

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

Informe de Pasantía

Derechos humanos y democracia:
el rol de la INDDHH

María Belem Lucero Montaña
Tutora: Cecilia Rocha Carpiuc

2022

Índice

1. Introducción	3
2. Apartado descriptivo	4
2.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	4
2.2. Experiencia de pasantía	9
3. Informe analítico	17
3.1. Presentación	17
3.2. Democracia	20
3.3. Derechos Humanos	25
3.4. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como garantía	32
3.5. Análisis y recomendaciones	35
4. Conclusiones	40
Bibliografía	42

1. Introducción

El presente trabajo tiene por objetivo dar cuenta de lo que fue mi pasantía de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (FCS) de la Universidad de la República (UdelaR), la cual se desarrolló en la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) entre los meses de noviembre de 2021 y abril de 2022.

Luego de finalizar la totalidad de las asignaturas correspondientes a la malla curricular de la licenciatura, me puse en contacto con Altair Magri, Coordinadora del Sistema de Egreso de Grado por Prácticas Educativas del Departamento de Ciencia Política, quien, en base a mis intereses sobre el área de derechos humanos, me propuso ponerse en contacto con la INDDHH si yo estaba de acuerdo, lo que enseguida acepté ya que, si bien no tenía ninguna temática específica definida para el plan de trabajo, me pareció muy interesante poder desarrollar mi experiencia de pasantía allí.

La temática de derechos humanos es algo que no trabajé mucho durante la carrera. Si bien cursé algún taller y en alguna asignatura se trató, al estar inscripta al Plan de Estudios 1992, algunas asignaturas del nuevo plan en las que sí se trabaja, no las cursé y fue como un deber para mí. Por tanto, me propuse la pasantía como una instancia más de aprendizaje dentro de la Licenciatura.

Los derechos humanos son relevantes para muchas áreas y temáticas que abarca la Ciencia Política. Sin embargo, me interesó particularmente proponer una reflexión sobre el rol como organismo de contralor que tiene la INDDHH, y en qué sentido este tipo de instituciones brindan legitimidad y estabilidad a las instituciones democráticas.

Luego de mi experiencia en la INDDHH y del conocimiento que allí adquirí, emprendo este informe final con agradecimiento a lo aprendido en la Institución en términos de contenidos así como de habilidades y competencias para el trabajo profesional en la carrera, y tratando

de incorporar lo aprendido en facultad para generar un aporte que pueda ser útil para su trabajo.

Este informe se divide en dos apartados, descriptivo y analítico. En el primero se expondrá sobre la Institución y sus competencias, voy a contar mi experiencia en la INDDHH, cómo elaboramos el plan de trabajo y las tareas que realicé durante el desarrollo de mi práctica. Luego, en el segundo apartado, se desarrollará el análisis que surge a partir de la última tarea presentada, un informe sobre ataques recibidos por la Institución por parte de algunos integrantes del partido de gobierno, se lleva a cabo un breve análisis sobre la democracia y su relación con los derechos humanos y la relevancia que tiene la INDDHH para la calidad de la democracia.

De este modo, como reflexión final, se plantea una propuesta de acción para dar visibilidad a este rol de la Institución.

2. Apartado descriptivo

2.1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) fue creada por la ley N° 18446¹ del 24 de diciembre de 2008, pero empezó a funcionar recién el 22 de junio 2012 con la instalación de su primer Consejo Directivo. La ley de creación fue modificada posteriormente por las leyes N° 18806², del 14 de setiembre de 2011 y N° 19763³ del 21 de junio de 2019.

¹ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008> (consultado el 28/06/2022)

² <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18806-2011>

³ <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19763-2019/3>

La creación de la Institución se rige por los Principios de París, los cuales fueron adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 y definen las características y el funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) de todo el mundo.⁴ Así como también se basa en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993.⁵

Los Principios de París se dividen en cuatro categorías:

- Competencias y atribuciones
- Composición y garantías de independencia y pluralismo
- Modalidades de funcionamiento
- Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional

Básicamente los Principios de París establecen que las INDH deberán promover y proteger los derechos humanos y que mediante su labor de investigación, presentarán informes y emitirán recomendaciones para adecuar el accionar de los organismos estatales y la normativa nacional, a los tratados internacionales adheridos.

Después de 1985, a partir del retorno a la democracia en Uruguay, se presentaron diversos proyectos para la creación de un Ombudsman. Pero es recién en 2005, a raíz de varios reclamos recibidos por parte de Naciones Unidas para la creación de una INDH conforme con los Principios de París, que se conformó un grupo de trabajo para la elaboración de un nuevo proyecto de ley.

Este grupo estuvo integrado por representantes de los tres Poderes del Estado, de la Academia, de organizaciones de la sociedad civil, de los partidos políticos con representación parlamentaria y del Sistema de Naciones Unidas y en el proyecto que presentaron se tuvieron en cuenta elementos de las iniciativas anteriores.

4

<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Principios-de-Par%C3%ADs.pdf>

⁵ <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration>
(consultados el 28/06/2022)

La ley N° 18446 determina que la INDDHH funcionará en la órbita del Poder Legislativo, como un organismo estatal autónomo e independiente. En la misma se establece todo lo referente a su estructura, su funcionamiento y sus competencias.

El Consejo Directivo es un órgano colegiado integrado por cinco miembros, los cuales son propuestos por organizaciones de la sociedad civil y parlamentarios, y son finalmente designados por la Asamblea General del Poder Legislativo. Los directivos permanecen cinco años en funciones y pueden ser reelectos por un año más. La presidencia estará a cargo de uno de sus miembros y rotará cada año.

Para elegir a los integrantes de este Consejo, la Asamblea General tendrá en cuenta una serie de requisitos establecidos en la ley N° 18446, a saber:

- A) ser personas de alta autoridad moral.
- B) contar con experiencia y notoria versación en materia de derechos humanos.
- C) ser ciudadanos uruguayos, naturales o legales. En este último caso deberán tener un mínimo de diez años de ciudadanía.
- D) Estar en el pleno goce de los derechos cívicos.
- E) no haber desempeñado cargos públicos electivos o de particular confianza política durante los dos años anteriores a su designación. Exceptuando los cargos electivos de la UdelaR.

A su vez, también en esta ley se establecen incompatibilidades para ejercer el cargo:

- A) El ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, su imparcialidad o la dignidad o prestigio de la INDDHH.
- B) El ejercicio de otra actividad remunerada, pública o privada, salvo la docencia, la investigación académica y actividades de capacitación en materia de la INDDHH.
- C) El ejercicio de funciones o cargos directivos o de asesoramiento en partidos políticos, sindicatos, comisiones, asociaciones, sociedades civiles o comerciales, fundaciones o similares.

D) La actividad política partidaria y gremial o sindical, con excepción del voto.

En base a Blengio et.al. (2019), la ley N° 18446 (artículo 4) y lo visto en el curso *Derechos humanos y el rol de la INDDHH*⁶, podemos ver que algunas de sus principales competencias son:

- Promover la adopción de las medidas que considere adecuadas para que el ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales se armonicen con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos en los que el Estado sea parte
- Investigar presuntas violaciones a los derechos humanos tanto a partir de denuncias de parte como de oficio, dichas denuncias podrán ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, sin limitación alguna, incluidos los órganos estatales
- Hacer informes sobre la situación de los derechos humanos a nivel nacional, departamental o zonal
- Emitir opiniones, recomendaciones y propuestas sobre proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales
- Proponer la adopción de medidas provisionales de carácter urgente con el fin de que cese la presunta violación de los derechos humanos y/o impedir la consumación o incremento del daño
- Cumplir con la función del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), de acuerdo a lo establecido por el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), ratificado por Uruguay en la Ley N°17914 en 2005
- Informar y difundir de la forma más amplia posible a la opinión pública, los derechos humanos, las normas nacionales e internacionales que los regulan y los mecanismos de protección nacional e internacional
- Colaborar con las autoridades competentes en la educación en derechos humanos en todos los niveles de enseñanza

Posteriormente se dictaron leyes que amplían sus competencias:

⁶ Curso dictado por la INDDHH en marzo de 2022 (edición 13).

- Ley N° 19307 - Ley de Medios (artículos 84 a 86)
- Ley N° 19529 - Ley de Salud Mental
- Ley N° 19580 - Ley Integral de Violencia hacia las Mujeres Basada en Género
- Ley N° 19641 - Sitios de Memoria Histórica del Pasado Reciente
- Ley N° 19654 - Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República
- Ley N° 19822 - Búsqueda de las Personas Detenidas y Desaparecidas
- Ley N° 19846 - Ley de Igualdad y No Discriminación entre Mujeres y Varones

La INDDHH funciona como contralor a todos los organismos del Estado y en cumplimiento de sus funciones actúa como garante de los derechos humanos. Como disponen los Principios de París, mediante la aplicación de sus competencias procura que la normativa nacional se adecúe a lo establecido internacionalmente en cuanto a derechos humanos. Por su cumplimiento pleno con estos Principios, desde 2016 la INDDHH se encuentra dentro de la categoría A otorgada por la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.⁷

Por este rol macro como garante de los derechos humanos de toda la sociedad y el propio funcionamiento del ordenamiento político y jurídico, consideramos relevante centrar este trabajo en reflexionar sobre el rol clave que tiene la Institución para el funcionamiento y la calidad de la democracia en el país.

⁷ <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf> (consultado el 28/06/2022)

2. 2. Experiencia de pasantía

Desde la INDDHH aceptaron mi incorporación como pasante y comenzamos las gestiones para iniciar la práctica. Me puse en contacto con Margarita Navarrete, quien fue designada como mi referente dentro de la Institución y con mi tutora por el Departamento de Ciencia Política, Cecilia Rocha Carpiuc.

