



Los Derechos Económicos, Sociales
y Culturales (DESC) en América Latina:
Obstáculos para su eficacia

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES (DESC) EN AMÉRICA LATINA:
OBSTÁCULOS PARA SU EFICACIA

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de la Oficina de la UNESCO en México, Presidente Masaryk 526, 3er. piso, col. Los Morales Polanco, deleg. Miguel Hidalgo, c.p. 11560, México, D.F., tel: (5255) 5230 7600, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México. Las ideas y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

© 2003 (UNESCO)

Derechos Reservados.

Publicación gratuita, prohibida su venta.

Cuidado de la edición: *Ricardo Bonilla*

Composición tipográfica: *Estirpe, concepto e imagen.*

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico, con fines de lucro.

Impreso y hecho en México / *Printed and Made in Mexico*

Índice

Presentación	VII
Introducción	XI
I. Los obstáculos para la eficacia de los DESC en América Latina y el derecho internacional	1
II. Los obstáculos para la eficacia de los DESC y la teoría constitucional en América Latina	9
III. El derecho a la alimentación y los obstáculos para su eficacia	19
IV. El derecho a la vivienda y los obstáculos para su eficacia	29
V. Los obstáculos a la eficacia de los derechos culturales y la problemática indígena	33
VI. Principales obstáculos para la eficacia del derecho a la salud y las estrategias para superarlos en la región andina	43
VII. La bioética y los nuevos desafíos para las política de salud en México y América Latina	47
VIII. El derecho a la educación y sus principales obstáculos: el caso centroamericano	57

Presentación

El avance en los procesos de democratización de América Latina ha creado nuevas condiciones; y plantea nuevas alternativas de alianza y cooperación, en la lucha por construir sociedades con plena vigencia de los derechos humanos.

La tradicional distinción entre el Estado como única fuente de violaciones a los derechos humanos y la sociedad civil como su defensora, se ha flexibilizado. El juego democrático permite decantar una nueva línea divisoria entre actores estatales y sociales aliados para la promoción de los derechos humanos, y actores aún comprometidos con inercias autoritarias, que perviven tanto en el Estado como en la sociedad civil.

En ese nuevo contexto, el 12 de marzo de 2002 se firma el “Convenio de Colaboración para el Desarrollo de un Programa de Actividades sobre Derechos Humanos”, entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), sede Ciudad de México, y la Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en México, (UNESCO).

En los considerandos del Convenio se expresó:

1. “El espíritu de colaboración entre instituciones universitarias, organismos públicos e instituciones internacionales en la creación y difusión del conocimiento y, en particular, del saber de los derechos humanos;
2. La Declaración de México 2001, aprobada en la Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos para América Latina y el Caribe, así como los diversos mecanismos internacionales relati-

- vos a la educación y a los derechos humanos, ratificados por el Estado Mexicano;
3. Que la educación en derechos humanos es, en sí misma, un derecho fundamental y un deber del Estado y de sus instituciones;
 4. Que los derechos humanos constituyen un tema fundamental de la agenda nacional e internacional, así como un conocimiento indispensable para académicos, profesores, alumnos, funcionarios de instituciones públicas y privadas, funcionarios internacionales y población en general;
 5. La necesidad de vincular la docencia en derechos humanos con la investigación y la difusión como elementos indispensables de rigor académico y contenido democrático para contrarrestar los peligros de ambigüedad y manipulación”.

En el mencionado Convenio se definió como objetivo general “contribuir a la producción y difusión de conocimientos en áreas críticas, para sustentar acciones y apoyar políticas de mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México y América Latina y el Caribe, así como ayudar a construir indicadores en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)” y, como uno de sus objetivos específicos, “publicar los resultados del proyecto y difundirlos”.

Han pasado dieciocho meses desde la firma del Convenio y en el marco de su ejecución se han desarrollado varias actividades, entre las que se encuentran los siguientes Seminarios Internacionales: “Obstáculos a la Eficacia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina”; “Derechos Humanos y Flujos Migratorios en México y América Central” y “Educación Superior en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe”.

El Consejo Académico que coordina el proyecto, integrado por representantes de las cuatro instituciones que participan en él, definió los temas de esos encuentros académicos en función de la prioridad otorgada al campo de los DESC, a la educación en derechos humanos y a la necesidad de relevar la problemática de los grupos sociales vulnerables en el espíritu de la Conferencia Mundial de Durban, con una perspectiva analítica y práctica, en la que se articulen diagnósticos y propuestas de políticas.

En las mencionadas reuniones se congregaron decenas de profesores e investigadores universitarios, funcionarios gubernamentales, ex-

pertos de organismos internacionales y líderes de las organizaciones de la sociedad civil de México y América Latina y el Caribe.

La coordinación del proyecto definió como una de sus prioridades recoger lo común y lo diverso de las situaciones existentes sobre cada uno de los temas, por lo cual entre los participantes estuvieron representantes de diversas regiones de México y de países centroamericanos, caribeños, andinos y del cono sur.

Los ponentes, comentaristas y participantes en los debates presentaron una suma importante de conocimientos académicos, y de experiencias prácticas en la elaboración e implementación de políticas, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, en distintos contextos económicos, sociales y políticos.

El cúmulo de las ideas vertidas en los análisis y en las proposiciones representan un aporte al desarrollo de la cultura de derechos humanos, al mejoramiento de las estrategias públicas para mejorar algunas situaciones críticas y a la docencia e investigación en derechos humanos a nivel superior, por lo que las instituciones firmantes del Convenio consideramos indispensable publicarlas y difundirlas en tres libros, como una contribución al debate en el seno de gobiernos, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

México, D.F., septiembre de 2003

Gonzalo Abad-Ortiz

Representante de la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura en México

Patricia Olamendi

Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos
de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

Juan Ramón de la Fuente

Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique González Torres, S.J.

Rector de la Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México

Introducción

Los procesos de democratización en América Latina han permitido notables avances en la vigencia de los Derechos Civiles y Políticos. Pero esos mismos avances han puesto en evidencia el rezago que tiene la región en materia de aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona el goce de un nivel de vida adecuado: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

El desencuentro de los sistemas políticos democráticos con las demandas de la sociedad en materia de empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, y respeto a la diversidad cultural es, crecientemente, la causa profunda de recurrentes crisis de gobernabilidad.

El proceso de evolución de las democracias europeas es revelador. A lo largo del siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, el desarrollo de las democracias en Europa se dio paralelamente con el fortalecimiento de los estados nacionales y el desarrollo de redes de protección social para los sectores más vulnerables de la sociedad. Cuando el voto universal sin discriminación por situación económica, niveles de educación o género se instauró en el conjunto de la Europa nórdica y occidental en la segunda década del siglo pasado, culminó en el plano político un proceso de evolución institucional que había creado los fundamentos de estados nacionales sólidos y de sociedades más equitativas.

Después del periodo de interrupción del avance democrático producido por el desarrollo del nazi-fascismo, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Europa reemprendió el camino de su consolidación democrática, fundada en el Estado de bienestar.

Vale decir entonces que las democracias políticas europeas se construyeron y consolidaron conjuntamente con el fortalecimiento de los estados y con avances en la equidad social.

En cambio, en América Latina el ciclo democrático iniciado hace dos décadas, ocurre en condiciones de debilitamiento del Estado nacional por efecto de los procesos de globalización y la profundización de las inequidades sociales, a causa de las políticas de ajuste estructural y de reforma del Estado.

En tales condiciones, el proceso de avance hacia la exigibilidad de los DESC, no sólo es una tarea necesaria por razones éticas, sino una asignatura pendiente para la democracia, cuyo persistente incumplimiento debilita crecientemente el prestigio del ideal democrático.

Reconociendo la existencia de una relación determinante en el diseño y ejecución de políticas públicas conectadas con estrategias de desarrollo e integración y la vigencia de los DESC, este libro quiere ser un aporte para profundizar en el diagnóstico sobre estos derechos en la región latinoamericana y en el despliegue de propuestas que apoyen su exigibilidad.

El volumen es una condensación de las ponencias, comentarios y participaciones en ocasión del Seminario Internacional sobre “Obstáculos a la eficacia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina”, celebrado los días 4 y 5 de julio de 2002 en la Ciudad de México, en el marco del Convenio de Colaboración suscrito entre la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en México, la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Universidad Iberoamericana (UIA), sede Ciudad de México.

Los primeros dos capítulos están centrados en el análisis de los obstáculos genéricos a la eficacia de los DESC en la región latinoamericana y se basan en la intervención del señor Roberto Garretón, Representante Regional para América Latina y El Caribe de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos; la ponencia del señor José Ramón Cossío, Jefe del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México; y las participaciones de los debatientes, en particular, la del señor Jorge Arturo Reina, Presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales del Congreso Nacional de Honduras.

En el primer capítulo, centrado en el análisis de la falta de voluntad política como causa principal de la ineficacia de los DESC en la región, se señala que:

1. La falta de voluntad política se refleja en el desarrollo tardío del concepto de DESC, en comparación con el concepto de derechos civiles y políticos;
2. El bajo desarrollo de instrumentos jurídicos que apoyen la exigibilidad de los DESC, y
3. La ineficacia de los DESC es reforzada por una ausencia de supervisión internacional.

La noción de voluntad política para alcanzar la eficacia de los DESC se interrelaciona con la concepción que se tenga del Estado y de su papel respecto del desarrollo económico y social de los países. Sin una modificación en las visiones hoy corrientes del Estado mínimo, la sola voluntad política no serviría para avanzar seriamente en la eficacia de los DESC.

En el capítulo II el tema principal es el relacionamiento de la eficacia de los DESC y la teoría constitucional en América Latina.

El señor José Ramón Cossío postula que no existe una narrativa constitucional única en la región respecto de los DESC, sino varias o, por lo menos, dos, lo que dificulta seriamente avanzar en su justiciabilidad.

La única forma de entender en plenitud los derechos sociales es partir de una reformulación de la teoría constitucional latinoamericana, de modo que la legitimación del poder público sea indisoluble de la aceptación de los derechos sociales y su plena realización, a través de las diversas modalidades presentes en nuestra dinámica jurídica.

Los siguientes capítulos están dedicados al análisis de los obstáculos específicos de la eficacia de los DESC en la región latinoamericana, con base en las ponencias, comentarios y debates del Seminario antes mencionado.

La ponencia del señor Augusto Simoes, entonces Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en México, presentó un cuadro amplio de los obstáculos a la eficacia al derecho a la alimentación en América Latina y su interrelación, destacando entre ellos los siguientes:

1. Inexistencia de su formulación legal en algunos países;

2. Expansión de la pobreza;
- 3.Reducción del gasto público en el área social;
4. Prioridad del ajuste estructural en las políticas económicas;
5. Los conflictos bélicos;
6. La deuda externa;
7. Los desastres naturales, y
8. La concentración de la tierra.

La comentarista, señora Alicia Carriquiriborde, Representante de Food First Action Network (FIAN) en México, resaltó al respecto que la pobreza incide de diversas maneras sobre la vigencia del derecho a la alimentación: porque la gente pobre carece de recursos para comprar alimentos y porque son los pobres los primeros en sufrir las consecuencias de la escasez y la elevación de precios.

El tema del derecho a la vivienda fue abordado por el ponente Enrique Ortiz, Coordinador Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat, y el comentarista Jorge Escandón, Investigador del Consejo Nacional de Población de México.

El señor Ortiz señaló que, a pesar de ser uno de los derechos sociales con mayor desarrollo en cuanto a su justiciabilidad, su conocimiento es muy escaso por parte de quienes deben reclamarlo y también por los funcionarios que deben otorgarlo.

