

*"Los derechos humanos son sus derechos. Tómenlos. Defiéndanlos. Promuévanlos. Entiéndanlos e insistan en ellos. Nútranlos y enriquezcanlos ... Son lo mejor de nosotros. Denles vida."*

*Kofi Annan.*

## **¿Qué se investiga cuando se investiga?**

### **1.**

Una primera respuesta podría darse si se piensa en investigaciones científicas llevadas adelante para obtener nuevos conceptos o teorías con la finalidad de alcanzar nuevos principios sobre temas existentes. Ahora bien, el interrogante inicial se revela o devela cuando, a partir de la aprehensión o compilación de nuevos conocimientos se logra la solución de un conflicto. La llamada investigación de campo tiene por objeto la comprensión de un tema para lograr su resolución, respecto de alguien o de un grupo de quienes se sospecha que llevan adelante una acción lícita, ilícita o irregular, pero que aún no se tiene confirmación concreta. En definitiva, investigar es averiguar mediante acciones de búsqueda hasta arribar al preciso momento de hallar la verdad requerida o, al menos, los resultados buscados.

La Real Academia Española define investigar como "hacer diligencias para descubrir algo" (primera acepción) y, además, como "aclarar la conducta de ciertas personas sospechosas de actuar ilegalmente" (tercera acepción).

Entonces resulta evidente el significado que el legislador pretendió darle al artículo 14 de la Ley 24.284 al señalar que *"El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier **investigación** conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo,*

*defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones...”.*

Es decir, se ideó y pensó al Defensor del Pueblo como una institución receptora de denuncias para investigar cuestiones puntuales que llegan a su conocimiento, así como también para iniciar de oficio actuaciones; empero, siempre, a partir de una presunta disfunción de la administración pública nacional. Y bajo esa concepción concluye sus investigaciones con una recomendación, advertencia o recordatorio de los deberes legales al organismo o, en el mejor de los casos, a la máxima autoridad de la entidad involucrada.

Y no está mal, pero conforme se verá *infra*, el rol del Defensor del Pueblo ahora es otro, precisamente, como defensor de los derechos humanos para la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales universalmente reconocidas en los tratados y convenciones internacionales. Y, precisamente bajo esas premisas y férreas convicciones orientadas en ese sentido, en diciembre del año 2001 la Secretaría Ejecutiva (OEA) decidió establecer una Unidad de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos y, luego, en el 141 período de sesiones celebrado en marzo de 2011, la CIDH decidió crear una Relatoría sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos, *“...en consideración de las denuncias recibidas y en busca de dar mayor visibilidad a la importancia del rol de las defensoras y los defensores, así como de los operadores de justicia, en la construcción de una sociedad democrática en la que tenga plena vigencia el Estado de derecho. De esta manera, la Unidad fue convertida en una Relatoría...”*. (v. Informe Anual, 1998, Capítulo VII, CIDH; AG/RES.1671; AG/RES. 1818). Todo ello, teniendo en cuenta *“...la valiosa contribución para la promoción, el respeto y la protección de los derechos y libertades fundamentales [para] otorgar a los defensores de los derechos humanos las garantías y facilidades necesarias a fin de seguir ejerciendo libremente sus tareas de promoción y protección de los*

*derechos humanos, en el plano nacional y regional, de conformidad con los principios y acuerdos reconocidos internacionalmente [deplorando] los actos que directa o indirectamente impiden o dificultan las tareas que desarrollan los defensores de los derechos humanos, en el plano nacional y regional...". (AG/RES.1671, OEA).*

Y si así se expresa la Organización de los Estados Americanos respecto de personas, grupos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, cuanto más le corresponde al Defensor del Pueblo cuya misión ha sido establecida por nuestra Constitución Nacional.

Precisamente, ha sostenido la OEA (AG/RES.2411, del 3 de junio del año 2008) que corresponde *"1. Reafirmar la importancia fundamental que los sistemas nacionales de derechos humanos tienen para la promoción y protección de los derechos humanos, en el fortalecimiento del estado de derecho y de justicia social para la consolidación de la democracia. 2. Reiterar su respaldo al trabajo que, con independencia política, administrativa y financiera, desarrollan los Ombudsmen o Defensores del Pueblo, Defensores de los Habitantes, Procuradores o Comisionados de Derechos Humanos de los países del Hemisferio en la promoción y la protección de los derechos humanos..."*.

Así pues, los más de veinte años que han transcurrido desde la creación de la Defensoría del Pueblo (1994) y la experiencia recogida, demuestran que la legislación vigente (Ley N° 24.284) ha devenido obsoleta (no olvidemos que ella, casi textualmente, reproduce la normativa española, dictada el 6 de abril del año 1981, conforme Ley Orgánica N° 3/1981; para ser claros, han pasado 34 años desde su dictado), y hasta tanto se produzca una modificación de la norma, no hay dudas que la nueva estructura que se ha fijado en la Institución mediante el dictado de la Resolución DPA N° 039/2015, va a contribuir a mejorar

su actuación, sin dudas, de una manera más dinámica, más amplia, más ejecutiva, más especializada y, principalmente, más universal y actual.