Mi trabajo en la institución se llevó a cabo en el Área de Estudios, la que se encarga de desarrollar la línea de investigación de la INDDHH, y tiene como tareas principales:

- “Elaboración y actualización de bases de datos e indicadores de seguimiento para derechos humanos (Mirador Desca).
- Seguimiento de proyectos de ley con impacto en derechos humanos (Observatorio Legislativo).
- Seguimiento del calendario de informes ante organismos internacionales de derechos humanos.
- Presentación de informes ante órganos de tratados y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos (ONU).
- Elaboración del Informe Anual de la INDDHH.
- Elaboración de informes temáticos y especiales solicitados por el Consejo Directivo.
- Participación en el Mecanismo nacional de informes y seguimiento de recomendaciones de Uruguay (Simore) y seguimiento de Simore Interamericano.
- Acompañamiento a estudiantes que realizan sus prácticas educativas de egreso de la Licenciatura en Ciencia Política”.⁸

Este equipo está conformado por la licenciada en Ciencia Política, Manuela Abrahan, la licenciada en Sociología, Magdalena Gutiérrez y la licenciada en Filosofía, Margarita Navarrete, quien fue mi referente y me acompañó durante mi paso por la Institución.

⁸ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/estudios> (consultado el 28/06/2022)

Coordinamos nuestra primera reunión con Margarita para el 08 de noviembre 2021, en donde conversamos sobre las tareas que podría llevar a cabo.

Me comentó que estaban realizando el informe anual de la INDDHH del año 2021, que les sería útil que yo colaborara con la clasificación y resúmenes de resoluciones.

También le pareció que podrían necesitar que colabore con el trabajo que llevan a cabo para el Mirador DESCAs, por tanto también lo incluimos en el plan de trabajo, pero finalmente no trabajé en esta área.

Por último conversamos sobre la posibilidad de realizar un informe sobre el contexto de la campaña por el referéndum sobre la Ley de Urgente Consideración N° 19889 (LUC).

En base a lo charlado se elaboró un plan de trabajo que incluyó estos tres tópicos y luego procedimos a la firma del contrato que establece las condiciones en las que se llevará a cabo la práctica, donde se hace mención al convenio que mantienen el Instituto de Ciencia Política de la FCS de la UdelaR y la INDDHH desde 2018, para la realización de prácticas educativas.

A partir del 29 de noviembre tuve acceso a la plataforma educativa que tiene la INDDHH. Me crearon un usuario en un apartado para pasantías, en donde se iría subiendo material para que pudiera interiorizarme con la Institución y su perspectiva de trabajo.

En el momento en que comencé la pasantía, al estar finalizando el año, se encontraban cerrando actividades; y si bien la Institución sigue en funcionamiento en esta época, el flujo de trabajo no es el mismo. Esto por ejemplo incidió en que no pudiera realizar el curso *Derechos humanos y el rol de la INDDHH* del que participan los estudiantes al comenzar la pasantía para informarse sobre la Institución y su actividad. De todas maneras, con el material disponible en la plataforma, pude tener un pantallazo general para empezar a trabajar.

También, debido a esto y porque tuvieron en cuenta mi situación laboral y mis horarios, definimos que mis tareas las desarrollaría de forma mayoritariamente virtual.

La primera actividad de la que participé fue la presentación interna del mirador DESCA, el 17 de noviembre de 2021, en donde me presentaron a los integrantes de las diferentes áreas de trabajo de la INDDHH.

El Mirador es una plataforma para monitorear los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en el Uruguay, la cual se desarrolla en conjunto entre el Área de Estudios de la INDDHH y la Unidad de Métodos y Acceso a Datos de la FCS - UdelaR.⁹

Luego participé también en el lanzamiento público del Mirador, el 02 de diciembre de 2021, en donde expusieron autoridades de diferentes organismos.

El 16 de diciembre me reuní con Margarita Navarrete y con el Coordinador del área de Denuncias e Investigación, Gianni Di Palma, para comenzar a ver cómo trabajar con el capítulo del Informe anual sobre los casos tratados por la Institución y las Resoluciones.

En esta reunión me explicaron de qué se trataba el Informe anual y más específicamente el capítulo 3 que es en el que iba a trabajar.

La INDDHH presenta todos los años ante la Asamblea General, un informe sobre lo que fue su labor en el correr del año, desarrollando cómo se desempeñó cada área de trabajo que forma parte de la Institución y describiendo todas sus actividades. Concretamente en el capítulo 3: *Conocimiento, recepción de denuncias e investigación de presuntas vulneraciones a los derechos humanos*, se desarrolla lo que fue el trabajo del Área de Denuncias e Investigación. La Institución tiene como una de sus competencias la recepción de denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos, en este capítulo se informa sobre las denuncias y consultas recibidas en el año y sobre las resoluciones emitidas, las cuales no son de carácter vinculante. Las mismas pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

- Con recomendaciones o de vulneración de derechos
- Solución satisfactoria
- No vulneración
- No admisibilidad

⁹ <http://miradordesca.uy/> (consultado el 28/06/2022)

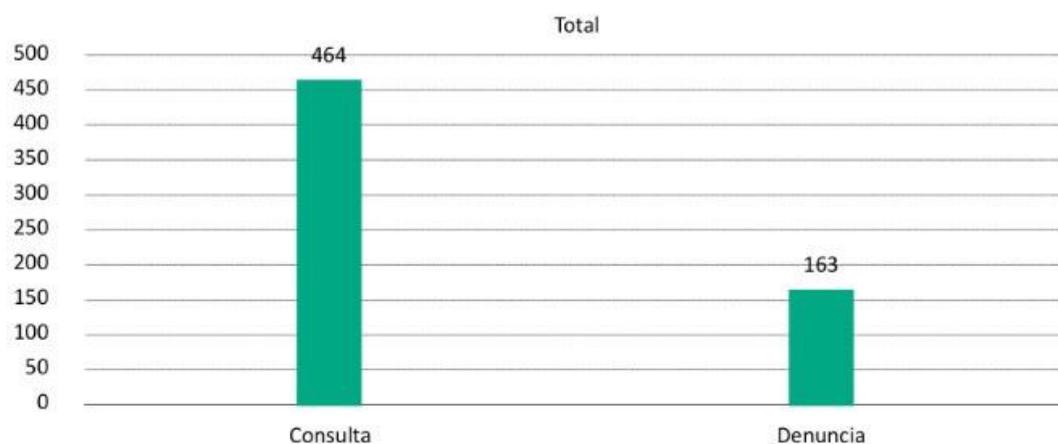
- No colaboración
- Suspensión de actuaciones
- Otras

Luego de la reunión ya me dieron acceso al material y comenzamos con el trabajo de resúmenes de resoluciones, principalmente las de solución satisfactoria, que refieren a los casos en los que el/los organismo/s involucrado/s toma/n medidas para reparar la vulneración denunciada. En este proceso también hay que determinar cuáles son los organismos involucrados y cuáles son los derechos afectados en cada caso, y atender que no sean identificables las personas involucradas.

En las figura 1 y tabla 1 respectivamente, podemos ver la cantidad de denuncias y consultas recibidas por la INDDHH en el año 2021 y la cantidad de resoluciones por tipo, emitidas por la misma, las cuales forman parte del Informe Anual a la Asamblea General de ese año.¹⁰

Figura 1

Cantidad de consultas y denuncias recibidas por la la INDDHH, 2021



Fuente: Informe Anual 2021, INDDHH.

¹⁰ https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_anual_a_la_asamblea_general_2021_inddhh.pdf (consultado el 28/06/2022)

Tabla 1

Cantidad de resoluciones por tipo. INDDHH, 2021

Tipo	Número de casos
Con recomendación	29
Solución satisfactoria	28
No vulneración	27
No admisible	26
De seguimiento	15
No colaboración	3
Suspensión del proceso	1
Total	129

Fuente: Informe Anual 2021, INDDHH.

Esta tarea la desarrollamos durante los meses de enero y febrero, manteniendo comunicación constante por diferentes vías virtuales. Como ya mencioné antes, era una época complicada por las licencias y también se dio una nueva ola de COVID-19, por lo que empezaron a hacer guardias y turnarse con el trabajo en la oficina. A pesar de esto, todo el tiempo estuvimos en contacto y siempre estuvieron disponibles por cualquier duda que tuviera.

El 4 de febrero nos volvimos a reunir para hacer una puesta a punto de lo que veníamos haciendo y ya ir afinando criterios para poder cerrar el capítulo.

Luego de finalizar con los resúmenes, colaboré con la revisión final del capítulo completo, y con las clasificaciones y cuadros estadísticos sobre las resoluciones, esta tarea la terminamos el 25 de febrero y el capítulo fue enviado para seguir su proceso de edición.

Finalizada la tarea referente al Informe Anual, sí pude realizar el curso *Derechos Humanos y el rol de la INDDHH*, que no había podido hacer al principio porque ya se había dictado por última vez en el 2021, asistiendo a la edición 13. El curso es dictado por el Área de Educación de la Institución, la cual brinda cursos, talleres y diferentes actividades para acercar la formación en derechos humanos a diferentes sectores de la sociedad.

Dicho curso constó de tres módulos, a saber:

1- Qué entendemos por derechos humanos

2- Dimensión subjetiva. Derechos, deberes y garantías.

3- La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo como garantía.

Cada módulo tuvo una evaluación al finalizar y tuvimos que presentar una breve reflexión como cierre, en la cual se resaltó el rol educativo de la INDDHH y la relevancia de la educación en derechos humanos, tarea que lleva a cabo la Institución desde su Área de Educación,.

Después me reuní nuevamente con Margarita para definir la tarea que iba a desarrollar durante abril, el último mes de la pasantía. Me solicitó un informe sobre lo sucedido con la INDDHH en el contexto de la campaña por el referéndum sobre 135 artículos de la LUC, llevado a cabo el 27 de marzo de 2022.

Este informe trató sobre los ataques recibidos por la INDDHH, principalmente a raíz de la presentación, en marzo de 2022, del informe realizado por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), llamado *Las garantías en los primeros momentos de la detención. Recomendaciones para un abordaje preventivo de la tortura y/o malos tratos en las dependencias policiales*.¹¹

En el mismo se detalla la constatación de un debilitamiento de las garantías de las personas en los primeros momentos de la detención y las implicancias en derechos humanos que tiene la LUC en lo que respecta a las condiciones de detención; y se hacen recomendaciones para garantizar los derechos de las personas detenidas.

Dicho informe generó repercusiones a nivel político, diferentes personalidades pertenecientes al oficialismo (*Coalición Multicolor*) expresaron su descontento con la presentación del mismo en un contexto de campaña y manifestaron su inconformidad con el accionar de la INDDHH, cuestionando incluso su propia existencia.