Entre los obstáculos principales a la eficacia del derecho a la vivienda se señalaron los siguientes:

1. La subordinación de este derecho humano a los derechos mercantiles de las empresas dedicadas al desarrollo de la vivienda;
2. La existencia en los Tratados de Libre Comercio de cláusulas de garantía a los inversionistas extranjeros que violan las normas jurídicas nacionales en materia de derecho a la vivienda;
3. La reducción de presupuesto para vivienda social;
4. Las facilidades legales para los desalojos forzados, y
5. Las prioridades de la inversión privada en construcción que se orientan a la edificación de centros comerciales, clubes y viviendas de alto costo para sectores económicamente poderosos.

Los obstáculos específicos a la eficacia de los derechos culturales fueron tratados por los señores Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas para

los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, y Gonzalo Abad-Ortiz, Representante en México de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; así como por la señora Eréndira Cruzvillegas Fuentes, Directora Ejecutiva del Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS) de México.

Los principales señalamientos sobre el tema fueron los siguientes:

1. Los derechos culturales no sólo se caracterizan por una deficiencia en su formulación sino también en su aplicación, por cuanto los mecanismos diseñados para el efecto son más débiles que los que existen para otros derechos sociales;
2. A pesar de la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural aprobada por la UNESCO en noviembre del 2001, el incumplimiento de los derechos culturales por parte de los estados sigue siendo el mayor obstáculo a su aplicación;
3. Incluso cuando ocurren cambios importantes en las legislaciones nacionales, las inercias burocráticas, los prejuicios ideológicos y las prácticas racistas y etnicistas, conspiran contra la eficacia de los derechos culturales, y
4. La escasa participación de los grupos sociales concernidos, en la gestación y aplicación de las políticas públicas sobre derechos culturales es otro de los obstáculos a la eficacia de los mismos en la región latinoamericana.

Los obstáculos a la eficacia del derecho a la salud fueron analizados por el señor Víctor Hugo Jijón, Representante del Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEAAL) en Ecuador, en el contexto de los países andinos, y por el señor Fernando Cano Valle, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Bioética de México, quien aportó una visión ampliada hacia el conjunto de la región latinoamericana desde la perspectiva del desarrollo de la bioética.

El señor Jijón resaltó, entre los principales obstáculos, los siguientes:

1. Caída del gasto social en general y, en particular, del correspondiente a la salud;
2. Escasa difusión social como derecho humano e insuficiente movilización ciudadana para reclamarlo;
3. Debilidad de la normativa jurídica e incumplimiento de las normas existentes, y

4. Prejuicios arraigados que impiden la utilización masiva de la medicina alternativa.

El señor Fernando Cano Valle presentó una ponencia sobre las condiciones actuales del derecho a la salud en la región, que incluyó un conjunto de lineamientos estratégicos para impulsar el desarrollo de la bioética, como factor importante del avance de la eficacia del derecho a la salud, entre los cuales destacó los siguientes:

1. Vincular la salud con el desarrollo económico y social;
2. Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres;
3. Enfrentar los problemas emergentes mediante la definición explícita de prioridades;
4. Desplegar una acción sustantiva para mejorar la calidad de los servicios de salud, y
5. Brindar protección financiera a toda la población en materia de salud;

En lo referente al derecho a la educación, el señor Jorge Arturo Reyna señaló que en Centroamérica la desigualdad es más importante que el estancamiento económico como causa principal de la ineficacia del derecho a la educación, lo que se demuestra por el hecho de que cuando la subregión tuvo altas tasas de crecimiento no alcanzó mejora importante en materia de derecho a la educación.

Otros obstáculos que el orador señaló fueron los siguientes:

1. Una arraigada oposición de ciertos sectores dominantes a la diseminación de la educación y la cultura entre el conjunto de la población, porque cuentan con la ignorancia como uno de los mecanismos de control social;
2. Ciertas tradiciones en la formación universitaria, que las lleva a reproducir profesionales con poca capacidad de innovación, y
3. El creciente distanciamiento entre las decisiones del poder político y las necesidades más profundas de la sociedad.

Al respecto, el señor Gonzalo Abad-Ortiz acotó que, además de universalidad en el acceso a la educación, es imprescindible incorporar del contenido y la calidad de la educación, como elementos fundamentales de la realización plena del derecho a la educación.

La versión condensada del Seminario Internacional sobre Obstáculos a la Eficacia de los DESC en América Latina que se presenta en este

libro, está lejos de agotar la riqueza de las discusiones del evento, pero constituye un resumen útil de las mismas, cuya difusión deberá estimular el debate necesario para avanzar en la tarea histórica de impulsar la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC en la región latinoamericana.

I. Los obstáculos para la eficacia de los DESC en América Latina y el derecho internacional

La pregunta que subyace a este tema ¿cuáles son los obstáculos para el goce, para la eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales?, se podría contestar con una frase muy corta de Anne Marie Lizzin, que es la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el tema de derechos humanos y extrema pobreza.

La mencionada frase dice:

El obstáculo para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales es la falta de voluntad política.

Ese párrafo dice mucho. Pero el tema de la voluntad política, si bien explica buena parte de los obstáculos a la eficacia de los DESC, incluso en estados con gobiernos comprometidos con los derechos humanos, sería insuficiente para entender la precariedad en el cumplimiento de los DESC si no se le vincula con los efectos, que a nivel mundial, provoca una globalización de signo financiero y especulativo hasta ahora ingobernada.

Después de esa precisión, vale la pena detenernos en la identificación de varios de los obstáculos que caben dentro de la llamada falta de voluntad política.

La falta de voluntad política está mostrada, primero, por un desarrollo tardío del concepto de derechos económicos, sociales y culturales, en comparación con los derechos civiles y políticos. Así, por ejemplo, en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la

Revolución Francesa, hay sólo un artículo de derechos económicos, sociales y culturales, que es el artículo 14, que reconoce el derecho del pueblo a determinar las tasas impositivas, a determinar su uso y a controlar el cumplimiento de lo acordado respecto de su utilización. Esa es la única referencia a los DESC que existe en esa Declaración.

La Declaración de 1793, de la época jacobina, da un paso adelante y proclama que el derecho al trabajo y la asistencia a los más pobres son obligaciones sagradas. Pero el desarrollo de estas ideas no continúa y el embrión de los DESC no fructifica.

Ya en nuestro tiempo, si se analiza la estructura del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y se compara con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos aprobados en el seno de la ONU, es posible ver diferencias muy importantes.

En el Pacto de Derechos Civiles y Políticos se consagra la justiciabilidad de los mismos al reconocer el derecho humano a accionar contra la violación de los derechos civiles y políticos ante los órganos internos de justicia, cosa que no existe en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por otra parte, en lo referente a la supervisión internacional del respeto a estas Convenciones Internacionales, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos contempla la existencia de un Comité ante el cual, en el caso de los países que han suscrito el Protocolo Facultativo, los ciudadanos individual o colectivamente pueden presentar recursos contra su Estado cuando se producen violaciones de los derechos civiles y políticos.

En el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se contempla un Comité, y mucho menos la posibilidad de acciones para reclamar el cumplimiento de los derechos consagrados. Algunos años después de suscribirse este Pacto, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas estableció un Comité para los efectos de la supervisión de los informes que tienen que presentar los Estados conforme al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero todavía no hay un mecanismo de quejas individuales. Es claro, entonces, que existe un retraso en la elaboración doctrinaria respecto de los DESC, en comparación con los derechos civiles y políticos.

Resulta importante priorizar cuáles son los obstáculos a la eficacia de los DESC de mayor vigencia en nuestros días.

Hay vacíos jurídicos que son solucionables si hay voluntad política. Al respecto es necesario señalar que a los abogados, a los operadores

jurídicos, les ha faltado creatividad para pensar las acciones apropiadas que permitan reclamar judicialmente estos derechos, aunque hay algunos progresos, que se han ido produciendo en los últimos tiempos.

Se dice que los derechos económicos, sociales y culturales requieren de una acción positiva del Estado muy vinculada a las políticas públicas y que no es posible que sea controlado judicialmente. Se dice también que los derechos civiles y políticos importan por parte del Estado, obligaciones de no hacer, y que si se hace eso que está prohibido (torturar, por ejemplo), es posible interponer una acción judicial para los efectos del restablecimiento del derecho.

El desarrollo de la teoría jurídica en la materia comienza a poner en tela de juicio estas “verdades incommovibles”. No es verdad que todos los derechos civiles y políticos consisten en que el Estado se abstenga de violarlos, también muchos de ellos requieren de acciones positivas del Estado. En materia judicial el ejemplo más clásico: El Estado debe ofrecer recursos, debe admitir testigos por parte del acusado, debe proporcionarle un abogado a los que no tienen defensa y debe realizar varias acciones que son de carácter positivo.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también hay algunas normas que consisten en que el Estado se abstenga: se abstenga de interferir en la organización sindical, se abstenga de dictar medidas que interfieran en el libre ejercicio de los sindicatos, se abstenga de impedir la huelga.

Hay también, como es sabido, un número importante de obligaciones de carácter positivo. Por eso sí es básicamente cierto que los derechos civiles y políticos se orientan más hacia lo que el Estado no debe de hacer, en tanto que los derechos económicos, sociales y culturales se orientan más hacia lo que el Estado sí debe hacer.

Esta diferencia de énfasis ha sido un gran obstáculo para la eficacia de los DESC. No obstante, como veremos más adelante, hay jueces y abogados que han comenzado a abrir puertas, y unas bastante amplias, provocando incluso la reacción molesta de algunos funcionarios que forman parte del aparato del Estado, aduciendo que “ahora son los jueces los que van a fijar las políticas económicas y eso es inaceptable”.

Un obstáculo mayor a la eficacia de los DESC, son las consecuencias del proceso de globalización, mismo que no debe ser confundido con el concepto de universalismo. Dos conceptos que tienen ambos vocación planetaria pero que son muy distintos. El universalismo que es el

gran triunfo en materia de derechos humanos, con fecha de nacimiento el día 10 de diciembre de 1948, se asienta cada vez más en el mundo. En la Declaración de Viena todos adhirieron a la idea de que los derechos humanos son universales. Incluso un país, Arabia Saudita, que se había abstenido en 1948 durante la aprobación de la Declaración Universal, porque temía que el universalismo se opusiera a sus creencias religiosas, en Viena aceptó la doctrina, por lo cual todos los estados coincidieron en que el carácter universal de los derechos humanos hoy en día es una realidad consagrada.

Con el universalismo de los derechos humanos ganan todos los pueblos. Muy distinto al fenómeno de la globalización, cuyo actor fundamental no es ni siquiera el Estado, sino el mundo de los negocios, el mundo de las empresas transnacionales, particularmente del sector financiero; que están dictando las pautas e imponiendo sus criterios para que se diseñen políticas en beneficio de ellos mismos, limitando incluso de manera importante la capacidad de acción de los Estados.

La globalización es distinta del universalismo en derechos humanos porque ella tiene ganadores y perdedores. Los ganadores fueron nombrados en el párrafo anterior. Los perdedores son los pobres, los pueblos, los Estados, en cuanto han perdido gran parte de su poder de gestión presionados por el mundo financiero y sobre todo por el mundo financiero externo. Las consecuencias son, entre otras, una cada vez mayor concentración en la distribución de la riqueza. Uno de tantos ejemplos que ilustra esta situación es que cada una de las cien empresas multinacionales más grandes vende más que cada uno de los ciento veinte países más pobres del planeta. Esta es la concentración que se ha ido produciendo y que afecta básicamente al goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

La globalización es excluyente, pues genera un número de desplazados y de migrantes como no se había visto antes. Ya no son refugiados que huyen de su país por razones de persecución política. No, es gente que simplemente ya no puede sobrevivir en su país. En el fenómeno de la migración se comete, además, una injusticia de carácter clasista. Los países ricos suelen cerrar sus fronteras a la migración, pero ese cierre es discriminatorio, porque los profesionales de alta calificación educativa, procedentes de los países pobres, generalmente logran entrar. El resultado se traduce, para los países en desarrollo, entre ellos los de América Latina, en una pérdida de los millones de

dólares al año que se invierten en la formación de profesionales que emigran al extranjero. En cambio, los pobres de los países del tercer mundo tienen las puertas cerradas para la migración.