Sólo aplicando la matemática, ciencia con la que los abogados “*nos llevamos a las trompadas*”, desde el dictado de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) hasta el dictado de la ley del Defensor del Pueblo (1994, pero, como se vio, en realidad 1981) pasaron 33 años, pero desde el dictado esta última hasta hoy, mal que nos pese, a muchos, transcurrieron 34. Ninguna ley guarda vigencia, sin modificaciones, luego de más de tres décadas. Hoy, aplicaciones como el WhatsApp, o los menús de los mejores restaurantes del barrio de Palermo, y hasta las siglas o denominaciones de los partidos políticos, se actualizan en períodos cada vez más breves. A veces, también, las relaciones humanas.

Y no desvarío, ni los integrantes de esta Asesoría Legal y Técnica sufren un ACV mientras se escriben estas líneas, si se atiende a los próximos párrafos.

## 2.

En el año 1948 la Declaración Universal de los Derechos Humanos marcó un hito al recoger en su Preámbulo y en sus treinta (30) artículos derechos de carácter civil, político, social, económico y cultural.

De manera muy elegante, Catharine A. MacKinnon señala que: “*El derecho no crece por compulsión lógica; es impulsado por la lógica social de la dominación y de la oposición a la dominación, forjado en la interacción entre el cambio y la resistencia al cambio. No es sólo en la tradición anglosajona donde la vida del derecho es experiencia y no lógica. Detrás de todo derecho está la historia de alguien, alguien cuya sangre, si uno lee con atención, escurre entre líneas.*” (“Crímenes de guerra, crímenes de paz”, en “De los derechos humanos”, Trotta, Madrid, 1998).

Y, con fundamento en esas líneas, considero que la Declaración de los Derechos Humanos Emergente (DUDHE) ha venido zanjando algunas “omisiones” de aquella primera Declaración, pues, esta última, conforme indica en su inicio, sienta bases fundamentales sin las cuales no pueden concebirse hoy los derechos conseguidos en épocas pasadas.

*“Todos los seres humanos, libres e iguales y dotados de dignidad, somos acreedores de más derechos de los que tenemos reconocidos, protegidos y garantizados. La Declaración de Derechos Humanos Emergentes nace desde la sociedad civil global en los inicios del siglo XXI, con objeto de contribuir a diseñar un nuevo horizonte de derechos, que sirva de orientación a los movimientos sociales y culturales de las colectividades y de los pueblos y, al mismo tiempo, se inscriba en las sociedades contemporáneas, en las instituciones, en las políticas públicas y en las agendas de los gobernantes, para promover y propiciar una nueva relación entre sociedad civil global y el poder.”.*

Y, agrega:

*“ En los años transcurridos desde que el 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó solemnemente la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han producido cambios políticos, sociales, ideológicos, culturales, económicos, tecnológicos y científicos que han incidido de manera profunda en el saber de los derechos humanos, en los mecanismos para su garantía y en la fuerza e impacto de las voces y movimientos que desde la sociedad civil global demandan su respeto ... La Declaración de Derechos Humanos Emergentes reconoce y se inspira en el espíritu y principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y en instrumentos internacionales y regionales adoptados hasta hoy por la comunidad internacional; asimismo recoge y ratifica sus dimensiones de universalidad, indivisibilidad e interdependencia y la indispensable*

*articulación entre derechos humanos, paz, desarrollo y democracia. Mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos surge de una Asamblea de Estados, la Declaración de Derechos Humanos Emergentes se construye desde las diversas experiencias y luchas de la sociedad civil global, recogiendo las reivindicaciones más perfiladas de sus movimientos sociales. Asimismo, mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos es una resolución adoptada solemnemente por las Naciones Unidas, como documento fundador de una ética humanista del siglo XX y el ‘ideal común a alcanzar’ desde una óptica individualista y liberal, la Declaración de Derechos Humanos Emergentes surge desde la experiencia y las voces de la sociedad civil global en los inicios del siglo XXI. Esta Declaración comprende una nueva concepción de la participación ciudadana y concibe los derechos emergentes como derechos ciudadanos.”*

**Concluye:**

*“La presente Declaración tiene por objeto fortalecer la interdependencia e integridad de los derechos de hombres y mujeres, no pretende reemplazar ningún instrumento existente, al contrario, los completa y refuerza. Se trata de una Declaración que emana de la sociedad mundial global y debe de ser considerada como parte de un proceso normativo consuetudinario, pero también debe de ser considerada para los individuos y los Estados como un nuevo imperativo ético del siglo XXI ... La Declaración de Derechos Humanos Emergentes marca el paisaje de un mundo muchas veces tocado por la barbarie para recordarle que en el peor de los riesgos y de los conflictos, la humanidad siempre se levanta y encuentra en sí misma las energías para el progreso.”.*

Vale señalar que la DUDHE surge de un proceso de diálogo de diversos componentes de la sociedad civil, organizado por el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña en el marco del Foro Universal de las Culturas,

Barcelona 2004, titulado “*Derechos Humanos, Necesidades Emergentes y Nuevos Compromisos*”, habiendo sido aprobada el 2 de noviembre de 2007, en el marco del Forum de Monterrey, en los Estados Unidos Mexicanos. Su génesis supone una nueva concepción de la participación de la sociedad civil, dando voz a organizaciones y agrupaciones nacionales e internacionales que tradicionalmente han tenido poco o ningún peso en la configuración de las normas jurídicas.