11

https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/informe%20MNP%20sobre%20recomendaciones%20para%20prevenir%20tortura%20y%20malos%20tratos%20en%20unidades%20policiales_070322.pdf (consultado el 28/06/2022)

Además hice mención a que la Institución ya había sido criticada en oportunidades anteriores y que también ha sido blanco de críticas el Poder Judicial. Señalando por último que esto debería ser un llamado de atención por la relevancia que tienen los derechos humanos, y por tanto las instituciones que funcionan como garantía de estos, para la democracia. Temática que me propongo analizar como reflexión final en la parte analítica de mi informe final de pasantía en la INDDHH.

Ya finalizada mi experiencia puedo decir que esta pasantía me brindó la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos, a medida que me fui interiorizando con la Institución y su funcionamiento, y que pude conocer más sobre ella, me fui acercando a las diferentes temáticas relacionadas a los derechos humanos, que no habían sido abordadas en profundidad en ninguna de las asignaturas de la carrera. Ello llamó mi atención dado que es un tema central para la democracia, asunto que sí es analizado en profundidad en varios cursos. A raíz del último producto presentado y de mi conocimiento acumulado en la carrera es que surge la idea de análisis que desarrollaré a continuación.

En la pasantía también tuve la oportunidad de utilizar y desarrollar aún más competencias adquiridas en diferentes asignaturas, como la capacidad de sistematizar información y redactar documentos analíticos sobre distintos temas, así como habilidades metodológicas, más que nada cualitativas, que me permitieron llevar a cabo las diferentes tareas y poder hacer la reflexión que se verá en este informe. Asimismo encontré espacio para hacer aportes valiosos para mi equipo de trabajo sobre aspectos sustantivos de conocimientos que adquirí a lo largo de mi trayecto como estudiante, tales como nociones teóricas sobre democracia, instituciones y derecho público.

Quisiera agregar que me sentí muy cómoda trabajando en la INDDHH, me recibieron muy amablemente, siempre estuvieron dispuestos a enseñarme y abiertos a lo que yo pudiera aportar desde mi trayectoria estudiantil; y sin lugar a dudas considero que fue un complemento muy positivo y necesario para mi formación como profesional de la Ciencia Política.

Tabla 2

Cronograma de tareas realizadas

<p>Noviembre y diciembre 2021</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Presentación Mirador DESCAs (interna y pública) - Conocimiento de la INDDHH y su perspectiva de trabajo
<p>Enero y febrero 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Resumen de resoluciones - Colaboración con clasificación de resoluciones y preparación del capítulo 3 del Informe Anual de la INDDHH
<p>Marzo 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Curso Derechos Humanos y el rol de la INDDHH
<p>Abril 2022</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Informe sobre cuestionamientos a la INDDHH

3. Informe analítico

3.1. Presentación

En este apartado se presentará el análisis que generó la experiencia de pasantía, la reflexión que se originó a partir de la misma.

Mientras se desarrollaba mi práctica se generó un debate público sobre las competencias de la INDDHH y se cuestionó su independencia y si esta debería existir. Como se mencionó antes, el informe sobre cuestionamientos a la INDDHH que elaboré a raíz de este suceso, implicó recopilar las distintas opiniones de miembros de la *Coalición Multicolor* (partido de gobierno), que se vertieron en diferentes medios de comunicación al respecto. A continuación presento algunas de las principales:

[La INDDHH] ahora sale, a dos semanas de un referéndum, a impugnar la ley. Una institución del Estado se arroga el derecho de cuestionar una ley sancionada conforme a la Constitución. Y lo hace en medio de un debate político, con una intención que se desnuda en toda su crudeza por la oportunidad. Intentan incidir en la definición popular, haciéndose eco de la machacona prédica de los partidarios de derogar la ley. [...] La Institución de Derechos Humanos, aunque le duela oírlo, está ayudando a los delincuentes (Sanguinetti, 11/03/2022).

La vicepresidenta de la República, Beatriz Argimón, cuestionó el informe de presuntos abusos policiales realizado por la INDDHH sobre 92 casos porque, según dijo, implica “participar” en la campaña sobre la LUC. [...] “No es la primera vez que (la Inddhh) aparece flechando claramente e interviniendo en un tema que tiene que ser transparente y dejar, precisamente, que acontezcan por quienes están a favor del sí o el no” sentenció. [...] Agregó, asimismo, que sería necesaria una discusión y revisión sobre la integración y cometidos de la Institución (La República, 16/03/2022).

Sobre la INDDHH creemos que claramente tiene un sesgo político, su accionar permanentemente busca un objetivo político y creo que no es ese el espíritu para el

cual fue creada. En la medida que eso depende del Parlamento nacional, no de un partido político, es claro que hay que marcarle bien cuáles son sus cometidos y no permitir que se salga de sus cometidos, en ese sentido estoy de acuerdo con lo que ha dicho la vicepresidenta [...] (Manini Ríos, 17/03/2022).

“Lo que más cuestiono son dos cosas: primero, que para lo que fue creada la INDDHH está la Justicia. Segundo, no estoy de acuerdo con la integración político-partidaria”, afirmó la senadora nacionalista Graciela Bianchi en conversación con *La Diaria*. Luego agregó, como tercer elemento: “La memoria y el museo que está en el subsuelo [de la sede de la institución, donde funcionó un centro de detención en la dictadura y el Servicio de Información e Inteligencia] tienen que ser para las víctimas del terrorismo de Estado y para las víctimas de la guerrilla. Si nosotros gastamos millones de dólares –porque lo pagamos los contribuyentes– para sostener semejante edificio, que sea para todos, porque acá hubo víctimas y victimarios de la guerrilla y del terrorismo de Estado” (La Diaria, 16/03/2022).

Si bien las críticas se acentuaron a partir de la presentación del informe del MNP, ya venían siendo escuchadas. Por ejemplo el ex ministro del Interior, Jorge Larrañaga, expresó en 2020 que la INDDHH era un “club político” y que no iba a seguir sus recomendaciones “porque están viciadas de un flechamiento ideológico y político” y agregó “estamos analizando la posibilidad de pedir la declaración de inconstitucionalidad de la INDDHH” (En Perspectiva, 07/09/2020). Adicionalmente, el senador de Cabildo Abierto, Guillermo Domenech, luego de votar en contra por el presupuesto de la Institución el 20 de julio de 2021, señaló como principal argumento que lo que hace la Institución es “inconstitucional”, en tanto sus potestades son las del Poder Judicial; en sus palabras:

CA es un firme defensor de los derechos humanos, pero la defensa de los derechos humanos no debe significar una careta, una pantalla, para defender determinadas posiciones políticas en desmedro de otras y constituirse una acción política sesgada que deforme la verdadera naturaleza de los derechos humanos [...] Desde el punto de vista jurídico, a nuestro juicio vulnera principios constitucionales, y en la práctica ha servido para tener una militancia activa en defensa de algunos supuestos derechos humanos ignorando esos mismos derechos para otros sectores de la población, transformándose la defensa de los derechos humanos en una militancia sesgada que no

podemos compartir desde una institución de carácter público (Domenech, citado en La Diaria, 06/09/2021).

En estos fragmentos podemos observar críticas con respecto a la imparcialidad de la INDDHH, sobre todo en cuanto a la integración de su Consejo Directivo, cuestionamientos sobre las competencias de la misma, sobre qué le corresponde hacer y sobre la pertinencia de su existencia.

A partir de este intenso debate público me interesó conocer cómo fue el surgimiento de la Institución, y encontré sorprendentemente que, a pesar de las críticas profundas que está recibiendo actualmente, cuando se aprobó la ley N°18446, se hizo por unanimidad, es decir que la creación de la INDDHH fue ampliamente aceptada por todo el espectro político. Podemos ver, por ejemplo, que en la exposición de motivos de la ley se expresa:

“Actualmente, los actores políticos y sociales han adquirido un avanzado grado de consenso sobre la necesidad de reafirmar y profundizar el ideal de los derechos humanos como principio rector de la convivencia social y de la actuación pública. Este convencimiento en que la altura de los derechos humanos debe ser un ideal común de la sociedad, genera la necesidad de introducir reformas en el modelo institucional del Estado para garantizar su efectiva realización” (Poder Legislativo, 2008)¹².

Sin embargo, catorce años después de su creación y diez años después de su puesta en funcionamiento, encontramos una institución deslegitimada, cuestionada y atacada. ¿Cómo podemos dar cuenta de esta problemática?, ¿qué implicancias tiene esta situación para la democracia uruguaya? A continuación argumentaré la relevancia que la Institución tiene para el sistema democrático presentando los conceptos centrales involucrados en esta discusión y articulándolos, para dar elementos que sustenten la visión de que la INDDHH es útil, necesaria y central para la democracia Uruguaya.

¹² https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/20081119S0060_SSN7312271.html#pagina333 (consultado el 28/06/2022)

3.2. Democracia

Para poder llevar a cabo este análisis y comprender por qué la INDDHH es tan importante para la democracia, debemos comenzar por precisar el concepto de democracia.

La democracia es un concepto largamente trabajado y central para la Ciencia Política, si bien contamos con diversas concepciones sobre lo que es la democracia, algunas más enfocadas en lo formal, más procedimentales y otras más exigentes, que requieren más dimensiones presentes para catalogar a un régimen de democrático o al menos de democracia plena, una que contiene unas condiciones básicas y es ampliamente aceptada podría ser la que presenta Dahl (1997).

Podemos partir de la Poliarquía de Dahl (1997), término que propone para denominar a los regímenes democráticos en el entendido de que ninguno cumple plenamente con los requisitos para ser considerado una democracia plena. Plantea que todos los ciudadanos deben tener igualdad de oportunidades para: formular sus preferencias, poder manifestarlas públicamente ante sus partidarios y ante el gobierno, y recibir por parte del gobierno igualdad de trato. A su vez para cada uno de estos requisitos plantea una serie de garantías institucionales.

Los regímenes, en su proceso de democratización, irán variando en base a dos dimensiones: el debate público y la capacidad de representación. A los que alcancen el grado máximo en estas dos dimensiones los denominará poliarquías, “ [...] cabría considerar las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público” (Dahl, 1997:18).

