iberoamericana.
- Instar a la SEGIB que junto a la OMT elaboren un mapa de iniciativas y alianzas público-privadas innovadoras para la financiación del turismo sostenible.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 6



LÍNEA ESTRATÉGICA 7. EL RELATO IBEROAMERICANO DEL TURISMO

OBJETIVO

Articular un relato turístico de Iberoamérica que aporte valor a la oferta de los países iberoamericanos dando a conocer los recursos naturales y culturales y tenga en consideración a las culturas primigenias.

DESCRIPCIÓN

Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone promover las imágenes estrechamente unidas a la **identidad turística de la región, basada en lenguas e historias comunes, en el patrimonio, la diversidad cultural, el paisaje, la biodiversidad**, el talento, las tradiciones, la hospitalidad, la gastronomía, la música, la artesanía las industrias culturales y creativas, entre otros temas. Estas imágenes son las que deben situar a Iberoamérica en el imaginario colectivo y colaborar en la **construcción de una narrativa común de la región**.

Asimismo, el documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone **favorecer el diálogo, el conocimiento mutuo y el entendimiento entre los pueblos de Iberoamérica**, impulsando iniciativas que faciliten el **turismo interno en la región y las alianzas y la cooperación transfronteriza en materia de Turismo**. Para ello se tendrán en cuenta las agencias de promoción externa de cada país.

Entendiendo la necesidad de impulsar la comunicación estratégica de la relación del turismo con el desarrollo sostenible y su impacto en los países iberoamericanas, a futuro se deberán explorar acciones concretas que permitan a los actores iberoamericanos tener herramientas comunes que lo impulsen.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 7

- Elaborar un relato colectivo de Iberoamérica fundamentado en valores positivos y humanistas sobre espacios históricos, lingüísticos y culturales comunes

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 7



LÍNEA ESTRATÉGICA 8. EL CAPITAL HUMANO Y LA INNOVACIÓN

OBJETIVO

Impulsar el desarrollo del capital humano en la Región, con iniciativas basadas en la calidad, la innovación y la incorporación de la tecnología.

DESCRIPCIÓN

Una de las claves para el desarrollo del turismo sostenible en Iberoamérica es la mejora del **capital humano**. Para ello, el documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone impulsar la educación, la **formación profesional, el emprendimiento, y la capacitación de los trabajadores y trabajadoras de las Administraciones Públicas, de las empresas y de los recursos humanos** del conjunto de la cadena de valor del turismo, incluidos los servicios de apoyo al desarrollo del sector y teniendo en cuenta la sociedad civil.

De hecho, la mejora de la competitividad y el logro de la sostenibilidad en la actividad turística están estrechamente ligados a la formación de los recursos humanos, en el marco del ODS 4. En este sentido, la emergencia de nuevos tipos de profesiones, certificaciones, oficios, negocios, productos y servicios turísticos, requieren habilidades, conocimientos y competencias diferentes.

Ante este escenario se requieren concentrar los esfuerzos y en este aspecto, instituciones como la **UNWTO Academy**, la **Secretaría de Estado de Turismo de España**, la **Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)** y otras entidades de cooperación iberoamericanas pueden y deben adquirir un rol de liderazgo en la mejora de la calidad del capital humano del sector turístico en Iberoamérica.

Por otra parte, el documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica descansa en la articulación de propuestas basadas en la **calidad, la innovación y la inteligencia**. En este ámbito, debemos entender la **tecnología** (internet, 5G, Big Data, y otros) **como un aliado** en la implementación de los nuevos modelos de desarrollo y de negocios en la región. Para ello, se debe impulsar una agenda iberoamericana para la aplicación y el aprovechamiento de la tecnología en el sector turístico.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 8

- Elaborar con las Autoridades nacionales con competencias en las áreas de Turismo y de Empleo de Iberoamérica un análisis sobre las competencias clave en el sector turístico
- Diseñar un plan de trabajo entre la SEGIB, la UNWTO Academy y entidades de cooperación de los países de Iberoamérica como la AECID (España) y otras instituciones, para impulsar la formación turística en Iberoamérica e con los que

identificar estándares de desarrollo sostenible en el turismo que sean impartidos en los centros de formación turística.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 8



LÍNEA ESTRATÉGICA 9. LOS PRODUCTOS TURÍSTICOS Y LAS EXPERIENCIAS

OBJETIVO

Favorecer la creación de productos turísticos innovadores y experiencias basadas en la responsabilidad y en los valores de las sociedades de acogida de Iberoamérica, promoviendo el intercambio de conocimientos y la diversidad cultural de las comunidades, la valorización del patrimonio cultural y natural y el tejido socioeconómico.