En síntesis, la DUDHE está dirigida a los actores estatales y otras instituciones formales de todo el mundo, no encontrándose ajeno a ese “nuevo” universo de actores el Defensor del Pueblo u Ombudsman.

Y en este sentido resulta sumamente ilustrativo lo que se indica en el Folleto Informativo N° 19, “*Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*” elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Véase.

*“En la actualidad, las consideraciones relativas a los derechos humanos se plantean en casi todas las esferas de actividad gubernamental y, de hecho, en muchos otros sectores de la vida pública y privada. Esto se refleja en la cantidad y variedad de ‘instituciones’ que se ocupan de cuestiones relativas a esos derechos. Las actividades de iglesias, sindicatos, medios de información y muchas organizaciones no gubernamentales se refieren directamente a ese tipo de cuestiones y lo mismo sucede en el caso de muchos órganos de gobierno, tribunales y cuerpos legislativos. Sin embargo, el concepto de ‘institución nacional de derechos humanos’ es mucho más restringido porque se trata de organismos cuyas funciones se definen estrictamente con referencia a la promoción y protección de los derechos humanos ... Todas las instituciones que se describen aquí son de carácter administrativo; no se trata, pues, de organismos judiciales ni legislativos. Por regla general, éstos tienen competencia para proporcionar asesoramiento en materia de derechos humanos en los ámbitos nacional y/o internacional. Esta función es desempeñada ya sea de manera general,*

*mediante dictámenes y recomendaciones, o bien examinando denuncias que presentan individuos o grupos y pronunciándose al respecto ... La mayoría de las instituciones nacionales existentes pueden agruparse en dos amplias categorías: "Comisiones de derechos humanos" y "Ombudsman" o Defensores del pueblo."*

Y complementa la idea del siguiente modo:

*"En muchos aspectos, las competencias del ombudsman son bastante similares a las de las Comisiones de derechos humanos. En ambos casos pueden recibirse e investigarse denuncias individuales ... En la mayoría de los casos, la función esencial del Ombudsman o Defensor del pueblo consiste en garantizar la imparcialidad y legalidad de la administración pública ... Por lo general, la actividad del ombudsman se concentra en las denuncias individuales. Sin embargo, este tipo de instituciones tienden a desarrollar actividades más diversas a fin de proteger y promover los derechos humanos."*

### **3.**

Efectuadas las transcripciones, para los ansiosos quizás algo tediosas, se considera que la Defensoría del Pueblo de nuestro país debe virar, de manera urgente, ciento ochenta grados para que su accionar no se limite "*stricto sensu*" a investigaciones individuales o colectivas iniciadas a petición de parte o de oficio, sino para transitar un nuevo camino hacia una protección y promoción más global de los derechos humanos.

Éstos, se los mire por donde se los mire, son innatos a las personas, universales, intransferibles, acumulativos, imprescriptibles, irreversibles, inviolables, y obligatorios. Por tanto, en su protección, le corresponderá al Defensor del Pueblo examinar la conducta de los organismos que se encuentran bajo su competencia a fin de lograr que, en su caso, se superen los obstáculos existentes para la plena y efectiva protección de los derechos humanos mediante la indicación de mejores prácticas, sea formulando propuestas o elaborando



informes acerca de las políticas públicas que se llevan a cabo y que resultan violatorias de esos derechos o, al menos, impidan su efectivo goce.

Y, en este aspecto, le corresponde al Defensor del Pueblo evaluar, reitero, las políticas públicas estatales pero de la manera más amplia posible, pues, no alcanza con el dictado de una ley que reconozca derechos preexistentes sino que lo importante radica en su efectivo cumplimiento para terceros, y concreto goce para las personas beneficiadas por esa norma; caso contrario, será sólo un poco más de tinta sobre otro papel plasmado de buenas intenciones pero ineficaces. Así pues, la nueva etapa que nace en la Defensoría del Pueblo se vincula al análisis global de las políticas públicas que lleva adelante el Estado; insisto, no sólo velando por el cumplimiento riguroso de una norma, sino atendiendo a todo su conjunto y a su vigencia real. A modo de ejemplo: no alcanza con el dictado de una ley federal de educación que consagra el derecho de enseñar y aprender, si se advierte un alto grado de deserción escolar, discriminación, o se carece de partidas presupuestarias al efecto o éstas se subejecutan, o, si a su criterio, los programas de estudio aparecen de manera evidente como vetustos y no se logran los objetivos que llevaron al legislador a su dictado, ni más ni menos que la erradicación del analfabetismo. Las leyes que reconocen derechos deben ser operativas y no enunciativas.

En definitiva, a los fines de una mejor realización de sus objetivos, y con fundamento en lo señalado hasta aquí en lo referente a una protección integral de los derechos humanos, con independencia de las investigaciones concretas que se lleven adelante, serán las “oficinas” que se han creado quienes, por un principio de especialidad, deberán hacer frente a problemas colectivos que se detecten y actuar en consecuencia, con independencia de cualquier petición individual dirigida al Defensor del Pueblo en los términos del artículo 14 de la Ley 24.284.

