



## Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

### ¿Derechos Humanos desafiados? Efectos de los intereses políticos y económicos en la implementación del Derecho Internacional

## Los Derechos Humanos basados en el conocimiento y la conciencia son exigibles

Pablo Frederick S\*

Las nuevas situaciones, propias de la globalización económica y política, así como las diferentes versiones de Estado hoy coexisten, plantean cambios indispensables en el trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos. La aparición de viejos y nuevos actores con más poder que los Estados nacionales dificulta la aplicación directa de la doctrina tradicional.

#### Contenido

1. Nociones tradicionales
2. Derechos del “no hacer” y del “hacer”
3. Carácter político de los derechos humanos
4. Un nuevo proceso de construcción de derechos
5. Análisis de impacto
6. Cambios en la operatividad cotidiana
7. Negociación, cabildeo o “lobby

Los cambios que experimenta el mundo, y su velocidad, desafían cotidianamente a los derechos humanos. Tanto desde la perspectiva tradicional de ellos, donde los Estados son los sujetos de cumplir con estos derechos, como en el nuevo escenario internacional donde la aparición de viejos y nuevos actores con más poder que éstos nos dificulta la aplicación directa de la doctrina tradicional. Igualmente, situaciones propias de la globalización económica y política así como las diferentes versiones de Estado hoy existentes plantean algunos cambios indispensables en el trabajo de defensa y promoción de estos derechos.

#### 1. Nociones tradicionales

El enfoque de los derechos humanos se basa en la noción, hoy aceptada universalmente, de la persona como sujeto de derechos establecidos en los diversos acuerdos internacionales, producto de la evolución de la humanidad. La actual comprensión integral de estos derechos es el fruto de un largo camino que ha involucrado progresivamente a una gran cantidad de actores políticos y sociales de todo el mundo. Este enfoque es, ante todo, una visión del mundo basada en las personas y el contexto deseable para que puedan desarrollar sus capacidades y vivir dignamente.

En un principio podría decirse que las necesidades insatisfechas son el producto de derechos no respetados. Cualquier análisis de este tipo, no obstante, debe considerar que el cúmulo de

necesidades “mínimas” no puede ser establecido taxativamente sin aceptar que la misma dinámica social crea y desarrolla nuevas necesidades cotidianamente. Por ello es que los derechos humanos se basan en tratados internacionales, regionales y nacionales que sirven como un “mínimo exigible” a quienes tienen en sus manos velar porque estos derechos se cumplan, los mismos que, asumiendo la dinámica antes mencionada, incorporan periódicamente nuevos derechos a sus tratados.

En este sentido hay que rescatar dos elementos de permanente discusión e incluso contradicción en el ámbito de los derechos humanos. La primera tiene que ver con los actores o los sujetos del derecho internacional de los derechos humanos. Tradicionalmente, y ese es el espíritu evidente en los acuerdos internacionales, son los Estados. Desde el momento que las Organización de las Naciones Unidas (ONU) reúne en su seno a Estados, su legislación se limita a ellos como detentadores de obligaciones en materia de derechos humanos. Son éstos, por lo tanto, los entes a los cuales hay que dirigirse a la hora de demandar el respeto a algún derecho violado tanto a nivel interno como en el ámbito internacional.

La esencia doctrinaria de este argumento está en que cada país tiene sus leyes e instituciones para perseguir a quienes las violan, siendo las Naciones Unidas y sus cuerpos orgánicos de derechos humanos quienes vigilan que el Estado, quien debe hacer cumplir las leyes internas, no las violente. Similar situación se

produce con los Acuerdos regionales (como el caso de la Organización de Estados Americanos - OEA). Sin embargo, el gran desarrollo de actores internos y supranacionales no estatales (grupos armados, empresas transnacionales, sectas, etc.) que se han fortalecido con el devenir de la humanidad y detentan niveles de poder incluso mayores que algunos Estados, cuestionan la plena validez de estas estructuras. Ni hablar de las actuales formas de encarar los conflictos armados globales en los que EEUU, como principal potencia militar ha obviado directamente el papel de la ONU trasladando virtualmente sus funciones a la OTAN.