Es una concepción útil ya que nos permite enfocarnos en ciertos aspectos y poder estudiar un gran número de regímenes que presentan diferencias entre ellos y que de otra manera nos quedarían por fuera.

Sin embargo esta concepción básica y procedimental deja por fuera un montón de elementos centrales en las democracias actuales. Los organismos internacionales exigen a los Estados una concepción de democracia más amplia, para pertenecer a la comunidad internacional hay que brindar ciertas garantías a los ciudadanos.

La concepción mínima de democracia oficia como punto de partida de lo que podría ser considerado efectivamente una democracia, son las condiciones mínimas que se tienen que dar para que exista una democracia, a partir de allí se comienzan a incorporar más elementos a tener en cuenta, la democracia es entendida en la medida que tiene en cuenta los derechos humanos en toda su concepción, aparte de los derechos civiles y políticos se incorporan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) (Villaseñor, 2015).

En Uruguay se puede decir que muy temprano en su historia se instauró la democracia, una *partidocracia de consenso* como proponen Chasquetti y Buquet (2004), teniendo en cuenta los requisitos básicos. En base al rol preponderante que tuvieron los partidos políticos en nuestro país, que existen desde los inicios, y cómo tuvieron que ir alcanzando ciertos consensos para erigir las instituciones que hoy sostienen nuestra democracia.

Se presentan tres momentos clave en la consolidación democrática del país: los períodos que van de 1918 con la reforma constitucional, al golpe de Estado del presidente Gabriel Terra en 1933; de 1942 con una nueva reforma constitucional, al golpe de Estado llevado a cabo por el presidente Juan María Bordaberry y las Fuerzas Armadas en 1973; y de 1985 con la restauración democrática después de la interrupción más larga de la historia del país (12 años de dictadura cívico-militar), al presente (Chasquetti, Buquet, 2004).

Si bien los autores plantean que estos tres períodos fueron períodos de poliarquía, me atrevería a revisar esto ya que quienes podían participar de las elecciones eran una porción limitada de la población, no fue hasta el segundo período que las mujeres pudieron ejercer el derecho al voto, no es un dato menor y si somos estrictos con la clasificación de Dahl, entiendo que una poliarquía no admitiría un nivel tan bajo de representación. A pesar de que estoy utilizando su estudio y su clasificación me pareció importante puntualizar este detalle como algo que podría discutirse.

Retomando la idea de una concepción más amplia de lo que es la democracia podemos traer las palabras de Przeworski cuando dice que “ a pesar de todos los discursos grandilocuentes [de los fundadores de las instituciones representativas] sobre ser todos iguales, la igualdad en que pensaban era una igualdad política formal, imaginaban procedimientos que dieran a todos iguales oportunidades de influir en los resultados colectivos y también en la igualdad ante la ley. No era igualdad social ni económica. Pero la desigualdad económica, en efecto, mina la igualdad política” (2010: 49,50).

En este sentido debemos mencionar también el concepto de calidad de la democracia, el cual surge justamente a partir de la incorporación de todo este entramado de derechos humanos, y a partir de que las democracias se fueron consolidando y estabilizando. Ya no alcanza con que la democracia garantice un mínimo de elementos que permitan unas elecciones libres, sino que se exige la incorporación de instrumentos que funcionen como garantía de todos los derechos de las personas.

Según Morlino “ [...] una buena democracia es un régimen ampliamente legitimado que satisface por completo a los ciudadanos (*calidad en términos de resultado*); donde los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la integran gozan de libertad e igualdad, incluso en formas y grados distintos (*calidad en términos de contenido*), y donde los ciudadanos tienen el poder de verificar y evaluar en qué medida el gobierno se atiene a los objetivos de libertad e igualdad de acuerdo con el Estado de derecho (*calidad en términos de procedimientos*)” (Morlino, 2014: 40).

En base a esto el autor propone ocho dimensiones a evaluar para determinar la calidad de una democracia:

- con respecto a los procedimientos: Estado de derecho, rendición de cuentas electoral e interinstitucional, participación y competencia¹³
- con respecto a los resultados: capacidad de respuesta
- con respecto al contenido: libertades e igualdad

¹³ De todas maneras aclara que tanto la participación como la competencia son relevantes para cualquiera de las demás dimensiones (Morlino 2014: 46).

Como indica Morlino, los requisitos procedimentales de una democracia funcionan como condiciones mínimas que permiten el desarrollo y funcionamiento de los otros componentes, los cuales son centrales para determinar la calidad democrática de un régimen. En sus palabras:

“Las dimensiones sustanciales no tendrían sentido sin las dimensiones procedimentales; éste es un principio bien conocido en los regímenes democráticos. Sin embargo, para la calidad general de las democracias, las dimensiones sustanciales son incluso más importantes que las que se refieren a los procedimientos” (Morlino, 2014: 53).

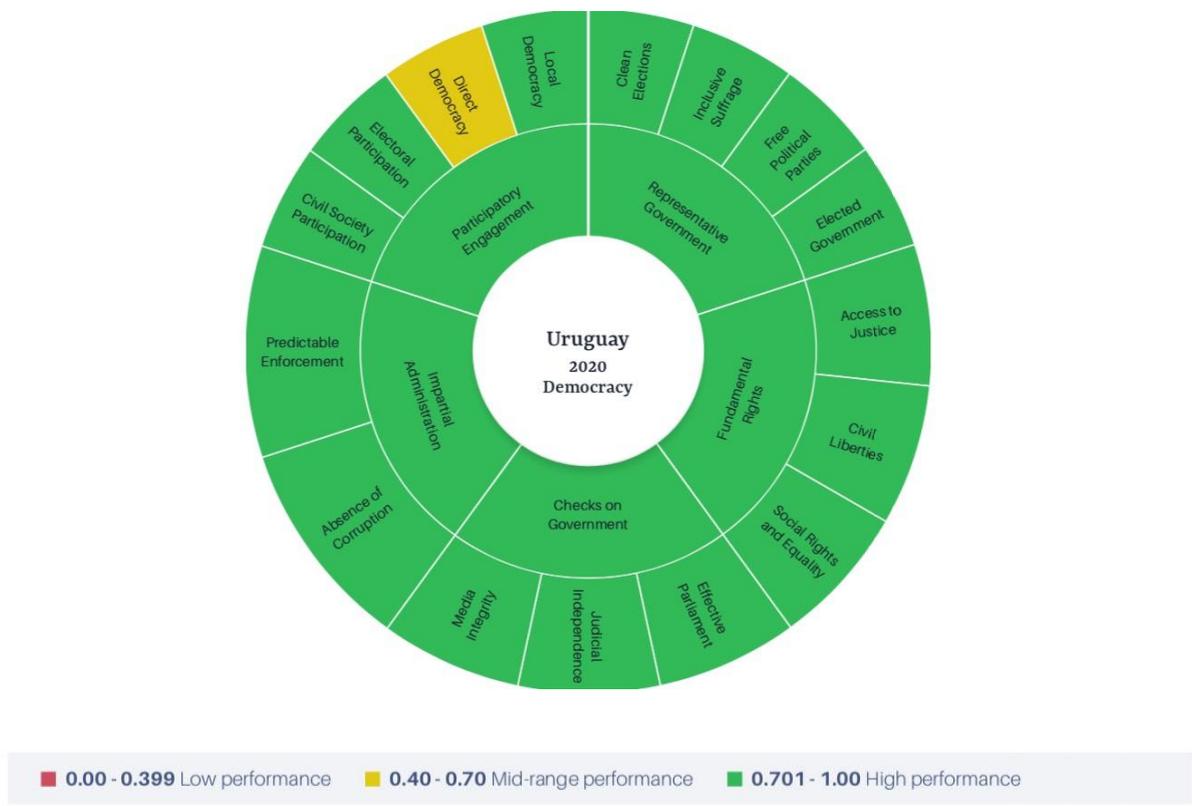
De esta manera vemos que a partir de una definición mínima de democracia determinamos la existencia o no de esta, y luego para determinar cuán buena es una democracia es preciso evaluar otro tipo de componentes (Morlino, 2007).

Uruguay está muy bien calificado en cuanto a la calidad de su democracia, en esta concepción podemos ver, en base a los datos publicados en IDEA Internacional¹⁴, que se tienen en cuenta múltiples aspectos de la democracia y en su amplia mayoría estamos bien puntuados.

¹⁴ <https://www.idea.int/gsod-indices/countries-regions-profile?rsc=%5B165%5D>
(consultados el 28/06/2022)

Figura 2

Calidad de la democracia en Uruguay, 2020



Fuente: IDEA Internacional, Informe 2021

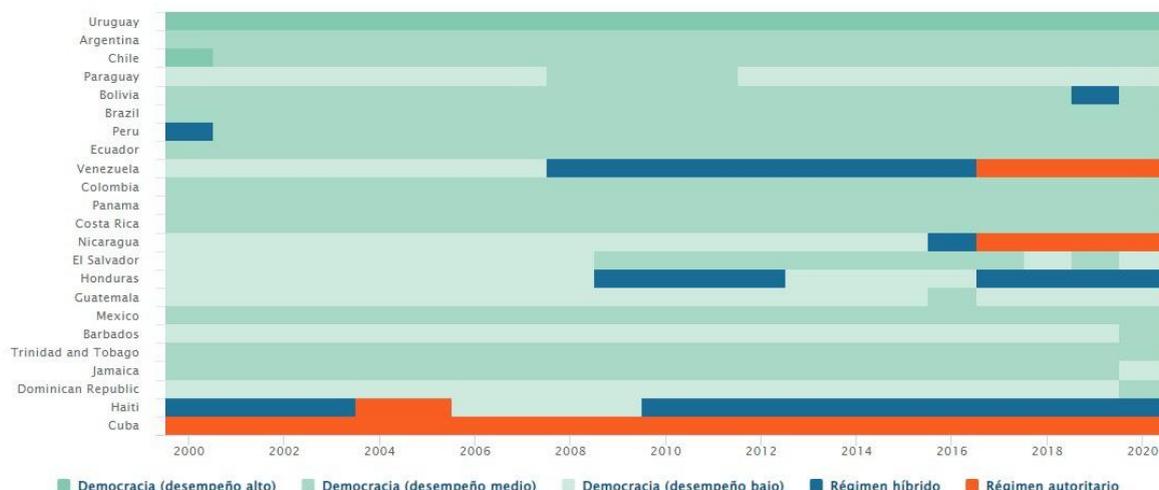
El único punto que está en el rango medio es la democracia directa, lo que sería bueno analizar, ya que como plantean Méndez y Negri “ [...] la participación eleva la calidad ciudadana y genera condiciones de legitimidad crecientes y en continua expansión, contribuyendo, en tal sentido, a la estabilidad y perdurabilidad del régimen” (2011).