Con idéntico beneplácito se observa que la nueva estructura organizativa de la Institución ha dotado a la Asesoría Legal y Técnica con la enorme responsabilidad de contribuir en la promoción de los derechos humanos.

#### 4.

Nadie pone en duda que con el dictado de leyes como las que se indicarán a continuación, se ha comenzado a recorrer un próspero camino en defensa de sectores marginales, vulnerables y por demás desprotegidos, tanto en el orden natural como en el derecho positivo: Ley N° 24.455 (Obligación de las Obras Sociales de cubrir los gastos generales por el SIDA), Ley N° 24.557 (Riesgo de trabajo), Ley N° 24.660 (Ejecución de la pena privativa de libertad; y su modificatoria N° 26.813), Ley N° 25.255 (Aprobación der un Convenio sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil), Ley N° 25.675 (Ley General del Ambiente), Ley N° 25.688 (Régimen de gestión ambiental de aguas), Ley N° 25.763 (Prostitución infantil), Ley N° 25.929 (Salud Pública. Obligaciones de las Obras Sociales y Medicina Prepaga), Ley N° 25.871 (Política migratoria), Ley N° 25.994 (Prestación anticipada), Ley N° 26.061 (Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes), Ley N° 26.168 (Cuenca Matanza-Riachuelo), Ley N° 26.222 (Modificación del Régimen de jubilaciones y pensiones), Ley N° 26.331 (Protección de bosques), Ley N° 26.364 (Prevención y sanción de la trata de personas), Ley N° 26.417 (Movilidad de las prestaciones del régimen previsional), Ley N° 26.425 (Sistema Integrado Previsional Argentino), Ley N° 26.485 (Violencia contra las mujeres), Ley N° 26.529 (Derechos del paciente), Ley N° 26.589 (Mediación y Conciliación), Ley N° 26.618 (Matrimonio entre personas del mismo sexo), Ley N° 26.639 (Protección de glaciares), Ley N° 26.657 (Salud mental), Ley N° 26.682 (Marco regulatorio de la medicina prepaga), Ley N° 26.743 (Identidad de Género), Ley N° 26.862 (Reproducción asistida), Ley N° 26.994 (Código Procesal Civil y Comercial de la Nación) y Ley N° 27.063 (Código Procesal Penal de la Nación), entre muchas otras.

En definitiva, le corresponderá al Defensor del Pueblo, como garante, que esos derechos sean ejercidos plenamente por nuestros habitantes. Por esa razón, la moderna estructura del Defensor del Pueblo que se ha creado no hace más que elevar su campo de actuación, jerarquizándose de algún modo como el organismo más genuino en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, pues, más allá del resultado de cualquier investigación y sin perjuicio de las recomendaciones que habrá de dictar en los términos del artículo 28 de la Ley 24.284, es fundamental que adopte un nuevo rol, elaborando informes y propuestas cuando se advierta que los organismos sometidos a su control no llevan adelante políticas públicas acordes a los derechos que las leyes, los tratados y las convenciones internacionales reconocen a las personas, o éstas resultan insuficientes.

En este sentido no resulta ocioso recordar que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos se apoya para el cumplimiento de sus fines en diversos mecanismos de supervisión de derechos humanos, sean órganos basados en la Carta de la ONU, incluido el Consejo de Derechos Humanos, u órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, y compuestos por expertos para supervisar que los Estados partes cumplan sus obligaciones. Dentro de estos últimos se encuentran, entre otros, el Comité de los Derechos del Niño, el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, etcétera. Ellos tienen como objetivo examinar, supervisar, asesorar e informar acerca de situaciones por violación a los derechos humanos.

De igual modo sucede con la Organización de los Estados Americanos (OEA) que a través de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creó, a partir del año 1990, Relatorías Temáticas con el objeto de brindar atención a ciertos grupos, comunidades y pueblos que se encuentran especialmente

expuestos a violaciones de derechos humanos por su situación de vulnerabilidad y por la discriminación histórica de la cual han sido objeto. Y en ese sentido se ha manifestado al señalar que *“La finalidad de crear una Relatoría Temática es fortalecer, impulsar y sistematizar el trabajo de la propia Comisión Interamericana en ese tema”*. Con la misma finalidad, como se vio casi al inicio, en 2001 la CIDH creó la Unidad de Defensores de Derechos Humanos, la cual fue convertida en Relatoría en 2011. Así, la CIDH cuenta con Relatoría sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, Relatoría sobre los Derechos de las Mujeres, Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes, Relatoría sobre Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex, entre otras.