## **2. Derechos del “no hacer” y del “hacer”**

En segundo lugar, existe una antigua discusión respecto de los mínimos exigibles en los diversos tipos de derechos que los tratados internacionales reconocen. Es así que los llamados derechos del “no hacer”, como los civiles y políticos,<sup>1</sup> contrastan con los del “hacer” como se conoce a los derechos económicos y sociales. Más allá de la negación que algunos autores hacen de esta diferencia<sup>2</sup> en la práctica esta contradicción existe y tiene como fundamento las mismas declaraciones sobre derechos económicos y sociales.<sup>3</sup> Esta importancia ha sido determinante para asumir los derechos económicos y sociales en un nivel similar de importancia que los derechos civiles y políticos, especialmente a la hora de aplicar su exigibilidad.

La consecuencia práctica ha sido la dificultad de establecer estos mínimos exigibles cuando se trata de los derechos económicos y sociales puesto que en este ejercicio se verían involucrados análisis económicos, estadísticos, políticos y otros que normalmente son excluidos del estudio y práctica de los derechos humanos. En términos de políticas sucede lo mismo. En la realización de los derechos civiles y políticos interviene fundamentalmente el sector judicial (cárceles, Policía, tribunales de justicia) y en casos extremos el de Defensa (Fuerzas Armadas), en cambio en los otros se debiera incorporar el sector económico, social y político. Si bien la mayoría de los países aceptan ser “supervisados” internacionalmente en la actuación de sus Policías, Fuerzas Armadas e incluso la justicia, son pocos los que aceptan someter sus políticas económicas y sociales a la vigilancia externa.<sup>4</sup>

## **3. Carácter político de los derechos humanos**

Por ello, uno de los desafíos de cualquier visión o enfoque de derechos humanos en la actualidad pasa por entender el carácter político de los derechos humanos, por cuanto uno de los puntos de partida insoslayable es generar conciencia de los mismos y buscar formas de hacerlos respetar por las autoridades para lo cual elementos como la negociación y la generación del necesario poder para tener éxito son indispensables. En este ámbito, actividades como la capacitación, el empoderamiento, la formación de liderazgos, la participación política y el desarrollo local son herramientas privilegiadas y en alguna medida su generación y fortalecimiento son objetivos a lograr en sí mismas. Más adelante ahondaremos sobre el respecto. Dentro del mismo aspecto, también son objetivos a lograr el establecimiento de indicadores claros, tanto de impacto como de resultado, del respeto a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Hasta el momento los más referidos en la literatura sobre los tres últimos son los que prepara anualmente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que se resumen en el Índice de Desarrollo Humano y otros indicadores desagregados y desesgados del mismo. Esto es, sin duda, uno de los desafíos más urgentes y forma parte integral de la dinámica (teórica y práctica) de entender las necesidades humanas insatisfechas a partir de los derechos inalienables e inherentes a cada persona.

## **4. Un nuevo proceso de construcción de derechos**

Por ello, uno de los desafíos actuales de los derechos humanos, de parte de organizaciones que trabajan en el área social, es el diseño de un proceso de construcción de derechos que incorpore tanto la relación con los demás sujetos de derecho como con quienes tienen la obligación de hacerlos respetar.

Por construcción de derechos se entiende el crear capacidades y dinámicas propias dentro de los sectores sociales empobrecidos en base a las necesidades de cada comunidad y de su entorno, en un sentido sostenible y participativo. Dicho enfoque cobra particular importancia en momentos en que el Estado, en todos sus niveles (nacional, regional y municipal) se ha visto reducido en magnitud y funciones por lo que sus capacidades de responder a las crecientes y cambiantes demandas sociales ha disminuido. No se trata de enajenar la responsabilidad del cumplimiento de derechos establecidos en declaraciones y pactos internacionales sino, por el contrario, generar capacidades de negociación y acción dentro de las propias comunidades que les permitan enfrentar sus carencias y generar procesos sociales con miras hacia un futuro mejor.