También podemos ver que con respecto a los demás países de la región y en medio de un contexto en que los regímenes democráticos han ido perdiendo calidad, Uruguay se ubica con el mejor desempeño democrático.¹⁵

¹⁵ <https://www.idea.int/gsos/las-americas#video-gallery-1> (consultado el 28/06/2022)

Figura 3

Desempeño democrático por país en América Latina y el Caribe (2000-2020)



Fuente: IDEA Internacional, Informe 2021

De esta manera podemos tener un mejor panorama sobre qué hablamos cuando hablamos de democracia en la actualidad y desde una perspectiva de derechos humanos, ahora para entender más cabalmente la temática veamos de qué hablamos cuando hablamos de derechos humanos y su marco internacional.

3.3. Derechos humanos

Se utiliza como herramienta teórica la clasificación de tres generaciones de derechos, los mismos se han ido conquistando a lo largo de la historia a partir de diferentes luchas y acontecimientos, cabe aclarar que esta clasificación no es un orden de relevancia de unos sobre otros, sino implementada solamente a los efectos de su estudio.

La llamada primera generación de derechos refiere a los derechos civiles y políticos, los de segunda generación son los derechos sociales y por último, la tercera generación de derechos son los que refieren a la fraternidad, al medio ambiente, a la justicia social, a la justicia entre

generaciones, a la innovación tecnológica y a la información, a la paz, a la diversidad cultural, entre otros temas, y aún no hay un consenso para su denominación (Favela, 2007).

En 1945, a finales de la Segunda Guerra Mundial y frente a la magnitud de los desastres causados, el mundo necesitaba buscar herramientas de unión y prevención de nuevos conflictos. Es así que se reúnen representantes de 50 países y deciden crear la Organización de Naciones Unidas, en el entendido de que son necesarias instituciones internacionales para la protección de los derechos humanos.

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual se establecen un total de treinta derechos, donde tenemos los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales; y es a partir de este hito que se comienza a utilizar generalizadamente el término *derechos humanos*. Cabe destacar que ya en el Preámbulo de la Declaración se establece esencial el funcionamiento de un Estado de Derecho para que los derechos humanos puedan ser protegidos.

Los derechos humanos son los derechos que tienen todos los seres humanos simplemente por el hecho de serlo, independientemente de quiénes sean y dónde se encuentren. Como explica Nikken (1994), por ser inherentes a la persona humana, también tienen otras características: la universalidad, la transnacionalidad, la irreversibilidad y la progresividad.

También, según este autor, los derechos humanos se afirman frente al poder público, el Estado es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y es el único que puede violarlos, explica que “las ofensas a la dignidad de las personas pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los derechos humanos. [...] El Estado no está en condiciones de igualdad con personas o grupos que se encuentren fuera de la ley, cualquiera sea su propósito al así obrar. El Estado existe para el bien común y su autoridad debe ejercerse con apego a la dignidad humana, de conformidad con la ley” (Nikken, 1994: 7).

Además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se han ido creando otros mecanismos de protección (ver cuadro 2). Existen nueve tratados internacionales principales referentes a determinadas categorías de los derechos humanos, con los que los diferentes

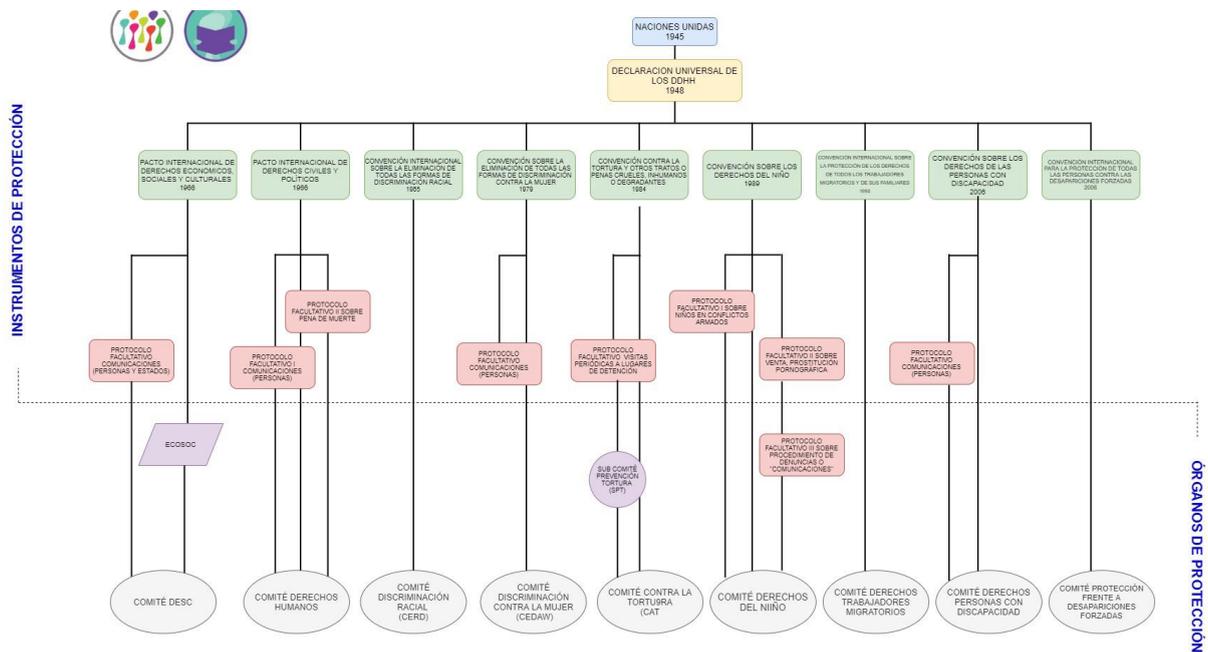
gobiernos, al firmarlos, se comprometen a respetarlos. También es importante para el reconocimiento de los derechos humanos que estén incorporados en las normas jurídicas nacionales, los tratados deben pasar por un proceso de aprobación parlamentaria, Uruguay adhiere a los nueve tratados y los ratificó en las siguientes leyes:

- “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), ley 13.751, de 11 de julio de 1969;
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), ley 13.751, de 11 de julio de 1969;
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), ley 13.670, de 1 de julio de 1968;
- Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (1979), Decreto ley 15.164, de 4 de agosto de 1981;
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1984), ley 15.798, de 27 de diciembre de 1985;
- Convención sobre Derechos del Niño (1989), ley 16.137, de 28 de setiembre de 1990;
- Convención sobre los Derechos de las Personas Migrantes y sus Familias (1990), ley 17.107, de 21 de mayo de 1999;
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), ley 18.418, de 20 de noviembre de 2008;
- Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006), ley 18.420, de 21 de noviembre de 2008” (Blengio et al. 2019b).

Los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas son los encargados de monitorear y controlar el cumplimiento de los tratados por parte de los gobiernos que adhieren a ellos. Recaban información y en base a ella emiten informes y recomendaciones de medidas a implementar al respecto. La siguiente figura presenta los componentes que constituyen al Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Figura 4

Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos

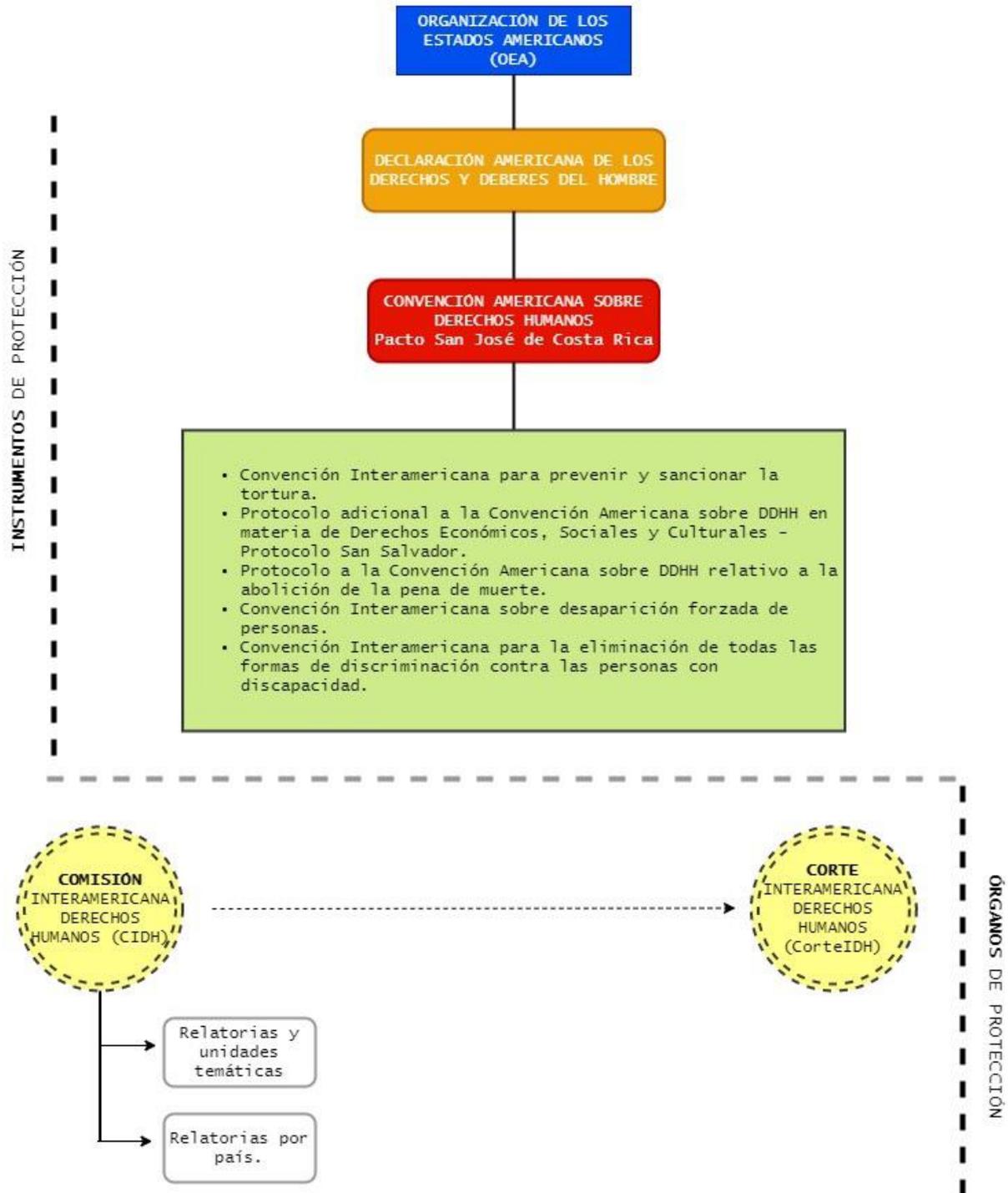


Fuente: INDDHH. Curso DDHH y el rol de la INDDHH, edición 13, 2022.