Mientras la globalización es excluyente, el universalismo es, al contrario, incluyente. Supone la participación de todos cualquiera que sea su raza, religión, nacionalidad, etcétera. Este proceso de universalismo marca el crecimiento de la doctrina de los derechos humanos en las Naciones Unidas, con un concepto clave, es la no-discriminación. Concepto reforzado aún más después de la Conferencia de Durban.

¿Cómo hacer un mundo más inclusivo? Más inclusivo para ricos y pobres y para todos los países y no sólo para las naciones ricas. ¿Es posible superar estos obstáculos? ¿es posible superar los obstáculos jurídicos que efectivamente existen? ¿es posible superar los efectos de esta globalización agobiante? Como afirma Mary Robinson,¹ sí es posible. Ella sostiene que existen las bases de una globalización ética que puede sustentarse en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en la Declaración de las Naciones Unidas de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo.

Es importante señalar que hoy, prácticamente todos los Estados se han suscrito o se están suscribiendo en los dos Pactos de Derechos Humanos: el de Civiles y Políticos y el de Económicos, Sociales y Culturales.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, fue aprobada en 1986 por prácticamente todos los países del mundo, con un solo voto en contra, el de Estados Unidos; y las abstenciones de seis países de Europa occidental, más Japón e Israel. También votaron a favor de esta Declaración: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos y Portugal.

Entre el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo se puede decir que hay un *corpus iuris*, como lo ha descrito Héctor Gross Espiel:

El derecho al desarrollo, como un derecho individual, en general no está aún tipificado como derecho autónomo distinto, pero resulta o es la consecuencia del reconocimiento, tanto a nivel interno como internacional, de los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, y en especial del derecho a la vida, que implica

¹ Mary Robinson es la ex Alta Comisionada para Derechos Humanos de las Naciones Unidas

necesariamente el derecho a vivir de una manera plena e integral. En lo que respecta a las sanciones por la violación del derecho al desarrollo, ellas son las que existen y se prevén jurídicamente como consecuencia del incumplimiento de los deberes que son el resultado del reconocimiento de todos los derechos de la persona humana.

Lo que implica que es posible seguir progresando en la materia de sanciones por incumplimiento de los DESC.

Es conocido que la Declaración del Derecho al Desarrollo no tiene el valor jurídico de un tratado, pero fue aprobada por una declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, y la Corte Internacional de Justicia ha dicho que cuando los Estados votan favorablemente una resolución, asumen el contenido de lo que están votando.

No hay que pecar de exceso de optimismo, pero sin duda existe la tendencia a consagrar la vinculación entre el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo como un solo *corpus iuris*.

¿Qué es lo interesante de la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo hoy día? Que es un documento que cuestiona la globalización existente hoy. Y la cuestiona desde varios ángulos.

Primero: El actor principal de esa Declaración son los estados y no las empresas. El artículo 1º señala que: Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo. Son ellos los que tienen que adoptar individual y colectivamente medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional, a fin de facilitar la plena realización de este derecho.

Segundo: La Declaración tiene carácter universal, no excluyente, ya que reclama un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la independencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, que fomente la observancia y el disfrute de todos los derechos humanos.

Tercero: La Declaración rescata el valor de la solidaridad.

Cuarto: La Declaración es inclusivista, incorpora el principio de no discriminación

Otro asunto que interesa destacar es que, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, la obligación fundamental del Estado es adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asisten-

cia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga para lograr, progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos.

La obligación esencial es adoptar las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para la satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. No dice la Declaración adoptar progresivamente medidas, las medidas hay que adoptarlas hoy, no progresivamente, para que el goce de los derechos humanos vaya progresando. En esto el Comité de Derechos Humanos ha insistido mucho, porque algunos estados cuando presentan su informe dicen estar implementando medidas progresivamente. Pero no es eso de lo que se trata. Las medidas, hasta el máximo de los recursos, deben ser implementadas ahora, pues ésta es su obligación de acuerdo al Pacto.

Y segundo, hasta el máximo de los recursos que se disponga. ¿Cuál es el máximo de los recursos que se disponen? No son exclusivamente los que constan en el presupuesto de la nación, sobre todo si ese presupuesto privilegia como ingresos los impuestos indirectos más que los directos.

El máximo de recursos de que se dispone incluye: los recursos que habitualmente se recaudan y también los que sería posible recaudar si se tuviese voluntad política para impedir la evasión de los más ricos. No está lejano el día en que se formulen demandas contra los estados por su incapacidad para diseñar sistemas impositivos progresivos y para obligar a los que más tienen a pagar lo que les corresponde.

Es verdad que algunos estados suelen enmascarar su incumplimiento en materia de DESC, adoptando medidas, generalmente superficiales, que luego son destacadas en sus informes anuales. Pero esa práctica puede ser denunciada, y puesta en evidencia, a partir de construir un solo cuerpo jurídico que involucre el Pacto Internacional sobre DESC y la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo.

La lucha por los derechos humanos ha sido siempre progresiva, y las guerras se han ganado a través de varias pequeñas batallas.

Construir ese *corpus iuris* que vincule el Pacto Internacional de los DESC con la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo, puede constituirse en un paso cualitativamente superior hacia la evaluación objetiva de los incumplimientos de los estados en materia de DESC y, por ende, hacia una reducción substancial de esos incumplimientos.

II. Los obstáculos para la eficacia de los DESC y la teoría constitucional en América Latina

Visto con atención, aquello que solemos llamar el constitucionalismo, no viene a ser sino un conjunto variado de relatos acerca de la forma de relacionar diversas concepciones de la política y del derecho. De un modo general, del poder, del Estado, de las relaciones de dominación; de un modo más específico, de la democracia, de la posición de los individuos frente al Estado, de la división de poderes o del valor de la norma jurídica. Existiendo ciertos elementos constantes, cada versión del constitucionalismo viene a ser una propuesta de comprensión integral de diversas partes, a efecto de componer un todo. Así, en algunas versiones, el tema del liberalismo destaca sobre los restantes, al punto que sobre los derechos de libertad, por ejemplo, se articula todo el discurso constitucional. En otros casos, sin embargo, son los temas de la democracia los que imperan, de forma tal que se da una reducción de las propias cuestiones liberales o sociales. Al no existir un punto de vista único o un parámetro frente al cual contrastar la validez última de las diversas propuestas, lo que a final de cuentas tenemos es la competencia entre las distintas visiones a efecto de hacer aparecer sus consideraciones como válidas o racionales y, lo que aquí es más importante, como legítimo al ejercicio político que a partir de ellas se realiza o debería realizarse. Esta competencia se lleva a cabo, primeramente, a partir de diversas propuestas académicas; posteriormente, a partir de su realización positiva mediante los actos concretos de los titulares de diversos órganos del Estado. Lo que empieza siendo una concepción teórica

planteada desde la filosofía política, la teoría constitucional o el derecho constitucional, tiene desde su origen la intención de ser el criterio de decisión de una multiplicidad de asuntos estatales. Sin embargo, y como salvo en los regímenes caracterizados por el autoritarismo, no resulta posible llevar a cabo la imposición de una sola comprensión del derecho (mucho menos hablar de constitucionalismo), se presenta una importante competencia entre visiones o concepciones, lo cual implica, y permite, justamente, la disputa entre diversos discursos.

Uno de los temas más complejos dentro de las discusiones del constitucionalismo, tiene que ver con el entendimiento e inserción de los derechos sociales, también llamados económicos, sociales y culturales. Sobre este tema existe una variedad muy grande de problemas, que van desde la consideración de su génesis, su fundamento, la manera de relacionarse con diversas filosofías políticas, su contenido y sus posibilidades de ejercicio, entre otros. Casi cualquiera de estos aspectos, o de muchos otros que podríamos mencionar aquí, plantean una diversidad de cuestiones que llevarían a elegir distintas formas de solución. De este modo, si se ve el total de posibilidades de elección en su conjunto, y se admite también que el resultado final dependerá de las combinaciones que se hagan, estamos en posibilidad de entender lo complejo de la materia con la cual nos enfrentamos. Así, por ejemplo, es muy distinto entender que los derechos sociales son constitutivos de la condición humana y ésta debe determinar las condiciones del derecho, a suponer que son sólo una modalidad complementaria del bienestar de la persona y, por lo mismo, un elemento más o menos accidental en los órdenes jurídicos. Si se partiera del primer supuesto o se aceptara, con todos sus alcances, una teoría de las necesidades, es evidente que no habría grandes dificultades para asumir que los derechos sociales debieran tener un cumplimiento cabal como el que, por ejemplo, se da con los derechos de libertad. Por el contrario, si tales derechos se estiman como accidentales o, bajo cualquier criterio “menores”, es evidente que habría buenos argumentos para sostener su falta de eficacia directa en los tribunales.

El problema con los derechos sociales es que, comúnmente se insertan en la discusión sin considerar muchos de los problemas que acabamos de mencionar. Así, y desde posiciones bastante ideologizadas, comienzan a discutirse las razones por las cuales los derechos sociales debieran o no cumplir con ciertas funciones al interior de los órdenes

jurídicos y, de ese modo, dejan de apreciarse las razones dadas por los contrincantes para sostener una posición encontrada. Igualmente, al discutirse este tipo de derechos, se pierde de vista lo sostenido sobre las diversas posibilidades de construir la narrativa constitucionalista, de modo que existe también el gran problema de no entender que no resultará posible explicar o actualizar los derechos sociales a partir de la discusión que se haga desde sí mismos. Es decir, desde su propia interioridad no es posible entender este tipo de derechos, sino que ante todo será necesario trascenderlos a fin de explicitar sus condiciones de aparición, las razones de su posicionamiento frente a otros derechos, los motivos de su frecuente disminución conceptual y normativa, etcétera. En otras palabras, se hace preciso desarrollar la forma de inserción de los derechos sociales en diversas narrativas constitucionalistas, a efecto de llegar a su cabal entendimiento. Mientras quienes apuestan por el cumplimiento de los derechos sociales no sean capaces de desenvolver el discurso del que se les ha rodeado, no será posible cumplimentar los fines que desde ciertas posiciones se buscan.

La primera gran narración de los derechos sociales es aquella que los entiende como la adición forzosa a los derechos civiles y políticos, bien sea por una transacción política, o bien como un aspecto complementario de la dignidad humana. Esta gran visión, todavía dominante, entiende que en los orígenes del Estado moderno, tanto desde el punto de vista del contractualismo como desde la lógica de los derechos innatos, lo verdaderamente propio de los seres humanos son sus derechos de libertad, esto es, su capacidad de actuar y decidir con independencia de lo determinado por el Estado. En este sentido, todo hombre tendría, por el sólo hecho de serlo, la capacidad de disfrutar de esos derechos, para lo cual debiera existir la correlativa limitación de las atribuciones estatales y, lo que es más importante, la posibilidad de que el individuo afectado contara con los medios de defensa adecuados para repeler cualquier “intromisión” en esos derechos. Es decir, en esta forma de presentación de los derechos individuales, la posición estatal se presenta como una mera restricción u omisión y, por lo mismo, es posible entender que el particular tiene la posibilidad de ejercer una acción a efecto de que el correspondiente órgano del Estado se retire del espacio indebidamente ocupado o interferido.