Lo anterior nos lleva necesariamente a incluir, a partir de este enfoque, actividades ya mencionadas como la capacitación, el empoderamiento, los liderazgos, creación de identidades, etc. Áreas de trabajo como el desarrollo local, regional, la incorporación al mercado de comunidades marginales, la diversidad cultural, la creación de espacios de competitividad, la educación, salud, medio ambiente, aparecen, en general, como prioridades en los diagnósticos participativos que dan origen a cada uno de estos procesos.

## **5. Análisis de impacto**

En términos de herramientas utilizadas, el análisis de impacto aparece como prioritario. ¿Qué ha pasado en nuestra población objetivo luego de nuestra intervención?, es la pregunta inicial para este tipo de evaluación. Un seguimiento de la misma es indispensable así como evaluaciones periódicas y flexibles que permitan enmendar el rumbo si los resultados se están alejando en los plazos estipulados. La satisfacción de una necesidad de manera inmediata, a través de asistencia humanitaria, puede aliviar una situación en el corto plazo, lo que es muy importante, especialmente en situaciones de emergencia. Sin embargo, una acción sostenida de mediano (y a veces largo) plazo permitirá establecer procesos sostenibles que redunden en mejorar condiciones de vida incluso para afrontar emergencias. A partir del seguimiento del impacto, por otro lado, es posible determinar los niveles de acción política requeridos para lograr el objetivo.

Si bien muchas veces este tipo de actividades de desarrollo escapa a la clásica visión del activismo de

los derechos humanos, son muchas las experiencias que, comenzando por un proceso de desarrollo local, se han visto fortalecidas y complementadas con capacitación en derechos humanos, solicitada por las mismas poblaciones que requieren de elementos para negociar mejor sus derechos como tales en los diferentes ámbitos que les conciernen.

Un enfoque actualizado de derechos humanos debe apuntar a cambiar, ya sea a través de alterar la situación estructural que provoca la intervención, como por medio de un proceso de mediano y largo plazo que abra las puertas a reclamar la satisfacción de derechos basado en el conocimiento y conciencia de los mismos y con capacidad de negociarlos ante los portadores de deberes.<sup>5</sup> Para las organizaciones que trabajan en derechos humanos ésta es también una forma de fortalecer, desde la participación de los protagonistas, las demandas que normalmente se realizan a los entes del Estados en sus diferentes niveles

Es una actividad más orientada a la generación de un proceso de construcción de derechos que permita a los beneficiarios o población objetivo avanzar con paso firme hacia un mayor bienestar y hacia una dinámica sostenible de mejoría en el respeto a sus derechos, incorporando los elementos antes señalados.<sup>6</sup>

#### **6. Cambios en la operatividad cotidiana**

Es cierto que un cambio de este tipo involucra algún cambio organizacional tanto en la cultura de la organización (especialmente en lo referido a la concepción del trabajo y sus alcances) como en la operatividad cotidiana. Nuevas capacidades, como el análisis político, conocimientos sobre negociación, elementos de desarrollo, formación de liderazgos, etc.. pueden significar ciertos traumas en la inercia institucional seguida hasta el momento. Pero eso es inevitable en cualquier cambio de enfoque y requiere de un diagnóstico interno de la organización y de la disposición de adaptar su estructura cultural y física para realizarlo.

Esta incorporación al trabajo de derechos humanos de nuevas formas operativas tiene especial relevancia si consideramos la necesidad que hoy tienen las poblaciones marginadas de integrarse a la sociedad desde una perspectiva más digna y participativa. El mayor efecto negativo de la globalización en los pueblos del Tercer Mundo es, sin duda, la progresiva exclusión a que se ven sometidos. Esta exclusión, tradicionalmente basada en aspectos sociales y económicos se ha visto reforzada por la carencia de capacitación (educación), liderazgo, identidad y autoestima, todos procesos que pueden abarcarse a partir de un enfoque de derechos humanos.

#### **7. Negociación, cabildeo o “lobby”**

Un punto final al que quiero referirme tiene que ver con la negociación, cabildeo o “lobby”, tan importante en lograr que los derechos humanos sean incorporados a la acción de los Estados, especialmente a través de políticas sostenibles en el tiempo.