Y desde esa perspectiva y ese compromiso es que el Defensor del Pueblo habrá de llevar adelante su actuación con miras a lograr los objetivos que, por ejemplo, indica el Folleto Informativo N° 29, *“Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos”*, elaborado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). Allí se indica que son derechos reconocidos a los *“defensores de los derechos humanos”*, entre muchos otros, el de recabar, obtener, recibir y poseer información sobre los derechos humanos; el de presentar a los órganos y organismos gubernamentales y organizaciones que se ocupan de los asuntos públicos, críticas y propuestas para mejorar su funcionamiento y a llamar la atención sobre cualquier aspecto de su labor que pueda impedir la realización de los derechos humanos; y el de denunciar las políticas y acciones oficiales en relación con los derechos humanos y a que se examinen esas denuncias. Y explica que:

*“Los defensores abordan cualesquiera problemas de derechos humanos, que pueden comprender desde las ejecuciones sumarias hasta la tortura, la*

detención y prisión arbitrarias, la mutilación genital de las mujeres, la discriminación, las cuestiones laborales, las expulsiones forzadas, el acceso a la atención sanitaria o los desechos tóxicos y su impacto en el medio ambiente. Los defensores actúan en favor de derechos humanos tan diversos como el derecho a la vida, la alimentación y el agua, el nivel más alto posible de salud, una vivienda adecuada, un nombre y una nacionalidad, la educación, la libertad de circulación y la no discriminación. Algunas veces defienden los derechos de categorías de personas, por ejemplo, los derechos de la mujer, el niño, los indígenas, los refugiados y desplazados internos, y de minorías nacionales, lingüísticas o sexuales.”.

## 5.

La Declaración de Derechos Humanos Emergentes viene a explicitar y poner de manifiesto cómo entendemos, o queremos que se entiendan hoy, los valores fundamentales que, a continuación, se describen sucintamente. Y ellos son: la dignidad, la vida, la igualdad, la solidaridad, la convivencia, la paz, la libertad y el conocimiento, fundados en los principios de seguridad humana, no discriminación, inclusión social, coherencia, horizontalidad, interdependencia y multiculturalidad, género, participación política, responsabilidad solidaria y, por último, exigibilidad, es decir, la búsqueda de mecanismos que favorezcan su exigibilidad, no pudiendo ningún derecho “...*ser relegado por su naturaleza de derecho programático ni esto puede justificar su inatención u omisión.*”.

Y más también: el artículo 8.1. de la DUDHE consagra, dentro del derecho a la democracia solidaria, el derecho a la ciencia, la tecnología y el saber científico, “...*que garantiza el acceso a los conocimientos científicos, tecnológicos y humanísticos y a beneficiarse de los resultados de dichos conocimientos...*”.

Y en ese aspecto, unido a lo que se viene indicando respecto al rol que habrá de llevar adelante el Defensor del Pueblo, debe instalarse aquí el Plan de

Acción de Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión.

Cabe señalar que la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP - "*Open Government Partnership*") es una iniciativa multilateral voluntaria que busca mejorar el desempeño gubernamental, fomentar la participación cívica y mejorar la capacidad de respuesta de los gobiernos hacia sus ciudadanos.

En sus inicios, OGP creció de 8 a 60 países participantes, los cuales trabajan con la sociedad civil local para desarrollar e implementar un plan de acción nacional de gobierno abierto. Estos planes de acción nacionales incluyen compromisos para promover la transparencia y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la democracia.

OGP ha establecido un Mecanismo Independiente de Evaluación (IRM - "*Independent Reporting Mechanism*") para evaluar periódicamente el avance de cada gobierno en lo que respecta a sus compromisos, promoviendo así una mayor rendición de cuentas a nivel país.

OGP es supervisado por un Comité Directivo integrado por un número igual de representantes de los gobiernos y la sociedad civil, un modelo único que personifica el objetivo de participación cívica.

Concretamente, el Plan de Acción de Gobierno Abierto, proclama:

"Desde este lugar, un gobierno se considera "abierto" en la medida que está centrado en las necesidades de la ciudadanía e impulsa interacciones con y entre ciudadanos, agentes públicos, políticos, organismos públicos de los distintos poderes y niveles de gobierno, asociaciones de la sociedad civil, grupos de interés, entre otros. Estas interacciones y servicios deben estar enmarcadas en políticas y acciones de fortalecimiento ciudadano e institucional, con la intención de facilitar el acceso a la información pública, promover la transparencia y la rendición de cuentas, proveer servicios de

excelencia, generar espacios de colaboración, propugnar el pluralismo, la expresión de opiniones y la participación ciudadana en los ciclos de gestión de las políticas.”.

También anuncia que:

*“Resulta indispensable consolidar voluntades y capacidades en las instituciones públicas y en la sociedad civil para alcanzar una sociedad involucrada, equitativa e inclusiva. A su vez, el manejo de lo complejo en contextos abiertos y transparentes debe ser parte de la cultura de gestión de la administración pública y de la participación ciudadana, lo que requiere comprensión, convencimiento y capacitación. Ambos aspectos se identifican como desafíos políticos cuya resolución puede dar impulso a la concreción de un Gobierno Abierto ... Estos objetivos van mucho más allá de lo conocido como Datos Abiertos (Open Datan en inglés). Apuntan a una concepción más integrada e igualitaria de Gobierno Abierto, donde subyace el desafío por alcanzar mayores niveles de inclusión social en un marco de ampliación de derechos, respeto a la diversidad y de fortalecimiento de la integración regional.”.*

Finalmente, y con base en procedimientos que hacen pie en la transparencia y participación ciudadana, nos alerta que:

*Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilita el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos.”.*