DESCRIPCIÓN

El turismo y desarrollo rural y comunitario serán claves para concienciar sobre la importancia de defender, proteger y desarrollar las zonas rurales y elevar el nivel de bienestar de las personas que viven en ellas. La OMT ha declarado el 2020 como el “Año del Turismo y Desarrollo Rural”.

El Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se concibe desde la **orientación a la demanda** del concepto de la **experiencia del viaje** y de la responsabilidad del consumidor en la sostenibilidad de los destinos

Para ello, se propone el impulso de productos turísticos innovadores y sostenibles, y **experiencias basadas en los valores de las sociedades de acogida** de la región.

Se pretende promover productos turísticos innovadores y sostenibles, así como **experiencias fundamentadas en los valores de las sociedades de acogida** de la región, compartiendo iniciativas que ya están en desarrollo por las varias regiones y por sus comunidades, de modo a crear sinergias entre todos los socios. Los programas en curso que ya han demostrado su éxito podrán ser replicados en una perspectiva amplia del espacio iberoamericano (ejemplo: programas de recuperación y dinamización del patrimonio o productos turísticos que promueven

el conocimiento y la autenticidad de cada lugar, como el Turismo industrial, el Turismo literario, Turismo gastronómico, Turismo de naturaleza.)

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 9

- Elaborar un manual de Buenas Prácticas para el desarrollo de productos y experiencias turísticas innovadoras en Iberoamérica a partir de la información facilitada por las autoridades nacionales de turismo.
- Hacer un diagnóstico y mapeo sobre la oferta disponible en Iberoamérica de turismo rural con gestión comunitaria. Identificar las necesidades para el fortalecimiento y desarrollar acciones para incluir la oferta con gestión comunitaria en la cadena de valor turística del destino en donde opere.
- Promover el intercambio de experiencias sobre programas de valorización y estructuración de la oferta, y productos turísticos asociados, de relevante valor, en las varias regiones del espacio iberoamericano, a través de una plataforma conjunta y talleres temáticos.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 9



LÍNEA ESTRATÉGICA 10. FACILITACIÓN TURÍSTICA Y MEJORA DE LA CONECTIVIDAD Y LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

OBJETIVO

Promover la facilitación turística en los países de Iberoamérica y mejorar la conectividad y la movilidad sostenible en la región.

DESCRIPCIÓN

El Documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica entiende que una de las claves del éxito turístico de la región es **mejorar la facilitación turística y desbloquear la conectividad de la región** en relación a los principales mercados emisores, incluidos los propios países de Iberoamérica.

En este sentido, documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se propone analizar las mejores prácticas en la política de gestión de visados en la región y fomentar el intercambio de información entre los países de Iberoamérica.

Es esencial que desde los gobiernos se prioricen inversiones en sectores que inciden en el Turismo y que pueden ser temas de trabajo en la Conferencia Iberoamericana dada la oportunidad de transversalizar las políticas públicas en diferentes reuniones sectoriales a nivel ministerial. Se propone analizar algunas temáticas como estructuras fronterizas para facilitar visados, infraestructuras aeroportuarias y seguridad entre otros).

Asimismo, se pretende impulsar la mejora de conectividad y de la movilidad sostenible con el objeto de facilitar el acceso a una experiencia turística cómoda, segura y atractiva en la región y alineada con los ODS.

PROYECTOS PARA LA ACTIVACIÓN DE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 10

- Favorecer un marco de colaboración entre los países de Iberoamérica para el intercambio de información sobre la gestión de la política de visados para el impulso del turismo sostenible en Iberoamérica en el marco de los ODS identificando mecanismos que faciliten la expedición de visados y el impulso a la conectividad.
- Elaborar un análisis sobre la conectividad y la movilidad sostenible en Iberoamérica que incluya una propuesta de acuerdo para mejorar la conectividad.

ODS A LOS QUE CONTRIBUYE LA LÍNEA ESTRATÉGICA 10



CRONOGRAMA PARA EL DESARROLLO DEL PLAN DE ACTIVIDADES 2020-2021

	2020											2021									
	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N
	A	B	A	U	U	G	E	C	O	I	N	E	A	B	A	U	U	G	E	C	O
	R	R	Y	N	L	T	P	T	V	C	E	B	R	R	Y	N	L	T	P	T	V
Aprobación de las líneas estratégicas en la Reunión Ministerial Sectorial de Turismo																					
Diseño del desarrollo de acciones concretas																					
Envío a los Ministerios de Turismo y a los Responsables de Cooperación del I Informe de seguimiento.																					
Desarrollo de primeras acciones																					

ANEXO 1: Conclusiones de la reunión de expertos de México. Octubre 2019.