La relación entre la existencia del derecho, la intromisión y la capacidad de acción es total, al extremo de que la última se entiende como

la extensión natural de la primera. Es decir, en este caso no habría la menor posibilidad de negarle al sujeto ejercer una acción, sencillamente porque ello significaría, en esa visión de las cosas, que el individuo está logrando que el Estado “vuelva” a su posición debida o, lo que aquí es igual, natural. La importancia de este primer discurso es que, por una parte, toda la estructura se hace aparecer como propia o natural de las relaciones que deben existir entre los individuos y el Estado y, por otra, porque la misma se sustenta en la idea de que el Estado sólo debe abstenerse, es decir, no producir ningún tipo de acción respecto de las acciones de los individuos. La “naturalidad” de la acción estatal está, a su vez, sustentada en la idea de que la posición social y económica de los sujetos es previa al Estado (es una suerte de reparto natural), de forma tal que la riqueza o pobreza de cada cual es un asunto justamente preestatal. En caso de que hubiera cualquier tipo de posibilidad de insertar un criterio de distribución del ingreso diverso al nacimiento o la adquisición de la riqueza en las condiciones permitidas por el orden jurídico, se estimaría una indebida forma de intervención, sin fundamento alguno.

Dentro de este primer gran discurso, es evidente que la posición de los derechos sociales no puede ser sino una contradicción inaceptable o, en el mejor de los casos, una respuesta intersticial. En el primer supuesto, una negación de los supuestos mismos del Estado, en tanto permitiría que a cuento de realizar ciertas formas de igualdad o, si se quiere, paliar grandes desigualdades, tendría que introducirse un correctivo sobre las condiciones preestatales o sobre las formas de acumulación de riqueza tenidas como lícitas en una sociedad. Bajo el primer supuesto, bastante menos generalizado, se sostendría que como la esencia de las personas deriva de sus posibilidades de elección y realización en la libertad, el otorgamiento de ciertos mínimos materiales por la vía de prestaciones estatales debiera reducirse a esos mínimos. Bajo el segundo, lo relevante no sería tanto el otorgamiento de los mínimos, como el que éstos lo fueran realmente, se le otorgaran a personas con ciertas condiciones, y tuvieran una temporalidad limitada a la asimilación de los beneficiarios a condiciones que les permitirían el pleno desarrollo de su libertad. En cualquiera de los dos casos, las posibilidades de eficacia jurídica plena, la exigibilidad de los derechos sociales, buscaría ser disminuida, pues ello significaría, además de los problemas que pueden inferirse en lo dicho, el que los jueces

llevaran a cabo redistribuciones de ingresos entre diversas personas a partir de los recursos fiscales aportados por todos. Esto es, no sólo habría una intervención más allá de lo definido como “natural”, sino que ello sería realizado por quienes no tienen el carácter de representantes sociales o, si quiere verse así, quienes menos cercanos se encuentran de la expresión natural de una sociedad dadas sus condiciones de conformación a partir del contrato originario.

Como es evidente, bajo esta narración del constitucionalismo, el papel de los derechos sociales se reduce enormemente. Ello es así debido a las escasas funciones que cumplen al interior de toda su lógica: lo importante para el hombre es contar con la totalidad de los elementos que le permitan su cabal desarrollo, y no suponer que éste habrá de darse mediante intervenciones estatales, pues ello, además de ser peligroso en tanto que puede derivar en autoritarismo, exige responder a preguntas muy concretas y complejas acerca de las formas de creación de la riqueza a distribuir, los criterios para hacerlo, los límites correspondientes, entre otros temas. Sin embargo, ¿qué pasa cuando la narración constitucional cambia, cuándo no se parte de los supuestos de “naturalidad” acabados de exponer? La respuesta es que, sencillamente, se rompe el tipo de discurso constitucionalista que expusimos. Si todo tipo de derechos es histórico, ¿por qué razón sólo unos de ellos deben ser admitidos y otros no? En otros términos, el hecho de que un tipo de derechos hayan aparecido antes que otros, puede estar en relación con su historicidad, y el que ésta sea el factor determinante, en modo alguno impide la aparición de otros en una dinámica social y estatal. Si la condición de naturalidad cambia, cambiarán también el resto de los elementos. Así, por ejemplo, el Estado podrá ser visto no como un factor de garantía de las condiciones preestatales, sino como un elemento para el desarrollo de diversas posiciones sociales, entre ellas las que permitan una mayor igualdad entre los seres humanos. El Estado no sólo debe abstenerse de actuar en ciertos ámbitos humanos, sino que, por el contrario, debe actuar de forma decidida en otros a partir del otorgamiento de mínimos materiales, pues sólo así se lograría beneficiar a quienes menos tienen. Igualmente, y debido a que la crítica se formula contra sus presupuestos, podrá ponerse de manifiesto el engaño consistente en suponer que los derechos de libertad no cuestan por limitarse a “abstenciones” del Estado, mientras que los sociales son altamente costosos por conllevar el otorgamiento de prestaciones.

Si consideramos la situación de las dos narrativas constitucionales expuestas, es evidente que predomina la primera. En este sentido, los derechos sociales son sólo un complemento útil y relevante de los derechos liberales o, si se quiere, civiles y políticos.

El llamado constitucionalismo social tiene, como ya se dijo, una función intersticial, de modo que sólo habrá de aparecer en los casos más complejos y extremos de pobreza o desigualdad material. Esta situación no impide, sin embargo, la generación de un discurso amplio y complejo sobre su importancia. El discurso es tan importante, que termina por hacer relevante lo que no existe y, con ello, oculta lo que en realidad es la inexistencia o, en el mejor de los casos, un verdadero minimalismo. La posibilidad de que, por una parte, no existan ni los instrumentos sociales y, por la otra, de que a final de cuentas no se logre la transformación de las realidades sociales, significa en último término que todo está preparado para que se siga manteniendo como exclusivo el discurso naturalista del Estado de derecho. En este sentido, la práctica observable habrá de ser sólo la relativa a lograr la limitación del Estado, pues ello es determinante, se diría, de la separación entre él mismo y la sociedad, así como el sustento último de la libertad preestatal de que todo individuo goza por el sólo hecho de serlo.

Las formas de ocultamiento del Estado social o, lo que es igual, de los derechos sociales, es variada y en algunos casos sutil. Desde el nivel más alto de expresión, ha pasado por la definición del propio Estado como social (o social y democrático, o social y democrático de derecho), por la introducción de derechos sociales en la Constitución o por la mención de éstos en las leyes. Veamos cada uno de estos elementos. Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se articuló un discurso mediante el cual se pretendió conjugar tres elementos que a lo largo del siglo y medio anterior habían estado en disputa: el liberalismo, el socialismo y la democracia. La articulación de una nueva denominación estatal significó, es cierto, una inteligente transacción, pero también una fórmula sumamente flexible cuyo contenido, como no podía ser de otra manera, únicamente podría darse a partir de los actos de individualización normativos (primordialmente de la Constitución) que le precedieran. Salvo los pocos casos de aplicación directa del enunciado, muchos de los cuales terminan reduciéndose a la aplicación *in extenso* del principio de igualdad, la fórmula ha servido como caja negra desde la cual se construyen las más variadas soluciones

constitucionales, en las cuales, finalmente, terminan teniendo supremacía los elementos liberales y luego los democráticos. Si a este nivel no se logró una actualización completa de los derechos sociales, tampoco ha sido posible en el nivel de los enunciados constitucionales. Aquí la estrategia ha sido diversa. En algunos ordenamientos (caso mexicano, por ejemplo), los derechos sociales se han reducido a “normas programáticas”, esto es, a ser enunciados que el legislador habrá de ir desarrollando, en la medida en que ello sea factible, de acuerdo con las asignaciones presupuestales existentes. En otros casos, y sin ser tan burda la construcción como en el argumento anterior, se ha negado la posibilidad de que los derechos sociales se exijan directamente ante los tribunales. Esto significa que, bajo cualquiera de las teorías que tomemos sobre la existencia de un derecho (subjetivo o reflejo), los llamados derechos sociales no son, de ninguna manera, derechos. Cualquiera de las dos modalidades acabadas de mencionar significan, a final de cuentas, que el legislador, destinatario directo de la Constitución, está autorizado para considerar o dejar de considerar las disposiciones de ésta última en materia de derechos sociales, pues en realidad no existe ningún parámetro objetivo ni objetivable para saber cuándo es que éste incurrió en inobservancia.

En los casos en los que sea por la determinación constitucional o por el mandato del mismo legislador, este último determinó que fuera en la ley donde se diera el desarrollo de los derechos sociales, los problemas deben ser vistos desde una perspectiva distinta. Por una parte, desde el ángulo de que no hay desarrollos completos de esos derechos, ello en el sentido de que no se entra a la discusión de las condiciones redistributivas que los mismos conllevan. Así, o se lleva a cabo la identificación de un grupo social específico a efecto de asignarle prestaciones concretas, o se actúa bajo el principio de igualdad o de no discriminación, a efecto de encontrar su igualación coyuntural respecto de otros grupos o individuos. Por las condiciones estructurales de nuestras democracias, no parece ser factible encontrar el modo en que los legisladores puedan actuar en contra de quienes no están dispuestos a introducir políticas de redistribución del ingreso a efecto de establecer el financiamiento social de los propios derechos sociales. En los tiempos que corren, es difícil que un partido político pueda pronunciarse por una amplia política de derechos sociales, obtener el triunfo en las elecciones, realizar sus postulados y mantenerse en

el ejercicio del gobierno. Uno de los más grandes efectos de la globalización consiste en el establecimiento de criterios homogéneos de gobierno, mismos que determinan los flujos de inversión, las condiciones de inserción en el mercado internacional y, finalmente, las condiciones de legitimación política. Desde esta perspectiva, ¿es creíble suponer que habrá la posibilidad de que por vía legislativa o presupuestales traten de modificarse las condiciones generales de vida más allá de ciertos sectores de la población bien identificados?

Ante estos problemas estructurales, la solución al ejercicio integral de los derechos sociales ha querido verse en los jueces, especialmente en los constitucionales. En principio, la posición jerárquica de éstos, el alcance de sus resoluciones y el hecho de que la Constitución (sede de los derechos sociales) es su objeto de trabajo, parece ser totalmente adecuado para su realización. Ante una situación de abierta omisión del legislador o ante el caso de un incumplimiento de lo que el juzgador estime es el contenido del derecho constitucional, parecería totalmente factible que el juez llevara a cabo la interpretación del precepto y, como consecuencia de ello, estableciera la forma de cumplimiento del derecho. Esta paradisiaca situación debe verse, sin embargo, con enorme cautela, y no incurrir en el equívoco de suponer que es tan frecuente como pareciera o que en el futuro inmediato habrá de darse.

En realidad, son pocos los casos en los que han llegado a darse interpretaciones que, elaborando el concepto del Estado social o desarrollando alguno de los derechos sociales, se han traducido en el otorgamiento de prestaciones materiales para los particulares. Las realizaciones que en este sentido han llegado a darse, más bien son meras aplicaciones de los principios o derechos de igualdad (a veces formal), sin que ello quiera decir que se haya entrado a la discusión de los problemas de la redistribución o del mejoramiento integral de las condiciones materiales. En muchos casos, se dice como ejemplo del avance del Estado social, que a ciertos enfermos de SIDA se les han otorgado prestaciones médicas, cuando en realidad únicamente se está diciendo que tienen derecho a recibirlas debido a que otro tipo de enfermos reciben las que les corresponde con motivo de la enfermedad que padezcan. Igualmente, se menciona como ejemplo del avance de los derechos sociales, el que a un viudo se le otorgue la pensión de viudedad con motivo de las cotizaciones de su cónyuge a la seguridad social, lo que no tiene más explicación que la situación de desigualdad que haya llegado a presentarse.