En síntesis, en esa dirección se dirigirá el Defensor del Pueblo, esto es, participando activamente en la formulación de políticas públicas, en su contralor

posterior, y, principalmente, en la búsqueda de una mayor inclusión de todos los sectores y que sólo habrá de conseguirse si el Ombudsman vigila a los organismos que se encuentran bajo su competencia en el efectivo ejercicio de los derechos humanos que las leyes consagraron a sus habitantes. Y más allá de las investigaciones que llevará adelante por quejas recibidas o actuaciones de oficio, dentro del marco de la Ley 24.284, su nuevo rol se ceñirá a iniciar investigaciones con relación a temas específicos globales que crea necesario conocer, es decir, *“averiguar mediante acciones de búsqueda hasta arribar al preciso momento de hallar la verdad requerida o, al menos, los resultados buscados.”*, recabando y obteniendo información con el claro objetivo de examinar, supervisar, asesorar, informar y elaborar propuestas para un mejor funcionamiento del Estado, acerca de situaciones por violación a los derechos humanos. Todo ello al amparo del artículo 86 de la Constitución Nacional, los Tratados y Convenciones Internacionales (artículo 31 CN), y las Resoluciones dictadas en este sentido por Naciones Unidas y la OEA.

## 6.

Naciones Unidas, Asamblea General, Consejo de Derechos Humanos, en su sesión del 2 de abril del año 2014 y en referencia a la visita que se efectuara a nuestro país entre los días 18 y 20 de noviembre de 2013, recomendó que:

“El Gobierno de la Argentina debe: ... c) Renovar sus esfuerzos por promover los derechos sociales, económicos y culturales, incluidos los derechos a la educación, la salud, el agua y el saneamiento y una vivienda adecuada, y asegurar los niveles básicos de esos derechos para todos; d) Tomar medidas para contrarrestar la desigualdad de género en el mercado de trabajo como se indica en el presente informe; e) Intensificar sus esfuerzos en relación con la incorporación de trabajadores al sistema de la



seguridad social a fin de reducir el empleo informal a menos del 30% para 2015; f) Adoptar medidas para eliminar los factores sociales y económicos que contribuyen al trabajo infantil y seguir fortaleciendo sus esfuerzos y estructuras para erradicar el trabajo infantil, especialmente sus peores formas; g) Tomar medidas para abordar los problemas de los niños que se quedan al margen del sistema educativo, el analfabetismo, la repetición de curso y la deserción escolar; h) Redoblar sus esfuerzos por eliminar la desigualdad en el acceso a la educación y su calidad entre los diferentes grupos sociales, en particular aplicando las medidas necesarias para asegurar la educación de los niños con discapacidad en su sistema ordinario de enseñanza; i) Como cuestión urgente, adoptar medidas para garantizar una cobertura sin restricciones ni discriminación de las prestaciones sociales, incluidas las pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo, a los grupos marginados y desfavorecidos, como los migrantes y sus hijos; j) Redoblar sus esfuerzos por reducir la pobreza, en particular entre los niños y los adolescentes, los residentes de los asentamientos informales, la población indígena y otros grupos desfavorecidos, en el marco de una estrategia integral de equidad social que no se limite a medidas financieras; k) Velar por que las mujeres, incluidas las adolescentes, tengan acceso a servicios de salud, en particular servicios de salud sexual y reproductiva, y adoptar las medidas necesarias para reducir la alta tasa de mortalidad materna; l) Adoptar medidas para aumentar la disponibilidad de datos fiables, desglosados y exhaustivos para la formulación y la aplicación de políticas públicas, con inclusión de estadísticas sobre la inflación y la pobreza, y para asegurar que las metodologías utilizadas y los datos recopilados por el Instituto Nacional de

Estadística y Censos (INDEC) estén a disposición de los usuarios externos y se difundan adecuadamente; m) Intensificar sus esfuerzos por evaluar el efecto de sus políticas sociales desde una perspectiva de los derechos humanos, en particular determinando si las medidas existentes, como el salario mínimo, la pensión mínima y otras prestaciones sociales, son suficientes para lograr los niveles básicos de los derechos sociales enumerados en las convenciones internacionales de derechos humanos y más concretamente si su nivel es suficiente para sacar a los pobres de la pobreza.”.

Como se ve, el camino a recorrer es inmenso y se avizora un próspero futuro al Defensor del Pueblo como Institución. Por ello se insiste en que debe producirse una apertura en su campo de acción y, como se ha visto *supra*, abrir un surco nuevo en su forma de actuar: **a.** continuar con la recepción y trámite de las quejas; **b.** insertarse como defensor en la protección y promoción de los derechos humanos, vigilando y proponiendo políticas públicas para un efectivo ejercicio de esos derechos.

## 7.

Pero si alguna duda quedara acerca del rol que le corresponde ejercer al Defensor del Pueblo, o si algunos detractores (que no faltan) pretendieran sostener lo contrario de lo que aquí se viene sosteniendo, unas pocas aclaraciones bastarán para acallar las voces de los murmuradores o críticos destructivos.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) sostiene, con fundamentos en los **“Principios de París”** que:

“Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son organismos estatales creados con un mandato constitucional o legislativo para *promover y proteger* los derechos humanos. Cuando se establecen según los *Principios de París*, estas instituciones se convierten en actores fundamentales en el sistema nacional de protección de los derechos humanos y fomentan vínculos importantes entre el Estado, la sociedad civil y los organismos internacionales de derechos humanos.