Con respecto al ámbito regional, en la órbita de la Organización de Estados Americanos contamos con dos Instrumentos principales de derechos humanos: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en 1948 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada “Pacto de San José”, aprobada en 1969 (ver figura 5).

Figura 5

Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos



Fuente: INDDHH. Curso DDHH y el rol de la INDDHH, edición 13, 2022.

Algunos de estos otros instrumentos, a los que Uruguay adhiere, con sus respectivas leyes de aprobación, son:

- “Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), ley 15.737, de 8 de marzo de 1985;
- Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, ley 16.519, de 22 de julio de 1994;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, “Convención de Belém do Pará”, ley 16.735, de 5 de enero de 1996” (Blengio et al. 2019b).

Se ha ido conformando un conjunto de tratados internacionales, tanto universales (ONU), como regionales (OEA), que obligan a ir modificando la normativa jurídica doméstica (Constitución y leyes) para lograr una armonización en la protección a los derechos humanos (Blengio, 2010).

En 1993, en la Declaración y el Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, como respuesta a la discusión de si hay derechos más importantes que otros, se establece que los derechos humanos son “universales, indivisibles e interdependientes”, exigiendo de esta manera a los Estados proteger todos los derechos por igual, no son prioridad ni suficientes los derechos civiles y políticos (Blengio et al., 2019b).

Allí también se reconoce, como expresa la ONU, “la interdependencia entre democracia, desarrollo y derechos humanos” (artículo 8)¹⁶

De esta manera vemos cómo se les exige a los Estados que sus democracias cuenten con determinadas garantías que responden a normativa internacional, no basta con cumplir con ciertos procedimientos, sino que se debe incorporar una normativa acorde a estos requerimientos sobre derechos humanos.

¹⁶ <https://www.un.org/es/events/humanrightsday/2013/about.shtml> (consultado el 28/06/2022)

Como expresa Villaseñor “el DIDH [derecho internacional de los derechos humanos] hace más estrecha la relación entre democracia y derechos humanos, ya que, aunado a la legitimidad demandada en la arena internacional para la formación de Estados democráticos, se demanda que dichos Estados tengan un compromiso serio con los derechos humanos” (2015: 1121).

Se genera una relación tensa entre democracia y derechos humanos, ya que los derechos humanos responden al derecho internacional, el cual limita la libertad de los Estados, los obliga a cumplir con determinados mandatos y eso muchas veces genera descontento (Villaseñor, 2015).

Frente a este descontento y como otra mirada, podemos mencionar lo que señala Williat: “los derechos humanos fijan, por lo tanto, un marco de constreñimientos a lo que el Estado puede decidir hacer o no hacer y de imposiciones acerca de lo que no puede dejar de hacer. Esto no quiere decir que lo deje sin campo de poder discrecional. El Estado sigue teniendo un campo de poder discrecional muy amplio. El enfoque de derechos humanos le fija parámetros, dentro de esos parámetros queda un campo muy extenso para definir cómo hacerlo. Ese campo es el de las políticas públicas” (2011: 45).

Estamos frente a la *esfera de lo indecible*, como plantea Ferrajoli. Allí se encuentran los derechos fundamentales y no hay mayorías que puedan desconocerlos, se debe trascender la concepción procedimental de la democracia, nos dice que “la democracia hoy puede definirse sobre la base de muchas dimensiones que corresponden a otros tantos derechos fundamentales” (Ferrajoli, 2008: 169).

Surge la interrogante de si es la democracia la que hace a los derechos humanos o si son los derechos humanos los que hacen a la democracia. De cualquier modo, sí podemos decir que tienen una relación compleja pero sumamente estrecha, son como dos caras de una misma moneda.

En conclusión, se puede decir que la democracia y los derechos humanos están sumamente ligados, y las democracias actuales no pueden dejar de lado los mandatos internacionales al respecto, por eso es fundamental el rol que cumple la INDDHH como garantía de estos derechos.

3.4. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos como garantía

Frente al entramado internacional de derechos humanos, se generan diferentes órganos que operan como garantías de los mismos, una de las garantías más generales es la separación de poderes de los Estados democráticos, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial implican diferentes formas de contralor, donde el Poder Judicial funciona como la principal garantía del cumplimiento de los derechos. También operan como garantía los organismos internacionales de derechos humanos, tanto universales como regionales.

Las garantías, según Blengio et.al., “son instrumentos, medios que se activan para asegurar el cumplimiento de un derecho y tienen vinculaciones entre sí, a veces se complementan, otras hay caminos que recorrer de manera diferenciada: primero activar un tipo de garantía, para acudir a otros ámbitos. Ante una presunta vulneración de un derecho, se activan para poder exigir la restitución del derecho, o bien la reparación correspondiente” (2019c: 11).

Como explica Blengio (2010), en la Constitución uruguaya se establece que contamos con garantías genéricas y específicas; las genéricas son:

- forma de gobierno republicana democrática
- existencia del Estado de derecho
- separación de poderes
- contralor parlamentario
- declaración de inconstitucionalidad de las leyes
- recursos administrativos
- acción de nulidad
- Tribunal de lo Contencioso Administrativo

Por otra parte, las garantías específicas son:

- recurso de Habeas Corpus
- acción de amparo (art. 7)
- instituto del Habeas Data
- protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos

Dentro de la protección no jurisdiccional de Derechos Humanos encontramos: el Comisionado Parlamentario para el sistema carcelario, el Defensor del Vecino de Montevideo, el Defensor del Vecino de Maldonado y la INDDHH.

El origen de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) se puede ubicar en 1946, cuando el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas consideró el tema. Pero fue recién en 1991, en París, que se realizó el primer taller internacional sobre las INDH, de donde surgen los llamados *Principios de París*, aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas por la Resolución N°48/143, del 20 de diciembre de 1993 (Gutierrez, Navarrete, 2019).

También en 1993 se realizó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, que aprobó la Declaración y el Programa de Acción de Viena, en donde se promueve la creación y el fortalecimiento de las INDH. En su artículo 36 expresa:

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirma el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos pide que se creen o refuercen instituciones nacionales, teniendo en cuenta los "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales" y reconociendo que cada Estado tiene derecho a elegir el marco que mejor se adapte a sus necesidades nacionales específicas (Declaración de Viena, 1993).¹⁷

En 1993, en el segundo taller internacional sobre las INDH, celebrado en Túnez, se creó la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

¹⁷ <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration> (consultado el 28/06/2022)

Como se mencionó anteriormente, los Principios de París rigen la creación y el funcionamiento de las INDH a nivel mundial, establecen reglas y competencias generales que deberán cumplir idealmente todas ellas.

Las INDH deben promover y proteger los derechos humanos dentro de su país, para lo cual desempeñarán las siguientes funciones:

- “Monitoreo y reporte de la situación de los derechos humanos
- Brindar asesoramiento al gobierno y a otros.
- Recepción, investigación y respuesta a denuncias de derechos humanos
- Impartición de programas de educación en derechos humanos
- Cooperar a nivel nacional con socios clave
- Comprometerse con el sistema internacional de derechos humanos” .¹⁸

La GANHRI, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), de acuerdo con lo estipulado en los Principios de París, evalúa la admisión y clasifica a las INDH en categoría A (totalmente compatible con los Principios de París) y categoría B (cumple parcialmente con los Principios de París). Es así que a partir de abril de 2022 forman parte de ella 120 miembros: 90 con categoría A y 30 con categoría B. La INDDHH, como ya se mencionó, desde 2016 está dentro del primer grupo. ¹⁹

En el ámbito regional, como parte de la GANHRI y cooperando directamente con la ACNUDH, se encuentra la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA), la cual cuenta actualmente con 18 miembros acreditados (15 con categoría A y 3 con categoría B).

Según esta institución “En América Latina, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (también conocidas como Oficinas de Ombudsman) además de tener el rol de garantes de Derechos Humanos, son reconocidas como instituciones propias de un Estado de

¹⁸ <https://ganhri.org/nhri/>

¹⁹ <https://ganhri.org/membership/>
(consultados el 28/06/2022)

Derecho, por ello son reconocidas como parte fundamental de procesos democráticos sólidos.”²⁰

Este tipo de institución funciona como complemento de las garantías genéricas, son especializadas. Las INDH funcionan entonces como garantía de los derechos humanos, como contralor de los Estados para el cumplimiento de los mismos, elemento que como vimos es central para las democracias actuales y para determinar la calidad de estas. Lo cual es también muy importante para la estabilidad de la democracia.

En suma, la INDDHH, en su rol de garante de los derechos humanos, en su rol de contralor al Estado en materia de derechos humanos y en el entendido de que los derechos humanos son componentes claves de la democracia, entendemos que cumple un rol relevante para la democracia misma.