El engaño que se provoca en estos casos es total y a lo único a lo que se contribuye es a mantener la idea de que van lográndose ciertos avances cuando, en realidad, seguimos estando en la situación de siempre. Es cierto que los jueces parecen ser la solución, pero siempre que éstos entiendan que deben discutir a partir de cierta lógica constitucional nueva, y no dejarse engañar por las posiciones de la igualdad. Desde nuestro punto de vista, esta lógica pasa por la reformulación del discurso constitucional de fondo, es decir, el de las concepciones de los elementos básicos en los que descansa la Constitución, el Estado, la sociedad y el individuo. Si el tema sigue reduciéndose a la forma en que los derechos sociales van a seguir acompañando a los políticos y civiles, es poco lo que habrá de lograrse. Si el tema se entiende como la formulación abstracta de las relaciones entre tres diversos momentos estatales, a efecto de que siempre termine predominando uno de ellos, no se habrá logrado nada. Tampoco se logrará ningún efecto, si la crítica a la forma de comprensión y a la aplicación de los derechos sociales se realiza sólo desde posiciones extra-jurídicas, como las que podrían provenir de ciertas corrientes políticas.

La única forma de entender en plenitud los derechos sociales es partiendo de la reformulación de lo que suele llamarse teoría constitucional latinoamericana, reformulación que, por lo demás, exige la incorporación de una serie de “saberes”, entre ellos los de la filosofía política, la teoría del derecho o la economía. Cuando seamos capaces de explicitar los elementos constitutivos de varias de nuestras Constituciones o, lo que es igual, del arreglo político, social y jurídico presente en ellas, comprenderemos que la legitimación del poder público pasa por la aceptación de los derechos sociales, y su plena realización a través de las diversas modalidades que presenta nuestra dinámica jurídica. Es decir, cuando reformulemos la narrativa o el discurso constitucional de la región a partir de lo dispuesto en la mayoría de sus Constituciones, nos veremos, los latinoamericanos, en el dilema de aplicarlas y, con ello, lograr la legitimidad del poder actuante, o de desconocerla y lograr la suspicacia acerca de las formas de ejercicio de ese mismo poder.

En otros términos, la eficacia de los derechos sociales pasa por la interiorización del discurso, lo que previamente exige exteriorizarlo a efecto de mostrar las contradicciones del discurso que trata de asignarles una posición de mero acompañamiento a los derechos civiles, o que se contenta con suponer que ciertos desarrollos del derecho de igualdad anuncian su inminente llegada.

V. Los obstáculos a la eficacia de los derechos culturales y la problemática indígena

La Declaración Universal de los Derechos Humanos introduce el tema de los derechos culturales en el sistema internacional de protección de los derechos humanos cuando dice en su artículo 27 que

toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad [...]

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en el artículo 15 que

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a participar en la vida cultural.

Por lo general los instrumentos internacionales de derechos humanos no han desarrollado con suficiente detalle los derechos culturales, lo cual ha conducido a que hayan sido relegados a un segundo plano en las discusiones internacionales y aun en las nacionales sobre el tema. Sin embargo, en los últimos años ha sido desplegada una intensa actividad para colocar estos derechos en el lugar que les corresponde con una adecuada conceptualización que permita protegerlos efectivamente.

A este respecto conviene señalar la importancia que en su momento tuvo la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales organizada por la UNESCO en 1980 y que fijó rumbos para diversas actividades posterior-

res que han abierto perspectivas a la protección y promoción de los derechos culturales.

El informe de la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo, *Nuestra Diversidad Creativa* (1995), propone, a su vez, una agenda internacional para que los derechos culturales sean protegidos como derechos humanos. Sugiere el establecimiento de un inventario mundial de derechos culturales. Como paso inicial de esta tarea, Leander (1996), establece una lista preliminar de cincuenta derechos culturales que aparecen ya definidos o delineados en los instrumentos jurídicos internacionales existentes.

En noviembre 2001, la UNESCO aprueba la Declaración Universal sobre Diversidad Cultural en la que una vez más, los derechos culturales son declarados derechos humanos universales. La Declaración también subraya la importancia de un aspecto esencial de los derechos culturales, a saber, el respeto a la diversidad cultural y la obligación de los estados de protegerla. Ya que buena parte de los obstáculos al goce efectivo de los derechos culturales se debe a la deficiencia de protección en materia de respeto a la diversidad cultural, este documento es una contribución fundamental para la consolidación de los derechos culturales, tema al que se volverá más adelante.

Desde luego que los derechos culturales no existen aislados, se encuentran estrechamente vinculados a los demás derechos humanos, no solamente a los económicos y sociales sino también a los civiles y políticos. Los derechos consagrados a la nacionalidad, la libertad de creencia y de expresión, la educación, etcétera, son también derechos culturales y la violación de unos implica la violación de los demás. Asimismo, el derecho a la no discriminación en cualquiera de sus manifestaciones tiene su vertiente cultural.

Echando una ojeada a la historia de cómo se fueron definiendo los derechos culturales podemos advertir una paulatina transformación conceptual. Al principio, se hablaba del “derecho a la cultura” y se entendía éste como un mecanismo de “acceso” a una entelequia llamada cultura, que de alguna manera era considerada como externa al portador de los derechos culturales. Luego, se hablaba cada vez más de la “participación” en la cultura como un proceso dinámico e interactivo entre creadores y consumidores de productos culturales. Más recientemente, se ha enfocado la cuestión de la “identidad cultural” de individuos y pueblos como libertad fundamental y derecho

inalienable. Por último, en años recientes, se ha puesto énfasis en la diversidad y el pluralismo culturales como fenómenos de la sociedad vinculados al pleno goce de todos los derechos humanos.

Los instrumentos jurídicos internacionales no aportan definiciones unívocas de estos conceptos, pero en la práctica, tal como se refleja en sendas declaraciones, recomendaciones y conclusiones de numerosos congresos, conferencias, seminarios, comisiones y comités, señalaremos que hay tres grandes enfoques con respecto a las cuestiones culturales.

El primer enfoque destaca a la *cultura como el patrimonio cultural acumulado de la humanidad*, tal como se expresa sobre todo, pero no exclusivamente, en monumentos, edificios históricos, obras de arte, artefactos, paisajes urbanos etcétera. Aquí, la cultura es vista como un capital social y simbólico, y se señala el derecho de los pueblos a conservar su patrimonio y a disfrutar de él. La conservación y el acceso al patrimonio cultural son considerados hoy en día como una vertiente de los derechos culturales y, al mismo tiempo, como un objetivo declarado de las políticas culturales de los estados, apoyadas en las normas internacionales en evolución. La UNESCO ha establecido una lista de sitios declarados “patrimonio de la humanidad” y los estados con frecuencia solicitan que tal o cual sitio sea incorporado a la lista. Por otra parte, se considera como un escándalo internacional cuando dichos sitios son destruidos intencionadamente por algún actor político. Recordemos como ejemplos recientes, la destrucción del barrio antiguo, de la ciudad de Dubrovnik, por la aviación serbia durante la guerra de Yugoslavia a principios de la década pasada y la de una escultura lítica milenaria de Buda, por el gobierno talibán de Afganistán. Esos hechos vandálicos, no solamente se consideran atentados contra el patrimonio de la humanidad, sino también, violaciones al derecho cultural de poseer, preservar y gozar de ese patrimonio además de constituir, como en el caso de Afganistán, un signo patente de intolerancia religiosa.

El segundo enfoque tiende a *restringir la cultura a las obras creativas de los productores culturales especializados*, sobre todo aquello que en Occidente ha recibido el nombre de las “Bellas Artes”. Se considera como un derecho humano fundamental la libertad de creación y se acepta, por lo general, que toda restricción a ésta sería una violación de los derechos humanos. Como bien sabemos, existen múltiples maneras de ejercer tales violaciones, mediante la censura previa, la aplicación de leyes represivas y restrictivas, la persecución ideológica y

política, la negación de recursos, espacios y oportunidades públicas para los creadores, etcétera.

Desde luego esta problemática no se limita al área tradicional de la creación cultural, sino también a la investigación científica, la libertad de cátedra y las múltiples maneras de difusión de la información, el conocimiento y las ideas a través de los diversos medios de comunicación (particularmente, en la época actual, los medios de comunicación masiva).

Los derechos a la propiedad intelectual, así como al reconocimiento y la remuneración de los autores de los productos y bienes culturales, constituyen una parte importante de los derechos culturales en la actualidad. Cualquier negación o restricción al respecto puede ser considerada como una violación de los derechos humanos.

La defensa del derecho a la creación cultural y científica, a la libre expresión del pensamiento y la difusión de las ideas, constituyen hoy en día un reconocido logro de la centenaria lucha por los derechos humanos. Sin embargo, aunque estén consagrados en el instrumental jurídico internacional, no siempre son respetados a nivel local y nacional. Los mecanismos de protección y garantía de los derechos humanos han sido menos eficaces, en cuanto a estos derechos se refiere, que en relación con los tradicionales derechos civiles y políticos.

El tercer enfoque que permea el discurso contemporáneo sobre los derechos culturales, considera a *la cultura como una totalidad de prácticas, significados y relaciones sociales que definen a determinado tipo de colectividades humanas y las distinguen de otras*. Aquí nos encontramos con la conceptualización antropológica de “lo cultural”, la cual se aleja de la reificación o cosificación de la cultura que predominaba en épocas anteriores y que también rechaza la idea, prevaleciente durante mucho tiempo, que existe una jerarquía de individuos o grupos “con” y “sin” cultura o con “más” o “menos” cultura. Este enfoque totalizador y dinámico de lo cultural en la vida humana es el que actualmente fundamenta el debate sobre los derechos culturales.

Este debate conduce progresivamente de un esquema en el que se privilegian sobre todo los derechos de los individuos (algunas veces exclusivamente) a un escenario en que los portadores de los derechos (o derechohabientes) son también (pero no exclusivamente) las colectividades: las comunidades, las naciones, los pueblos. Podría decirse

que *los derechos culturales, siendo poseídos por las personas, están depositados en los pueblos*. Unas y otros son esenciales para el goce efectivo de los derechos culturales. Así lo reconocen algunos instrumentos internacionales sobre derechos culturales (como por ejemplo, los textos referidos a los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas y los que tratan de los derechos de los pueblos indígenas).

La problemática de los derechos culturales de las minorías y de los pueblos indígenas ilustra bien las distintas vertientes del debate. Si bien en la época de la Sociedad de las Naciones se podía hablar de la necesidad de proteger a las minorías ante posibles abusos de los estados en los que se encontraban, no fue sino hasta la creación de la ONU que fueron planteados los derechos de las personas pertenecientes a minorías como derechos humanos (artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Declaración sobre Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas adoptada por la Asamblea General en 1992). El proyecto de Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (actualmente en consideración en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU), así como otro proyecto paralelo en el sistema interamericano, plantean cuestiones semejantes.

Tomemos, por ejemplo, el derecho a la identidad cultural, discutido en distintos foros de la UNESCO y otros espacios a lo largo de los últimos años. Las identidades culturales no son atributos fijos o permanentes de los individuos. Se trata, más bien, de artefactos, de construcciones, de inventos, de discursos, de comportamientos y mundos simbólicos. De niño yo asumo una identidad cultural que me es dada por mi familia o por el medio inmediato en el cual me encuentro. Con el tiempo puedo razonar y actuar conforme a esa identidad, o bien, asumir y construir otra. Pero esto sucede en el marco de límites más o menos rígidos impuestos por las circunstancias de mi inmersión en el contexto social y cultural colectivo del cual formo parte. La identidad cultural individual siempre (o casi siempre) refleja una identidad cultural colectiva preexistente y externa a mí. Puedo aceptarla total o parcialmente, tratar de modificarla o bien rebelarme o alejarme de ella, según las circunstancias. Pero independientemente de las acciones de tal o cual individuo, las identidades culturales colectivas se mantienen y se reproducen en el tiempo y el espacio.

Todo esto es bien sabido, pero en el transcurso histórico, las identidades de algunas colectividades se modifican por factores exógenos a veces violentos: genocidios, conquistas, invasiones, colonialismo, guerras, tráfico de esclavos, desplazamientos forzados, migraciones diversas; o, menos violentamente, mediante estrategias de desarrollo, políticas educativas, evangelizaciones, modernizaciones de todo tipo, impacto de los medios masivos de comunicación, etcétera. Solía decirse que son cambios inevitables, tal vez el costo social del progreso, la sobrevivencia de los más aptos, el resultado ineluctable de procesos que producen ganadores y perdedores.