A diferencia de otros organismos del gobierno, las INDH no están bajo la autoridad del ejecutivo, legislativo o el poder judicial y aunque reciben todo o gran parte de su financiamiento del Estado, son independientes.

A diferencia de ONGs, las INDH tienen responsabilidades legales, como otros organismos del Estado. De manera imparcial, buscan determinar si el Estado está cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

No existe un modelo o nombre uniforme para las INDH, pero en nuestra región suelen llamarse: defensorías del pueblo, defensores públicos, comisiones nacionales o procuradores de derechos humanos, u ombudsman. El nombre no importa, sino sus funciones. Lo esencial es que sean establecidas conforme con los principios universales adoptados por las Naciones Unidas, denominados los *Principios de París*.”.

Cabe señalar que los “Principios de París” fueron elaborados en el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrada en París del 7 al 9 de octubre de 1991. Fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas por la Resolución 1992/54, de 1992, reafirmada por la Asamblea General por la Resolución 48/134 de 1993.

Y al respecto señala la ACNUDH que:

“Los Principios de París representan la principal fuente de estándares internacionales para la creación y funcionamiento de las INDH. Detallan sus competencias y responsabilidades, composición, garantías de independencia y sus métodos de operación.

**Sus competencias y responsabilidades:**

- Tener un mandato amplio de promoción y protección de los derechos humanos, plasmado en un texto constitucional o legislativo;
- Presentar al gobierno u otra autoridad (de manera consultiva) sus opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre cualquier asunto de derechos humanos. Puede abarcar desde proyectos de ley, decretos, acciones, situaciones de violación de derechos humanos, etc.;
- Asegurar la armonización de legislación y regulación nacional con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los cuales es Estado parte y promover la ratificación de los que faltan;
- Contribuir a la elaboración de los informes que deben entregar los Estados a los órganos de las Naciones Unidas y cooperar con el sistema universal, regional y nacional;
- Asistir en la formulación y entrega de programas de enseñanza e investigación de derechos humanos;
- Difundir los derechos humanos y los esfuerzos para combatir la discriminación y aumentar la información pública a través de la prensa y campañas de sensibilización.

**Métodos de operación:**

- Tener la libertad de considerar cualquier asunto, independiente de su fuente, escuchar a toda persona y obtener cualquier documentación necesaria para analizar situaciones relevantes;
- Difundir a través de la opinión pública o la prensa, sus opiniones y recomendaciones;
- Organizar reuniones regulares con todos sus miembros y establecer grupos de trabajo o unidades locales o regionales para asistir en sus funciones;
- Consultar con actores relevantes en la protección y promoción de los derechos humanos y establecer relaciones con ONGs que se ocupan de la promoción y protección de los derechos humanos.

**Funciones cuasi-jurisdiccionales adicionales:**

- Las INDH pueden recibir y examinar quejas o peticiones individuales y deben buscar una solución mediante la conciliación o decisiones vinculantes;
- Asegurando la confidencialidad, deben informar a la persona de sus derechos y los recursos a su alcance;
- Pueden transmitir la petición a la autoridad competente o hacer recomendaciones directas para asegurar el cumplimiento de los derechos.”.

Y, agrega que:

“Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) son actores claves que pueden llenar los vacíos en la aplicación del derecho internacional de derechos humanos. Trabajan para asegurar el Estado de Derecho y luchar contra la impunidad en su país. También abogan por la aplicación nacional de los tratados y mecanismos internacionales de

derechos humanos. Las INDH son fundamentales para promover el respeto de los derechos humanos en sus países. También pueden impulsar la elaboración de planes de acción y fomentar políticas públicas en derechos humanos. Presentan propuestas legislativas y evalúan el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados. Pueden aumentar la apropiación y pertenencia nacional de proyectos de cooperación técnica, mejorando así su sustentabilidad. También son un factor clave en el diseño e implementación de programas y actividades de derechos humanos a nivel nacional, dado su mandato amplio, base jurídica, variedad de tareas, naturaleza independiente, y la riqueza de sus redes de contactos. Representan un enlace clave entre el sistema nacional e internacional, ya que pueden facilitar la interacción con todos los actores del sistema de protección nacional, como el poder ejecutivo, poder judicial, el parlamento nacional y la sociedad civil.”.