3.5. Análisis y recomendaciones

La democracia, en la concepción mínima de Dahl, como podemos ver en el cuadro 4, exige ciertas garantías que permitirían el desarrollo de lo que presenta como requisitos para la misma. Este tipo de garantías no tiene relación con una del tipo de la INDDHH porque no responden a la misma noción de democracia.

²⁰ <https://www.rindhca.org/miembros/miembro-rindhca> (consultado el 28/06/2022)

Figura 6

Algunos requisitos para que se de la democracia entre un gran número de habitantes

Para tener la oportunidad de:	Se requieren las siguientes garantías institucionales:
I. Formular las preferencias:	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación.2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto.4. Libertad para que los líderes políticos compitan en busca de apoyo.5. Diversidad de fuentes de información.
II. Manifestar las preferencias:	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación.2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto.4. Elegibilidad para la cosa pública.5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.6. Diversidad de fuentes de información.7. Elecciones libres e imparciales.
III. Recibir igualdad de trato por parte del gobierno en la ponderación de las preferencias:	<ol style="list-style-type: none">1. Libertad de asociación.2. Libertad de expresión.3. Libertad de voto.4. Elegibilidad para el servicio público.5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.<ol style="list-style-type: none">5a. Derecho de los líderes políticos a luchar por los votos.6. Diversidad de fuentes de información.7. Elecciones libres e imparciales.8. Instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias.

Fuente: *La Poliarquía*, Dahl (1997)

En base a lo expuesto y para finalizar este análisis podemos ver que en la actualidad es necesario considerar una democracia más multidimensional para poder cumplir con las exigencias internacionales. Esta democracia debe incluir aparte de los derechos civiles y políticos, como condiciones mínimas para poder funcionar, a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Deben estar presentes los derechos de primera, segunda y tercera generación, que como ya se mencionó, son indivisibles e interdependientes.

Como expone Favela (2007), la democracia brinda el marco institucional en el que se pueden hacer efectivos los derechos humanos. El Estado debe otorgar a los ciudadanos unos mínimos de bienestar y para eso necesitamos organismos de contralor que lo garanticen.

En esta nueva concepción presentada, exigida por los organismos internacionales, Democracia y Derechos humanos son indivisibles, por tanto hacen falta nuevos organismos de contralor que garanticen estos nuevos elementos.

Retomando los hechos que motivaron mi análisis, teniendo en cuenta los ataques recibidos por la INDDHH y que la misma ya expresaba su preocupación en el Informe anual a la Asamblea General 2020²¹, pudimos observar que representantes del oficialismo han manifestado su inconformidad con la misma. Las críticas recibidas han sido con respecto a las competencias de la Institución y la imparcialidad de sus integrantes, se ha dicho que el accionar de la misma responde a intereses político-partidarios y que se ha tomado atribuciones que no le corresponden, y por tanto debería reverse la ley que la creó. Las diferentes opiniones van desde rever las competencias, la estructura y el funcionamiento de la Institución, hasta la propuesta de eliminarla.

Como recomendación para intentar fortalecer y relegitimar a la Institución, considero que es importante reforzar la función de promoción y educación en derechos humanos, para lo cual se podría llevar a cabo una campaña informativa de la Institución y sus funciones y competencias, y hacer hincapié en la importancia que tiene para la democracia. Realizar acciones en este sentido sería prudente, ya que dejaría en claro qué es lo que puede y debe hacer la INDDHH y su rol como garante de los derechos humanos, elemento esencial para la democracia.

Esta campaña iría dirigida a la población en general, sería realizada por la INDDHH y podría ser apoyada, como las actividades que se hacen desde el Área de Educación, por actores de la sociedad civil, del sistema político y de las instituciones del Estado.

21

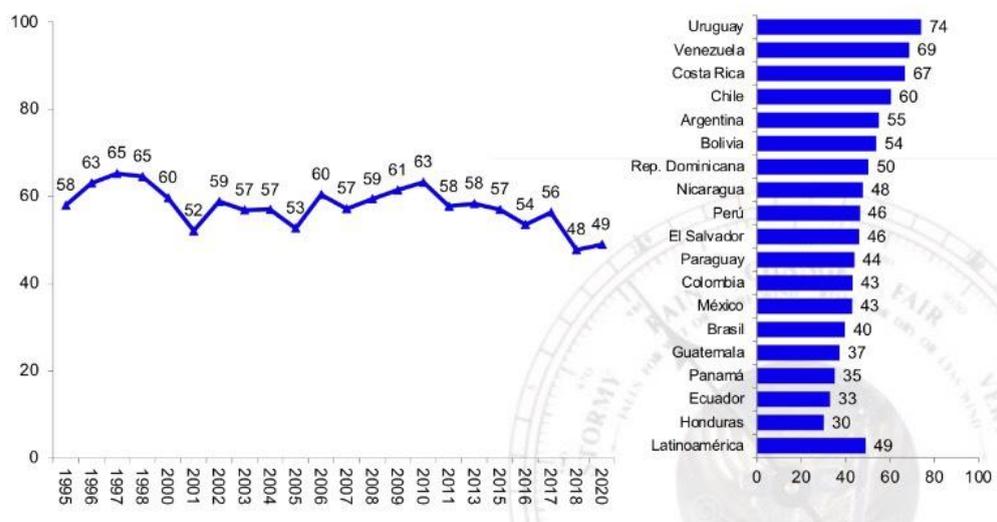
<https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe%20Anual%20a%20la%20Asamblea%20General%202020.pdf> (consultado el 28/06/2022)

Propongo, en el marco de dicha campaña, hacer énfasis en el rol de la INDDHH para la democracia en el entendido de que la misma es un valor muy importante para los uruguayos, como plantean Chasquetti y Buquet “en materia política, el rasgo característico más destacable de la opinión pública uruguaya es el alto nivel de adhesión a la democracia como sistema de gobierno” (2004).

Según datos del estudio de opinión pública para América Latina, Latinobarómetro²², en su informe 2021 podemos ver que la democracia es muy valorada por los uruguayos y si bien se ha dado una caída en su aprobación por la opinión pública, Uruguay es el país que se mantiene a lo largo de los años dentro de los niveles más altos de aprobación en Latinoamérica. Podemos observar en las gráficas 4 y 5 cómo se posiciona entre los primeros lugares en mediciones sobre el apoyo a la democracia.

Figura 7

Apoyo a la democracia: la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno (Total Latinoamérica 1995 - 2020 - Totales por país)

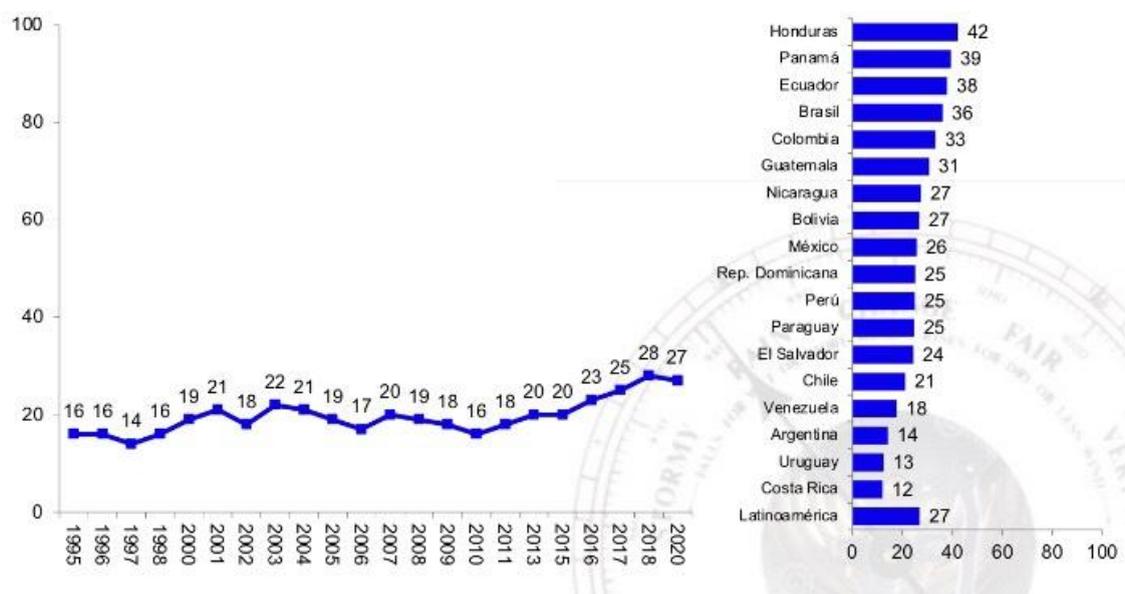


Fuente: Latinobarómetro, Informe 2021

²² <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> (consultado el 28/06/2022)

Figura 8

Apoyo a la democracia: da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático (Total Latinoamérica 1995 - 2020 - Totales por país 2020)



Fuente: Latinobarómetro, Informe 2021

Considero que si la ciudadanía uruguaya valora la democracia y es informada sobre el rol que tiene la INDDHH para esta, podrá valorarla también y comprender más cabalmente la relevancia que tiene como garantía.

Si bien la Institución tiene como competencia la promoción y la educación en derechos humanos, que se encarga de extender el conocimiento sobre derechos humanos a todos los sectores de la sociedad con diferentes actividades, la idea de una campaña informativa podría ser algo más masivo que puede aportar en el camino a la institucionalización de la misma.

Se propone realizar una campaña informativa en donde se explique qué es la Institución, qué hace, cuáles son sus competencias y que se resalte su rol fundamental para la democracia, así como también la idea de que si los derechos humanos forman parte de la democracia, la INDDHH, como organismo de contralor, estaría controlando el buen funcionamiento de la misma y por tanto incidiendo en su calidad

4. Conclusiones

Para concluir podemos hacer una breve recapitulación en donde mencionamos que este informe se elabora a partir de la experiencia de pasantía en la INDDHH, en donde elaboré como una de mis tareas allí desarrolladas un informe sobre cuestionamientos recibidos por la misma.