En la época moderna el fenómeno que más ha influido en las transformaciones de las identidades colectivas de los pueblos, ha sido la construcción de los estados nacionales. El Estado nacional clásico crea, reproduce e impone a sus súbditos (hoy llamados ciudadanos) un modelo de nación que excluye y rechaza otros modelos culturales distintos del suyo. Para lograr esta homogeneización cultural, el Estado nacional moderno (desde el siglo XIX hasta la actualidad), echó mano de múltiples mecanismos para eliminar, expulsar, marginalizar, aislar, subordinar, asimilar o integrar a los grupos heteroculturales, desde prácticas de genocidio, depuraciones étnicas, o rígidos sistemas jerárquicos como el *apartheid*, hasta políticas etnocidas de distintas vertientes, a veces en nombre de las mejores intenciones llamadas indistintamente progreso, desarrollo, misión civilizadora o unificación nacional.

No debemos olvidar que estos procesos han tenido lugar en el marco de luchas despiadadas por el territorio, los recursos, la riqueza y otras fuentes de poder entre estados diferentes y grupos de interés organizados que han logrado establecer un sistema mundial de dominación que hoy lleva el nombre eufemístico de globalización. En este marco, los conflictos de orden cultural adquieren relevancia singular y los derechos culturales constituyen un campo contencioso de intereses e ideologías encontradas. De ninguna manera planteo que las cuestiones culturales (y en especial el debate en torno a los derechos culturales) sean meros epifenómenos de fuerzas y estructuras subyacentes, aunque a veces pudiera parecer así. Ni tampoco que los conflictos en torno a las distintas visiones de lo cultural puedan ser reducidos a criterios subjetivos de “interés racional” individual (por ejemplo, que yo me identifique con tal o cual identidad étnica por así convenir a mis intereses personales).

Las identidades culturales son fenómenos multivariados y complejos que no pueden ser reducidos a esquemas interpretativos de uno u otro signo teórico o ideológico. El hoy llamado “terrorismo internacional”, por ejemplo, es un fenómeno complejo que puede ser analizado desde diferentes planos, solamente uno de los cuales tiene que ver con identidades culturales en conflicto. Pero tampoco puede entenderse sin tomar en cuenta los factores culturales, como si éstos no tuvieran importancia alguna.

La creciente atención que reclaman actualmente los pueblos indígenas constituye un buen ejemplo de la dinámica de estos procesos. Antiguamente relegados al desprecio y la marginación, ignorados por los grupos dominantes y las sociedades nacionales, los pueblos indígenas han resurgido en años recientes como nuevos actores sociales y políticos en numerosos países (sobre todo en la región americana), así como en el escenario internacional. (En mayo 2002 fue instalado el Foro Permanente sobre Asuntos Indígenas de la ONU, con participación paritaria de representantes indígenas y delegados gubernamentales).

Exigiendo sus derechos humanos largamente denegados, los pueblos indígenas reclaman ahora prioritariamente el respeto a sus derechos culturales, entendidos como plataforma indispensable para su plena participación en la vida nacional de sus países. El derecho a la cultura propia se desdobra en el derecho al uso de su lengua (derechos lingüísticos), el derecho a la educación bilingüe e intercultural, el derecho a sus “usos y costumbres” en materia de organización social y política, el derecho a la tierra y al territorio no solamente como recurso productivo, sino también como espacio de reproducción social y cultural. (Vale la pena señalar el reciente fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de las tierras de la comunidad indígena mayagna de Awás Tigni en Nicaragua, en el que se reconoce entre otros el significado cultural espiritual del territorio ancestral).

El incumplimiento de los derechos culturales en las políticas estatales hacia los pueblos indígenas constituye el mayor obstáculo a su plena realización. A pesar de recientes cambios importantes en las legislaciones constitucionales de numerosos países, las viejas prácticas institucionales, las inercias burocráticas, las resistencias en el medio judicial, los preconceptos ideológicos y los prejuicios racistas y etnicistas de las clases dominantes, configuran un cuadro difícil de modificar a

corto plazo. Consideremos dos ejemplos recientes en la región latinoamericana:

- El primero es la reforma constitucional sobre derechos indígenas en México, que no recogió plenamente los contenidos acordados en los Acuerdos de San Andrés entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el gobierno federal y que, por consiguiente, fue rechazada por los pueblos indígenas y buena parte de la sociedad nacional (dándose por primera vez en la historia del país una querrela ante la Suprema Corte de la Nación en torno a la constitucionalidad de la propia reforma constitucional).
- El segundo ejemplo lo proporciona Guatemala, en donde un plebiscito para convalidar los Acuerdos de Paz y lograr una reforma constitucional para fundamentar los derechos indígenas acordados, no obtuvo mayoría, por lo que la reforma fue desechada.

La consecución de los derechos culturales sigue siendo tarea prioritaria. El proceso apenas ha comenzado, su goce pleno se perfila en el largo plazo. Es indispensable desarrollar estrategias que conduzcan al logro de estos objetivos en los años venideros.¹

Los derechos culturales y la elaboración de las políticas públicas

El 13 de mayo del 2002, en Brasil, se tomó la decisión de que todos los niveles del Estado, desde el federal hasta el local, deberán aplicar una acción positiva con relación a las poblaciones afrodescendientes, así como con las mujeres y los discapacitados, en el sentido de que dichos segmentos de la población deben ser reclutados en un porcentaje determinado como funcionarios del aparato público.

Esa decisión implica la incorporación de los mismos grupos concernidos en una política de no-discriminación en la elaboración y administración de las decisiones del Estado. El salto es importante y revela que sin esa participación directa, el atraso de los estados en la formulación de políticas que respondan a las convenciones internacionales a las que han adherido, continuará.

¹ *Rodolfo Stavenhagen, Derechos humanos de los pueblos indígenas*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2000, pp. 11 y ss.

Es claro que los avances en materia de derechos humanos son siempre graduales, a veces cruentos, a veces pacíficos; pero su vinculación diáfana con la elaboración y la administración de las decisiones, es un capítulo que se abrió desde la década de los sesenta, cuando en Estados Unidos el gobierno, en respuesta a la lucha de los negros por los derechos civiles, introdujo varias acciones de autoafirmación positiva que modificaron la estructura jurídica de ese país.

Lo ocurrido ahora en Brasil con los afrodescendientes, abre expectativas semejantes para los pueblos indígenas que son demográficamente muy importantes en varias sociedades andinas y mesoamericanas.

Abrir la formulación y administración de las políticas estatales a los grupos directamente interesados en el reconocimiento de sus derechos, es una nueva etapa de singular importancia en materia de derechos culturales, que son los más débiles en materia de mecanismos de protección.

Esas modificaciones en el comportamiento de los estados van a estimular también el desarrollo de nuevas convenciones internacionales en materia de derechos culturales y reforzarán la voluntad ya expresada de la UNESCO, de elaborar y presentar para un futuro cercano una propuesta de convención mundial sobre derechos culturales.

Los derechos culturales y la agenda de la sociedad civil

El análisis de los derechos culturales, hoy día permite mirar desde otra perspectiva el tema de la crisis de los paradigmas en las ciencias sociales y humanas. Es un hecho que la propia doctrina de los derechos humanos debe enriquecerse a partir de nuevos paradigmas y también del aporte que emana de la práctica social diaria de diversos sujetos, que son parte de una sociedad civil que, por definición, debe ser plural e incluyente.

Esa sociedad civil tiene nuevas agendas que desarrollar y posicionar. Una de ellas tiene que ver con los tratados comerciales internacionales que directamente afectan los derechos culturales en América Latina, como son los casos del TLC, el ALCA, el Plan Puebla-Panamá.

Se trata de Acuerdos Internacionales que sólo incluyen las cuestiones de propiedad intelectual, e ignoran todos los otros temas relativos a derechos culturales. Ese es un vacío que no puede continuar y para llenarlo se requiere de la movilización de la sociedad civil.

Otra agenda importante es la de la distribución inequitativa de los frutos del progreso científico-técnico y del acceso al conocimiento científico. Si no se generan mecanismos concretos que democratizen la accesibilidad al conocimiento científico-tecnológico, los compromisos internacionales en materia de derechos culturales seguirán siendo objeto de permanente incumplimiento.

Dado el papel fundamental de la información y la comunicación en la transmisión de valores y la configuración de la cultura de masas en el mundo contemporáneo, es indispensable concebir mecanismos de democratización de los medios de información y comunicación. Los derechos culturales son múltiples y diversos, y en una sociedad cuya substancia es la comunicación, su plena realización no será posible si se profundizan las tendencias crecientes a la vinculación entre grandes intereses económicos y financieros y las corporaciones mayores de la comunicación social.

Las identidades culturales requieren del acceso al ámbito público para preservarse y proyectarse, y ello demanda que la reivindicación identitaria encuentre espacios en los medios masivos de comunicación. La presencia pública no es en sí misma la identidad, pero sí un mecanismo de configuración y autoafirmación.

En los últimos años hay una tendencia positiva hacia la participación de la sociedad civil en la gestión de determinadas políticas públicas en la perspectiva de la construcción de un Estado social de derecho. A nivel legislativo y ejecutivo, en el plano nacional e internacional, la sociedad civil debe involucrarse con más fuerza en la gestión respecto del cumplimiento de las convenciones internacionales en materia de derechos culturales.

Los derechos culturales y la elaboración de las políticas públicas

El 13 de mayo del 2002, en Brasil, se tomó la decisión de que todos los niveles del estado, desde el federal hasta el local deberán aplicar una acción positiva con relación a las poblaciones afrodescendientes, así como mujeres y discapacitados en el sentido de que dichos segmentos de la población deben ser reclutados en un porcentaje determinado como funcionarios del aparato público.

Esa decisión implica la incorporación de los mismos grupos concernidos en una política de no-discriminación en la elaboración y administración de las decisiones del estado. El salto es importante y revela que sin esa participación directa el atraso de los estados en la formulación de políticas que respondan a las convenciones internacionales a las que han adherido continuará.

Es claro que los avances en materia de derechos humanos son siempre graduales, a veces cruentos, a veces pacíficos; pero su vinculación diáfana con la elaboración y la administración de las decisiones es un capítulo que se abrió desde década de los sesenta, cuando en Estados Unidos el gobierno, en respuesta a la lucha de los negros por los derechos civiles, introdujo varias acciones de autoafirmación positiva que modificaron la estructura jurídica de ese país.

Lo ocurrido ahora en Brasil con los afrodescendientes, abre expectativas semejantes para los pueblos indígenas que son demográficamente muy importantes en varias sociedades andinas y mesoamericanas.

Abrir la formulación y administración de las políticas estatales a los grupos directamente interesados en el reconocimiento de sus derechos, es una nueva etapa de singular importancia en materia de derechos culturales, que son los más débiles en materia de mecanismos de protección.

Esas modificaciones en el comportamiento de los estados van a estimular también el desarrollo de nuevas convenciones internacionales en materia de derechos culturales y reforzarán la voluntad ya expresada de la UNESCO de elaborar y presentar para un futuro cercano una propuesta de convención mundial sobre derechos culturales.

Los derechos culturales y la agenda de la sociedad civil

El análisis de los derechos culturales hoy día permite mirar desde otra perspectiva el tema de la crisis de los paradigmas en las ciencias sociales y humanas. Es un hecho que la propia doctrina de los derechos humanos debe enriquecerse a partir de nuevos paradigmas y también del aporte que emana de la práctica social diaria de diversos sujetos, que son parte de una sociedad civil que, por definición, debe ser plural e influyente.

Esa sociedad civil tiene nuevas agendas que desarrollar y posicionar. Una de ellas tiene que ver con los tratados comerciales internacionales que directamente afectan los derechos culturales en América Latina como son los casos del TLC, el ALCA, el Plan Puebla-Panamá.