Finalmente expresa con claridad que:

**a.** “La facultad de iniciar investigaciones puede ser extremadamente importante y tener consecuencias profundas, especialmente para los grupos desfavorecidos y vulnerables que es poco probable que tengan acceso a las INDH o dispongan de los recursos necesarios para informar a la INDH de su situación. La facultad para iniciar investigaciones permite también a las instituciones velar por que los grupos vulnerables puedan expresarse públicamente y todo el mundo conozca y se interese por las violaciones de los derechos humanos, donde quiera que ocurran. Gracias a las investigaciones puede conseguirse que algunos problemas ocultos lleguen a formar parte del debate público, un paso necesario para resolverlos.”;

**b.** “Las investigaciones sistémicas sirven para examinar cómo los sistemas –las leyes, políticas, prácticas, pautas de comportamiento y actitudes arraigadas– pueden actuar de manera discriminatoria o, de manera más general, vulnerar las normas de derechos humanos. Esas pautas, políticas o prácticas pueden tener carácter estructural, es decir que se parte de la premisa de que las violaciones están incorporadas en el tejido de la sociedad y, por tanto, están arraigadas y generalizadas ... Las investigaciones sistémicas no solo ayudan a exponer problemas generalizados, sino que también pueden ser más efectivas que la investigación que varias denuncias individuales.”.

Resta mencionar que para la ACNUDH la Defensoría del Pueblo de nuestro país, conforme el análisis efectuado por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales, “aplica”, “acredita” y cumple con los Principios de París. *“Esta acreditación le permite participar y pronunciarse en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.”.*

En definitiva, el Defensor del Pueblo de la Nación se encuentra facultado para: **a.** emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos; **b.** investigar toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse; **c.** examinar todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia y que decida conocer en virtud de sus atribuciones; **d.** recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia; **e.** establecer grupos de trabajo y crear oficinas especializadas en temas o áreas específicas como sucede con las Relatorías o Comisiones, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus

funciones; **f.** elaborar de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas; **g.** señalar a la atención del Gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos y proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones; **h.** dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación; etcétera.

## 8.

Por lo expuesto es que no comparto algunos argumentos leídos *“por ahí”* que imaginan, en el siglo XXI, al Defensor del Pueblo *“...comprometido en la lucha contra la corrupción...”*, pues para esa tarea existen organismos creados al efecto y el propio Poder Judicial. El Defensor del Pueblo debe velar para que los habitantes de nuestro país gocen de sus derechos y, en su caso, que mediante el dictado de leyes se les reconozcan otros más. Es ésa su tarea y no la persecución de acciones ilícitas. De otro modo, no seremos más que **“deudores”** de nuestra gente y, principalmente, de nuestra propia conciencia.

“Major Barbara” es una obra de teatro en tres actos escrita y estrenada en el año 1905 por el magistral George Bernard Shaw (irlandés, 1856-1950), y fue publicada, por primera vez, en 1907. La historia trata de una joven idealista, Barbara Undershaft, que se dedica a ayudar a los pobres como funcionaria (Mayor) en el Ejército de Salvación de Londres. Durante muchos años estuvo distanciada de su padre, y un buen día él aparece para efectuar una importante donación a esa organización, junto con otro hombre de negocios que se dedica a la destilación de whisky. Su padre es un empresario exitoso fabricante de cañones, torpedos, submarinos y acorazados aéreos. Barbara decide rechazar las donaciones por entender que se trata de dinero “contaminado”, proveniente de la industria del alcohol y de las armas. Sin embargo su padre sostiene que la pobreza es un problema peor que las municiones, y afirma que él hace mucho más por la sociedad, desde el momento que da trabajo y sus empleados logran



un ingreso estable, mientras que ella sólo “ayuda” dándole a los humildes “pan y sopa”. Pese a su férrea negativa, el oficial superior del Ejército de Salvación acepta el dinero. Bárbara, desilusionada abandona el refugio.

Bernard Shaw escribió su obra antes de la Primera Guerra Mundial, y en el prefacio para la publicación, entendió que las organizaciones de beneficencia no sólo deben tomar dinero de fuentes “normalmente puras”, porque considera que las donaciones siempre pueden ser usadas para el bien, cualquiera sea su procedencia, aún tomando los dineros del mismísimo Diablo: está bueno sacarlos de “sus manos” para ponerlos en las de Dios..

En un pasaje de la obra, Barbara afirma: *“Me he librado del soborno del cielo.”*

Una primera lectura daría a pensar que ella quiso expresar que los buenos actos se ejecutan por el premio que significa ir al Cielo; y que como contrapartida existe una amenaza latente que es el temor a ser castigados por los pecados, y entonces marchar hacia el Infierno.

Claro está, que a renglón seguido concluye: *“Cumplamos la obra de Dios por ella misma; la obra para cuya ejecución nos creó, porque sólo pueden ejecutarla hombres y mujeres vivientes. Cuando me muera, que el deudor sea Dios y no yo.”*

Y entonces vale la frase completa como ejemplo acerca de la forma en que quienes tienen (o tenemos) el privilegio, en razón de su cargo o función pública, de luchar para una completa protección y ejercicio de los derechos humanos, que con sus actos de gobierno y al final de sus gestiones, el deudor sea otro (funcionario) y no nosotros para con el pueblo. Sólo en ese caso habremos ejercido éticamente nuestros cargos en la Administración.

Es que *“este mundo no va a cambiar a menos que estemos dispuestos a cambiar nosotros mismos ... paz no es solamente la ausencia de guerra,*

*mientras haya pobreza, racismo, discriminación y exclusión, difícilmente podremos alcanzar un mundo de paz.” Rigoberta Menchú.*

*Dossier elaborado por la Asesoría Legal y Técnica.*