- Es necesaria una visión colectiva y consensuada del turismo en Iberoamérica que tenga como objetivos prioritarios promover la prosperidad, la sostenibilidad, la solidaridad, la inclusión social, y un desarrollo más equilibrado de la región.
- Los países deben situar el turismo como prioridad en la agenda de las políticas públicas de la región.
- Las personas deben estar en el centro de la Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible. Por lo tanto, es imprescindible facilitar la participación de la sociedad local y de los visitantes en el desarrollo del turismo en la región, visibilizar y dignificar a los trabajadores y trabajadoras del sector, y promover la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales, la lucha contra la pobreza y la integración social de los colectivos más vulnerables.
- El documento de la Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible debe tener la ambición de impulsar las bases para una transformación de los modelos turísticos de la Región, basadas en las directrices y metodologías emanadas de las principales declaraciones y convenciones internacionales sobre desarrollo sostenible como la Carta Mundial de Turismo Sostenible ST+20, los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) y la Nueva Agenda Urbana.
- En este sentido, son las Administraciones Públicas las que deben asumir el liderazgo en la articulación de los cambios necesarios para establecer modelos de producción y de consumo sostenibles y responsables e iniciativas vinculadas al concepto de economía circular.
- Asimismo, estos modelos deben permitir la renovación de los destinos maduros de la región, la dinamización de nuevos destinos emergentes basados en productos turísticos innovadores, así como aumentar la rentabilidad y la aportación económica y social del turismo y reconocer el papel multifuncional del turismo en las sociedades contemporáneas, a través de la colaboración y la incorporación de otros sectores culturales, económicos y sociales de la región.
- Debemos impulsar herramientas de conocimiento multilaterales que nos permitan analizar las dinámicas y los efectos del turismo en los países de la región y orientar las estrategias a los segmentos y los públicos objetivos prioritarios de los destinos. Para ello, se propone crear un observatorio de turismo sostenible que realice un mapa de políticas turísticas y buenas prácticas públicas y privadas, y la elaboración de una guía para un turismo sustentable.
- La Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica precisa de la participación y la complicidad de todos los actores, públicos o privados, y de la sociedad civil que intervienen en la cadena de valor del turismo de la región.
- Por lo tanto, se propone impulsar un modelo de gobernanza colaborativa y la definición de una entidad multilateral que permita la implementación del

documento de Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible y el fortalecimiento de las instituciones de planificación y gestión del turismo en Iberoamérica, que garanticen la continuidad y la eficacia de las políticas públicas y los programas relacionadas con el turismo.

- En este sentido, se propone impulsar un marco de financiación para la implementación Estrategia Iberoamericana de Turismo y Desarrollo Sostenible en colaboración con instituciones financieras nacionales multilaterales.
- Asimismo, favorecer la transversalidad, la coherencia y la cohesión de las diferentes políticas públicas que tienen relación con el desarrollo de la actividad turística.
- El documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica tiene que defender un desarrollo y una renovación de las infraestructuras públicas y privadas que permitan alinear al conjunto del sector turístico de la región con los ODS.
- El documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica debe promover las culturas, las imágenes y los paisajes estrechamente unidos a la identidad de la región, basada en la diversidad cultural, la biodiversidad, el talento, la creatividad, el legado de las diferentes culturas y pueblos, las tradiciones, la gastronomía, la música, las industrias culturales y creativas, etc. Estas imágenes son las que deben situar a Iberoamérica en el imaginario colectivo.
- Una de las claves para el desarrollo del turismo sostenible en Iberoamérica es la mejora del capital humano. Para ello, el documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica debe impulsar la formación, el emprendimiento y la capacitación de las empresas y de los recursos humanos del conjunto de la cadena de valor del turismo.
- El documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica debe descansar en la articulación de propuestas basadas en la calidad, la innovación y la inteligencia. En este ámbito, debemos entender la tecnología (internet, 5G, Big Data, y otros) como un aliado en la implementación de los nuevos modelos de desarrollo y de negocios en la región. Para ello, se debe impulsar una agenda iberoamericana para la aplicación y el aprovechamiento de la tecnología en el sector turístico.
- El documento de Líneas Estratégicas sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en Iberoamérica se concibe desde la orientación a la demanda del concepto de la experiencia del viaje que se estructura en cinco fases: inspiración, planificación, contratación, experiencia y compartir.

Revistas Electrónica Iberoamericana

(REIB)