Se trata de Acuerdos Internacionales que sólo incluyen las cuestiones de propiedad intelectual, e ignoran todos los otros temas relativos a derechos culturales. Ese es un vacío que no puede continuar y para llenar el cual se requiere la movilización de la sociedad civil.

Otra agenda importante es la de la distribución inequitativa de los frutos del progreso científico-técnico y del acceso al conocimiento científico. Si no se generan mecanismos concretos que democratizen la accesibilidad al conocimiento científico-tecnológico, los compromisos internacionales en materia de derechos culturales seguirán siendo objeto de permanente incumplimiento.

Dado el papel fundamental de la información y la comunicación es la transmisión de valores y configuración de la cultura de masas en el

mundo contemporáneo, es indispensable concebir mecanismo de democratización de los medios de información y comunicación. Los derechos culturales son múltiples y diversos y en una sociedad cuya substancia es la comunicación, su plena realización no será posible si se profundizan las tendencias crecientes a la vinculación entre grandes intereses económicos y financieros y las corporaciones mayores de la comunicación social.

Las identidades culturales requieren del acceso al ámbito público para preservarse y proyectarse, y ello demanda que la reivindicación identitaria encuentre espacios en los medios masivos de comunicación. La presencia pública no es en sí misma la identidad, pero sí un mecanismo de configuración y autoafirmación.

En los últimos años hay una tendencia positiva a la participación de la sociedad civil en la gestión de determinadas políticas públicas en la perspectiva de la construcción de un estado social de derecho. A nivel legislativo y ejecutivo, en el plano nacional e internacional, la sociedad civil debe involucrarse con más fuerza en la gestión respecto del cumplimiento de las convenciones internacionales en materia de derechos culturales.

VI. Principales obstáculos para la eficacia del derecho a la salud y las estrategias para superarlos en la región andina

La salud es históricamente el ámbito predilecto de la sociedad igualitaria, ya que poca importancia tiene la disminución de otras desigualdades sociales si no se manifiesta en una vida sana y de mayor calidad.

No debe escapar a este análisis el hecho de que hay corrientes que discuten la categoría de la salud como parte de los derechos humanos argumentando lo siguiente:

- a) La salud, o el cuidado de la salud, es difícil de definir, aunque es claro que se acepta que medidas de salud pública como inmunizaciones, promoción de la salud, tratamiento médico y quirúrgico, en el caso de enfermedad, son un derecho; también debe comprender el acceso a agua potable, alimentación adecuada, derecho a un órgano transplantable, a cirugía cosmética, tratamientos de infertilidad o a salas de terapia intensiva. Y la interrogante que surge es: ¿es posible ofrecer todo esto al conjunto de la población?
- b) Todos los derechos poseen una obligación individual en relación con los otros. Y la pregunta que surge es: ¿es posible convertir en obligación de todos los médicos y centros de salud, proveérsela a todos los ciudadanos al margen del presupuesto?
- c) La controversia sobre si la salud es o no un derecho humano de igual categoría que el derecho a votar, es parte de un debate más amplio acerca de la jerarquía de los derechos humanos, que postula

que los civiles y políticos son inmanentes a la persona humana como individuo independientemente del Estado, en tanto que los DESC sólo existen como derechos en relación con el Estado.

d) Es cierto que existen disposiciones constitucionales que suelen garantizar el derecho de todos los ciudadanos de nuestros países a la salud. Aunque esas disposiciones suelen ser simbólicas, sirven de fundamento para impulsar modificaciones jurídicas e institucionales en pos de la atención en salud para todos.

Desglosar los principales obstáculos para la eficacia del derecho a la salud puede ser ilustrativo y servir para aclarar la controversia antes expuesta:

- Un primer obstáculo se ubica en la propia normativa jurídica, tanto por su insuficiencia, cuanto por la desobediencia gubernamental a las leyes, constituciones y tratados internacionales.
- Un segundo gran obstáculo son las políticas económicas restrictivas del gasto social, que priorizan el pago de la deuda externa y la concentración de la riqueza.
- Como tercer gran obstáculo aparecen las políticas sociales inadecuadas, excluyentes y discriminatorias, a ello se suman las insuficiencias institucionales, la escasez de recursos para las instituciones de salud, y desde luego, los bajos salarios para los trabajadores de la salud.
- Un cuarto eje de obstáculos para la eficacia del derecho a la salud lo constituye la propia inercia social o la escasa educación y movilización ciudadana por sus derechos. Lo cual corresponde a falencias en el conocimiento de los derechos humanos y retrasos en la organización ciudadana para mejorar su participación en la vida democrática.
- Un quinto gran eje de obstáculos lo constituye, al menos en ciertos países que tienen una población con una densidad respetable de habitantes indígenas, el irrespeto a la pluriculturalidad y el escaso fomento de la interculturalidad, la negación de la medicina indígena, del derecho consuetudinario, de la educación bilingüe y de la territorialidad. Todos estos conceptos ahora están irrumpiendo en las Ciencias Sociales y no son asumidos políticamente o son evadidos en los debates nacionales.
- Un sexto eje de obstáculos lo constituye, la injerencia de los organismos multilaterales de crédito, cuyas “condicionalidades” de préstamos suelen restringir el gasto social.

- Y un último eje, que se podría distinguir dentro de los obstáculos para la eficacia del derecho a la salud, es la débil y frágil incidencia de organismos internacionales dedicados al combate contra la pobreza, como algunas agencias de la ONU y la OEA. Al no contar con los fondos suficientes, y al verse obligadas a alinear sus políticas según las decisiones de las grandes potencias industriales, únicamente logran impulsar atenciones “focalizadas”, lo cual es una manera de paliar situaciones pero no de resolverlas en términos de una real superación del deterioro de las condiciones de vida. Se apunta la sobrevivencia de los más desposeídos y no verdaderamente al desarrollo de la mayoría de la población.

Para remover esos obstáculos que impiden la eficacia del derecho a la salud es necesario delinear una estrategia con varios ejes, entre ellos:

Llevar a la agenda política el tema de la exclusión

Si no se plantea la marginalidad como un efecto de políticas económicas y sociales que olvidan al ser humano, todo seguirá apareciendo como obra de una supuesta fatalidad, sin señalar responsables que tienen nombre y apellido, individuales y colectivos. Elaborar políticas incluyentes e integradoras, con recursos que garanticen su aplicación, es un desafío urgente en todos los países.

Impulsar y desarrollar el debate “desde abajo”

Sin una adecuada participación ciudadana, con capacidad de decisión, todo seguirá igual, pues los llamados “hacedores de políticas” únicamente recitan variantes de un mismo modelo, cuyos resultados nefastos se niegan a reconocer, prisioneros del “pensamiento único”.

Redefinir sistemas de salud integrados combinando los convencionales con los alternativos

Ningún sistema de salud por sí sólo puede dar abasto y atención universal; es necesario concebir e impulsar procesos sinérgicos, que complementen las potencialidades de cada uno, lo cual implica vencer el afán de lucro de las grandes empresas de la salud y los intereses

monopólicos de las transnacionales farmacéuticas. Algo que requiere alianzas difíciles de establecer y admitir, entre actores que hasta hoy se han visto más bien como adversarios.

Redistribuir equilibradamente el gasto social

Sin armonía en la inversión social la discriminación continuará. Se necesita eliminar los favoritismos sectoriales, regionales y de grupo, tanto en las asignaciones presupuestarias como en las facilidades de acceso a los servicios, equipamiento e infraestructura de salud.

Rediseñar las políticas sociales y económicas en función de la equidad

El mercado no puede ser el único seleccionador y discriminador, las injusticias de la competencia y de la oferta y la demanda son por demás evidentes; siempre salen favorecidos aquellos que poseen de partida más capitales y mejor tecnología. La mejor política social es una buena política económica, y una “buena” política económica sólo puede estar centrada en el ser humano. Esto demanda claras redefiniciones de objetivos y medios en el servicio público.

Combatir la corrupción

Es un clamor ciudadano que desgraciadamente no es escuchado por la mayoría de gobernantes de la Región. Las complicidades de los políticos y los jueces, de los funcionarios y los grandes empresarios, requieren ser contrarrestadas por estrategias que contemplen diversos niveles de intervención ciudadana, de democratización de la información de la contratación pública y de veeduría social.

VII. La bioética y los nuevos desafíos para las políticas de salud en México y América Latina

A más de quinientos años de su integración al mundo occidental, en América Latina persisten grandes desigualdades sociales y económicas, que se presentan tanto al interior como entre los diversos países que la conforman. Aún en aquellas naciones que ocupan un lugar más o menos privilegiado en la escena mundial, se esconden, detrás del telón de “economía sana” y “niveles óptimos de bienestar”, grupos sociales, etnias marginadas, en fin, “minorías” que carecen de recursos para la satisfacción de sus más elementales necesidades. Al referirnos a América Latina, debemos tomar en cuenta a más de 523 millones de habitantes que, en el año 2005, serán 560 millones.

Pobreza y desigualdad en América Latina

Según el Banco Mundial, en América Latina y el Caribe, tanto la proporción como el número absoluto de pobres descendieron en la década pasada. El porcentaje de la población que vive con menos de dos dólares americanos al día descendió en 1998 al 31.7% frente al 38.1% de 1990. No obstante, en la mayor parte de los países de la región persiste una gran desigualdad, y unos 159 millones de personas viven en la pobreza. El número de pobres es casi igual al total de la población de Brasil, o a la población total de todos los demás países en América del Sur.

Parte del problema es la desigualdad de la región, la cual probablemente cuenta con la distribución más desigual de ingresos de todas las regiones del mundo.

En la actualidad y desde hace dos décadas, prácticamente todos los países de América Latina atraviesan una severa crisis de eficiencia en sus servicios de salud, la que fue agravada, primero, por la crisis económica mundial de principios de la década de los ochenta y, más tarde, por los apretados ajustes que fue necesario realizar para salvar de la ruina a las deterioradas economías nacionales. Aún en Estados Unidos de América, el 14% de la población que equivale a más de 37 millones de habitantes no tienen acceso a ningún tipo de seguro de salud, ello se hace más grave según la raza y el grupo de edad. El 45% de los que no tienen cobertura son menores de 25 años. Los servicios, además de caros, son diseñados para atender la enfermedad, lo que refleja que de cada dólar gastado en salud por habitante, 38 centavos fueron al pago de hospitales y 19 a honorarios médicos. En este contexto, el surgimiento de los conceptos modernos de calidad y garantía de la atención ha venido a fortalecer los esfuerzos que los distintos países han emprendido para alcanzar un equilibrio estable entre la oferta de servicios que es posible realizar con los recursos disponibles y su creciente demanda, al mismo tiempo que se incrementa su calidad y su eficiencia administrativa sin aumentar innecesariamente sus costos.

Szekely señala que la mejor forma de caracterizar los cambios en la pobreza e inequidad en América Latina durante la década de los años noventa, es el registro persistente de crecimiento en los niveles de inequidad, aun cuando observa algún discreto crecimiento económico que ha disminuido modestamente la pobreza en esa década y reclama la convivencia de diseñar políticas que establezcan un balance entre el crecimiento económico y la inequidad.