Este producto motivó una reflexión en cuanto a la pertinencia de la existencia de la INDDHH y su importancia para la calidad democrática, en donde se desarrolla la idea de democracia como un régimen que debe incluir a los derechos humanos en todo su conjunto, derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

Como parte de esta reflexión también se intenta ver qué podría hacer la Institución para estar mejor posicionada y lograr establecerse como un organismo de contralor conocido públicamente y que su utilización sea generalizada. Para lo cual se propone la realización de una campaña informativa masiva sobre las competencias de la misma y su rol de garantía para los derechos humanos.

Por tanto, junto a su rol de educación en derechos humanos, esto también permitiría llevar información a la población en general, fortaleciendo también su rol como garantía, ya que hace más posible la “vivencia de los derechos humanos” como señala Villaseñor, “que consiste en la manera en que los individuos hacen suyo el discurso de los derechos humanos y emplean los distintos mecanismos para exigir su mecanismo” (2015: 1125)

Es importante mencionar también que en los últimos años la democracia se ha ido debilitando a nivel mundial, por eso también es importante fortalecer los elementos que tengamos para fortalecer, valga la redundancia, al sistema democrático.

Como reflexión final podemos citar las palabras de Raúl Martínez en los Aportes para la profundización de la democracia, desde un enfoque de derechos humanos, publicado por Servicio Paz y Justicia en donde expresa:

“no podemos aceptar que la democracia sea solo la existencia de libertades formales. Estas son imprescindibles, sí, pero insuficientes e inestables. Expuestas a ser violadas en pequeñas cosas cotidianas, están también expuestas a ser violadas en proporciones que significan tragedias cuando se las desconocen a través de dictaduras y a veces hasta en sistemas representativos, terminando por alcanzar, inevitablemente, a la enorme mayoría de la población, con su violencia física, moral, económica, ideológica o afectiva. Las libertades esenciales a la democracia, solo se van consolidando en la medida en que se hacen efectivas para toda la población.

La concepción de los derechos humanos concibe a las libertades civiles y políticas como indivisibles de los derechos económicos, sociales y culturales. Unos y otros constituyen solo aspectos de una misma cuestión y sin los cuales ninguno de ellos puede ser realidad” (1994: 8).

Como breve evaluación podría decir que como instancia de aprendizaje la pasantía cumplió mis expectativas, como ya mencioné, no había tenido la oportunidad de trabajar esta temática en detalle y la práctica profundizó mi interés en ella y me permitió conocer más y mejor el área de derechos humanos, en la cual me gustaría seguir trabajando a futuro.

Por último quiero agradecer a la Facultad de Ciencias Sociales, la que fue mi casa de estudios durante tantos años y a cada docente que me brindó elementos para mi formación tanto profesional como personal. También quisiera agradecer a Margarita Navarrete quien me guió durante estos meses, al equipo del Área de Estudios y a la INDDHH en general por recibirme y permitirme transitar allí mi último tramo de la Licenciatura.

Bibliografía

- Blengio, Mariana (2010) “La protección jurídica de los Derechos Humanos en Uruguay”. En *La construcción de los Derechos Humanos es una obra sin fin*, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la Universidad de la República.
- Blengio, Mariana, Navarrete, Margarita y Robaina, María Celia (2019a) “La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo como garantía”, Montevideo: INDDHH.
- Blengio, Mariana, Navarrete, Margarita y Robaina, María Celia (2019b) “¿Qué entendemos por derechos humanos?”, Montevideo: INDDHH
- Blengio, Mariana, Navarrete, Margarita y Robaina, María Celia (2019c) “Dimensión subjetiva. Derechos, deberes y garantías”, Montevideo: INDDHH
- Chasqueti, Danieli y Buquet, Daniel (2004). "La democracia en Uruguay: una partidocracia de consenso". En *Política* 42: 221-247.
- Dahl, Robert (1997) "Democratización y Oposición Pública" (Cap. I) y "¿Tiene importancia la Poliarquía?" (Cap. II). En *La Poliarquía: Participación y Oposición*, Madrid, Tecnos, pp. 13-39
- Favela, Alejandro (2007). "Ciudadanos y derechos humanos". En Gustavo Emmerich y Víctor Alarcón (coords) *Tratado de ciencia política*. Cap. 5.
- Fontaine, Guillaume y Gurza-Lavalle, Adrián (2019) “Controles democráticos y cambio institucional en América Latina Presentación del dossier”. En *Íconos*, Revista de Ciencias Sociales (Nº65). DOI: 10.17141/iconos.65.2019.4041
- Ferrajol, Luigi (2008) “Democracia y derechos fundamentales”. En Cuadernos del CLAEH, Nº96-97, pp. 167-170.
- Gutierrez, Magdalena y Navarrete, Margarita (2019). “Las instituciones nacionales de derechos humanos y su participación en el sistema universal de protección de los

derechos humanos. La experiencia uruguaya”. Revista de Derechos Humanos, v.1, FCU, Montevideo.

Helander Capalbo, Nils (2018). “La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en Uruguay: una revisión al desafío de «controlar y dialogar» con el Estado en materia de derechos humanos”. En: *Desafíos en materia de derechos humanos y garantías. Obra colectiva*. INDDHH, Montevideo, Uruguay.

Martínez, Raúl (1994). “Aportes para la profundización de la democracia. Desde un enfoque de Derechos Humanos (I)”. Servicio Paz y Justicia Uruguay.

Méndez Parnes, María Soledad y Juan Javier Negri (2011). “Desafíos actuales de la democracia”. En Aznar, Luis y Miguel De Luca (coords.) *Política Cuestiones y Problemas*. Buenos Aires, Cengage Learning. Cap. 4.10. pp.151-154.

Morlino, Leonardo (2007). “Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?”, *Revista de Ciencia Política*, 27 (2). pp. 3-10

Morlino, Leonardo (2014). “La calidad de las democracias en América Latina”, Informe para IDEA Internacional.

Nikken, P. (1994). “Concepto de derechos humanos”. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Ed.) *Estudios básicos de derechos humanos I*. (pp.15-37). San José, C.R.: IIDH.

Przeworski, Adam (2010). “Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno”. Buenos Aires: Siglo XXI Editores. pp. 33-53.

Villaseñor Alonso, Isabel (2015). “La Democracia y los Derechos Humanos: una relación compleja”, *Foro Internacional*, octubre-diciembre, 2015, vol.55, N°4 (222), pp.1115-1138.

Willat, Fernando (2011). “¿Qué es la perspectiva en Derechos Humanos?”. MIDES.

Otros materiales consultados

Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*

Asamblea General de las Naciones Unidas (1993). *Principios de París*.

Conferencia Mundial de Derechos Humanos (1993), Declaración y Programa de Acción de Viena <https://www.ohchr.org/es/about-us/history/vienna-declaration>

INDDHH (2014). Declaración de conformidad con los Principios de París. <http://www.diputados.gub.uy/inddhh/2014/A4.pdf>

INDDHH (2020). Informe anual a la Asamblea General. <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/publicaciones/Informe%20Anual%20a%20la%20Asamblea%20General%202020.pdf>

INDDHH (25/01/2021). *Creación y cometidos de la INDDHH (Ley 18446)* [Video]. <https://www.youtube.com/watch?v=Yc2KfvXI4bo&t=11s>

INDDHH (2021). Informe anual a la Asamblea General. https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/informe_anual_a_la_asamblea_general_2021_inddhh.pdf

Ley N° 18446 (2008). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18446-2008>

Ley N° 18806 (2011). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18806-2011>

Ley N° 19763 (2019). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19763-2019/3>

Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Institución Nacional de Derechos Humanos (2022). *Las garantías en los primeros momentos de la detención. Recomendaciones para un abordaje preventivo de la tortura y/o malos tratos en las dependencias policiales.*

https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/sites/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/files/documentos/noticias/informe%20MNP%20sobre%20recomendaciones%20para%20prevenir%20tortura%20y%20malos%20tratos%20en%20unidades%20policiales_070322.p

Parlamento del Uruguay. Institución Derechos Humanos (Nacional). Creación. Ficha completa. https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/31578/ficha_completa

Sitio oficial de las Naciones Unidas <https://www.un.org/es/>

Sitio oficial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <https://www.oas.org/es/cidh/>

Sitio oficial de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU) https://www.ohchr.org/en/ohchr_homepage

Sitio oficial de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos <https://ganhri.org/>

Sitio oficial de la Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano <https://www.rindhca.org/>

Sitio oficial de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/>

Sitio oficial de Latinobarómetro <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Sitio oficial de IDEA Internacional <https://www.idea.int/data-tools/tools/global-state-democracy-indices>

Sitio oficial del Mirador DESCA <http://miradordesca.uy/>

En Perspectiva (07/09/2020). Entrevista a Jorge Larrañaga. Radiomundo 1170am. <https://enperspectiva.uy/en-perspectiva-programa/entrevistas/jorge-larranaga-no-seguir-las-recomendaciones-procedimientos-policiales-la-inddhh-estan-viciadas-flechamiento-ideologico-politico-se-analiza-accion-i/>

La Diaria (06/09/2021). *Domenech afirmó que la INDDHH es “una militancia activa y sesgada” y “refugio de personas que fracasaron políticamente”*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/domenech-afirmo-que-la-inddhh-es-una-militancia-activa-y-sesgada-y-refugio-de-personas-que-fracasaron-politicamente/>

La Diaria (16/03/2022). *Blancos alineados con la idea de Argimón de hacer una “revisión” de la INDDHH con “reformas a nivel legal”*.
<https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/3/blancos-alineados-con-la-idea-de-argimon-de-hacer-una-revision-de-la-inddhh-con-reformas-a-nivel-legal/>

La República (16/03/2022). *Argimón acusa a la Inddhh de “intervenir” en la campaña y planteó revisar sus competencias*.
<https://www.grupormultimedia.com/argimon-acusa-a-la-inddhh-de-intervenir-en-la-campana-y-planteo-revisar-sus-competencias-id1011277/>

Manini Ríos, Guido [VTV NOTICIAS]. (17/03/2022). *Manini Ríos sobre el INDDHH: “hay que marcarle bien cual son sus cometidos”* [Video]
<https://www.youtube.com/watch?v=2L-KufJFCOY>

Sanguinetti, Juilo María (11/03/2022). *La degradación de las grandes causas*. Correo de los viernes. <http://www.correodelosviernes.com.uy/La-degradacion-de-las-grandes-causas.asp>