Es obvio que en los foros internacionales el cabildeo es permanente, especialmente para nuestro interés, en los espacios que Naciones Unidas ha creado para los derechos humanos. Sin embargo, en América Latina, al menos, es muy importante localizar estas acciones en las cancillerías o ministerios nacionales antes de participar en dichos foros. Son muchas las experiencias que demuestran que si bien los derechos humanos exceden el espacio nacional, quienes representan a los Estados en Naciones Unidas son diplomáticos o burócratas sujetos a instrucciones desde sus gobiernos. Esto vuelve indispensable el desarrollo de un proceso de relacionamiento e interpelación permanente, a partir de la negociación, con quienes toman las decisiones.

Igualmente sucede a la hora de condicionar recursos, apoyos políticos, etc, en espacios internacionales. Hoy la dinámica internacional obliga a una interacción permanente con instituciones financieras y países desarrollados que tienen voto (y veto) en dichas instituciones o aplican directamente recursos en nuestros países. ¿Porqué no condicionar préstamos y apoyos al respeto a los derechos civiles y políticos, a la aplicación correcta de políticas sociales, a la distribución del ingreso, a la generación de empleos, salud y educación en los países beneficiarios, además de las tradicionales condicionantes macroeconómicas del ajuste fiscal y otras?

Los desafíos son muchos y tienen siempre varios puntos de partida. La cuestión es, a mi juicio, comprender que los derechos humanos son parte de la dinámica social de los países y, más allá de sus estructuras internacionales y nacionales (y de sus fundamentos inalienables), deben adaptar sus estructuras y metodologías, especialmente las organizaciones que los defienden y promueven, para lograr un mayor impacto en la sociedad y en los cambios que el mundo requiere. Así como los cambios que generan estos desafíos son múltiples y de orígenes diversos, también hay que afrontarlos desde una perspectiva multidisciplinaria. Cualquier estudio de nuestra región debiera llevarnos a un análisis crítico de cómo han influido, y cómo pueden influir en el futuro, las organizaciones de derechos humanos en esta dinámica tan cambiante y en la que, sin duda, hay un importante papel que jugar.

Febrero de 2002

\* **Pablo Frederick S.** Economista, ex coordinador adjunto de Serpaj América Latina, miembro de la Comisión Sudamericana de Paz, Chile Ponencia presentada en el Panel “¿Derechos Humanos desafiados?: Efectos de los intereses políticos y económicos en la implementación del Derecho Internacional”, parte del Seminario Internacional Exigibilidad de los Derechos Humanos: Un Enfoque Integral. El uso efectivo de los sistemas y mecanismos internacionales. Quito, febrero 8 2002.

## NOTAS

1. Se entiende que en derechos restrictivos como no matar, no torturar, etc, la base mínima está claramente establecida en la no comisión de dichos actos que en sí constituyen violaciones a los derechos humanos.
2. Informe de Desarrollo Humano 2000, PNUD, pág. 93, "La eliminación de los mitos sobre las diferencias".
3. Ver al respecto el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En el artículo 2 de dicho Pacto se establece el concepto de adoptar medidas a favor de estos derechos "hasta el máximo de recursos de que disponga", "para lograr progresivamente" la plena efectividad de estos derechos.
4. Nos referimos a la supervisión en base a derechos humanos. Las relaciones de los países con instituciones financieras internacionales escapan a esta lógica por razones obvias.
5. Que un sujeto sea portador de derechos humanos no significa que no sea también sujeto de deberes ante la sociedad. Se utiliza este término para diferenciar de quienes tienen como función principal el respetar los derechos de las personas. De hecho, la construcción de derechos incluye el conocimiento y ejercicio de deberes.
6. En este punto corresponde acotar de manera clara los límites (basados en el objetivo de cada proyecto) de la intervención puesto que, de no hacerlo, ésta puede prolongarse indefinidamente. En el caso que los límites establezcan una acción focalizada en determinada población, no es siempre necesario intentar cambiar o ejercer presión directa sobre autoridades ni inmiscuirse en aspectos de la política contingente. La acción desarrollada en términos locales es a veces más efectiva, como forma de acción indirecta (facilitador de procesos en términos del documento), que una acción política para la que a veces no se está inmediatamente preparado.