Invertir en las personas

En América Latina y el Caribe, el Banco Mundial (BM) trabaja en asociación con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado para reducir la pobreza, la exclusión y la inseguridad. Estos esfuerzos van de la mano de las seis metas de desarrollo adoptadas por organizaciones multilaterales como el propio Banco Mundial y las Naciones Unidas:

- Reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que viven en situación de extrema pobreza (con menos de un dólar al día). Un descenso del 30% al 15% haría bajar el número de pobres de 1,300 millones en 1993 a 900 millones en 2015;
- Lograr la educación primaria universal en todos los países para el año 2015;
- Lograr progresos visibles en materia de igualdad de sexos y el empoderamiento de la mujer mediante la eliminación, para el año 2005, de las diferencias por razones de género en la educación primaria y secundaria;
- Reducir, para el año 2015, en dos tercios las tasas de mortalidad de los niños y niñas menores de cinco años y en tres cuartas partes la mortalidad materna;
- Proporcionar, para el año 2015, acceso a los servicios de salud reproductiva a todas las personas de los grupos de edad pertinentes, y
- Aplicar, para el año 2005, estrategias nacionales de desarrollo sostenible que inviertan para el año 2015 la actual tendencia de pérdida de recursos ambientales en el mundo y en las naciones.

Y al referirnos a la protección y exclusión social en salud, se hace referencia a los indicadores externos en relación con la cobertura y las disparidades de acceso en donde sigue apareciendo la pobreza y la disparidad cultural. En forma clara se mencionan indicadores internos ligados a la salud pública que también, por sí mismos, revelan el grave problema en áreas marginadas de las grandes ciudades de América Latina y la nula cobertura de los servicios en la población rural, al respecto cabe mencionar que la investigación médica en América Latina puede ser la estrategia más importante para conocer a fondo nuestros condicionales de salud al respecto.

Investigación médica en América Latina

La revisión y el análisis de diversos autores sobre la aportación de los investigadores de América Latina, señalan que ésta es más bien discreta.

Pellegrini ha estudiado la producción científica de Argentina, Brasil, Chile, Cuba, México y Venezuela. En el periodo de 1973-1992 encontró 41,238 artículos. Fue relevante apreciar que las publicaciones en inves-

tigación clínica se concentran en Brasil 60.7%. Al analizar los últimos cinco años, en comparación con los primeros cinco años del periodo mencionado, las publicaciones crecieron 117% a expensas de la investigación biomédica básica y salud pública en detrimento de la investigación clínica.

El número promedio de citas a dichos artículos es de tres, lo cual representa menos de la mitad de citas recibidas en la base de datos de Instituto de Información Científica (ISI).

No hay duda que en América Latina existe una infraestructura científica en medicina que le permite trabajar en este campo con el máximo de competencia; en particular, la práctica clínica de excelencia en algunos países hace que se cumplan cabalmente los patrones internacionales en el diseño, conducción y publicación de estudios. En conocimiento de esto y debido a la saturación del campo clínico en Europa y sus altos costos, se generan iniciativas por parte de la industria farmacéutica hacia países en desarrollo y ésta es una situación que debemos observar con detenimiento.

Aun cuando sabemos que las condiciones de salud de la mayor parte de los habitantes de América Latina se resolverían con medidas sanitarias, adecuada nutrición, y agua potable y limpia. La prevalencia de enfermedades infecciosas son, por su frecuencia e impacto, devastadoras y, sin duda, la falta de investigación médica se correlaciona con este fenómeno.

La investigación médica en estos países requiere de apoyo; la conformación de cuadros de investigadores, programas académicos formales y la vinculación con los problemas de salud de cada país son inaplazables.

Siempre aparece la pregunta: ¿cómo convencer a las grandes economías a favorecer esta situación? Si vemos, por ejemplo, Estados Unidos de América gasta 56 billones de dólares en investigación médica en la comunidad internacional, el 90% del gasto se aplica a las necesidades de salud del 10% de la población mundial más pobre.

Las enfermedades infecciosas causan el 58% de las muertes en el 20% de la población mundial más pobre y sólo el 7% en el 20% más rico.

Recientemente la emergencia de la TB y del SIDA han motivado a los países ricos a volver la mirada a esos problemas de salud que pueden afectarlos y que son temas de actualidad en la investigación.

Por otro lado, la investigación en América Latina también debe observar que algunas enfermedades, como las cerebro-vasculares y las

cardiovasculares, producen el 85% de las muertes en el 20% de los ricos en el mundo y solamente el 23% del 20% más pobre.

En la última parte de este capítulo, se hace referencia a la reforma obligada de los sistemas de salud en América Latina, y se menciona un marco jurídico en derecho a la salud y seguridad social, descentralización que desde nuestro punto de vista, se incluye en el concepto de equidad.

Al respecto el doctor Julio Frenk, Secretario de Salud de México, en la publicación *Económica y Salud* cita: “El derecho constitucional a la protección de la salud da al Estado la responsabilidad de garantizar el acceso universal a los servicios, promoviendo así el principio de equidad. Sin embargo, el gasto en salud *per cápita* es cuatro veces mayor para los asegurados que para los no asegurados, aun cuando éstos últimos tienen una mayor carga de enfermedad”.

Por equidad entendemos el grado en que los satisfactores se distribuyen de manera proporcional a las necesidades, de tal modo que todas las personas tengan las mismas oportunidades. En el caso de la salud, la equidad puede definirse operativamente como el grado en que las oportunidades de acceso a los servicios se corresponden con la distribución de la enfermedad y la muerte.

Podemos hablar de equidad en salud cuando los servicios responden en un alto grado a los riesgos y daños de grupos específicos de la población y lograr así igualar, en un lapso razonable, los indicadores de mortalidad y discapacidad.

Promoción de la equidad y desarrollo de la capacidad de monitoreo

La conciencia de la equidad en salud, como fenómeno internacional, ha alcanzado ya el ímpetu suficiente para incitar las acciones de colaboración necesarias para fiscalizar y defender la equidad en salud en todo el mundo.

Los tipos de iniciativas prácticas que habrían de desarrollarse son:

Ampliación de las políticas comunitarias para la equidad en salud. Esto puede alcanzarse creando o reforzando las organizaciones de investigadores y defensores de la equidad.

Ampliación de la capacidad para monitoreo y analizar las políticas desde la perspectiva de la equidad. Debería reforzarse la colaboración, centrando los esfuerzos en perfeccionar los métodos y el arsenal dis-

ponible de monitoreo y análisis, sobre todo para que puedan ser utilizados por los países de menor nivel de ingreso.

Estimulación de la promoción global de la equidad. Son muchas las oportunidades para la acción sinérgica proporcionadas por las organizaciones legales, las aportaciones de fondos multilaterales y las fundaciones caritativas. Siguiendo el ejemplo del Informe Sobre la Salud en el Mundo 1999, de la Organización de la Salud, podrían identificarse los informes internacionales sobre aspectos de salud y desarrollo cuando aún están en fase de preparación y estimularlos para que insistan de manera sustancial en los aspectos relacionados con la equidad en salud.

Pueden hacerse importantes esfuerzos para inyectar consideraciones sobre la equidad en los actuales debates políticos, entre los que se destacan las propuestas para la reforma del sector salud en los países en desarrollo.

Bioética y salud

De la ética aplicada a los actos médicos surgió la bioética, disciplina que se define como el estudio sistemático de la conducta humana en el campo de las ciencias de la vida y de la salud, a la luz de los valores y de los principios morales.

La bioética encuentra en el derecho a la protección de la salud uno de sus campos de acción más extensos y preocupantes. En la justicia se confunden la bioética y los derechos humanos. Es un hecho que el Estado tiene el deber de asignar con justicia los recursos. La razón de ser del Estado es el hombre mismo, no como individuo sino como ser social que cede parte de su libertad y de su ser individual en aras de la convivencia con sus semejantes, lo que a su vez asegura su propio bienestar. De ahí nace el concepto de la solidaridad que va a permitir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Según el concepto de solidaridad, los habitantes de una comunidad, de una región o de un Estado cooperan de acuerdo a sus posibilidades para que se cubran las necesidades básicas de toda la población y se presten servicios equitativos.

García Romero refiere que el desarrollo de la bioética en los tres últimos decenios y el gran interés que ha despertado se debe a numerosos factores entre los que vale la pena destacar los que se enlistan:

1. La expansión de la investigación biomédica y la necesidad de fijar las normas que la dirijan;
2. El vertiginoso desarrollo tecnológico en los procedimientos de diagnóstico, algunos de muy alto costo;
3. El desarrollo acelerado de métodos terapéuticos que en ocasiones no toman en cuenta la “calidad de vida” que ofrecen al paciente;
4. El deterioro de la imaginación del médico a quien se consideraba como un profesional con una firme vocación y una probidad inquestionable. La necesidad de recuperar la fuerza moral y el prestigio de los profesionales de la salud;
5. La aparición de nuevas enfermedades, como el VIH/SIDA, que obligan a reconsiderar no sólo la protección a la comunidad, sino también el respeto a la dignidad de nuestros pacientes;
6. La mayor participación de los pacientes y de la comunidad en las decisiones que atañen a su salud. El más amplio conocimiento de la población general de los hechos de la medicina, de las limitaciones de ésta, de los errores de los médicos que han modificado las relaciones médico-paciente y equipo de salud-paciente;
7. El desarrollo del reconocimiento de los derechos humanos y la necesidad de normar los derechos que se refieren a la salud, y
8. Las necesidades cada vez más apremiantes de salud de la comunidad y los recursos que el Estado asigna para cubrirlas.

Los países en desarrollo necesitan con urgencia una investigación en Bioética que les ayude a combatir su elevada tasa de morbilidad. Las desigualdades de recursos entre los países desarrollados y en desarrollo representan un riesgo de explotación en el marco de la investigación patrocinada desde el exterior.

Si bien reconoce que los patrocinadores externos tienen motivos diferentes para realizar investigaciones en los países en desarrollo, considera que todos los países deberían establecer prioridades nacionales relativas a su prestación y atención sanitaria. Cuando se propone una investigación patrocinada desde el exterior que queda fuera de las prioridades nacionales, su pertinencia se debe justificar ante los comités apropiados de ética de la investigación. Con objeto de fomentar la capacidad de los países en desarrollo para realizar investigaciones que sean pertinentes a sus necesidades, la promoción de los conocimientos prácticos locales en la prestación de aten-

ción sanitaria será un componente de cualquier propuesta de investigación.

Se recomienda que los investigadores, los patrocinadores, las autoridades nacionales de atención sanitaria, los organismos internacionales y los comités de ética de la investigación, examinen con claridad las siguientes cuestiones como parte de cualquier protocolo de investigación antes de realizar investigaciones relativas a la atención sanitaria en las que se sometan a prueba nuevas intervenciones:

- Necesidad, si procede, de vigilar los posibles resultados perjudiciales a largo plazo derivados de la investigación durante un determinado lapso después de concluida ésta;
- Posibilidad de proporcionar a los participantes la intervención que ha demostrado ser la mejor (sí todavía pueden beneficiarse de ella) durante un determinado lapso, y
- Posibilidad de introducir el tratamiento que ha resultado eficaz y mantener la disponibilidad para una comunidad más amplia.

Y, por último, cuando se menciona la función y el rendimiento de cuentas, es interesante destacar que en México se está haciendo un importante esfuerzo en ese sentido, con las características que se exponen en los párrafos siguientes:

Las estrategias sustantivas son:

1. Vincular la salud con el desarrollo económico y social;
2. Reducir los rezagos en salud que afectan a los pobres;
3. Enfrentar los problemas emergentes mediante la definición explícita de prioridades;
4. Desplegar una cruzada por la calidad de los servicios de salud, y
5. Brindar protección financiera en materia de salud a toda la población.

La rendición de cuentas es el proceso a través del cual las instituciones de gobierno dan a conocer a los ciudadanos las decisiones que toman durante el ejercicio de sus funciones, la forma en que asignan los recursos disponibles y el impacto que ambos procesos tienen en la vida de los municipios, los estados o el país en su conjunto. En el fondo, la rendición de cuentas se basa en la idea de que las personas tienen derecho a conocer los principios y razonamientos que están detrás de las decisiones que afectan su bienestar básico.

El Programa Nacional de Salud 2001-2006 cuenta con diversos mecanismos para rendir cuentas de sus avances.

- La medición de resultados y la evaluación del desempeño;
- Los informes al Congreso de la Unión;
- El seguimiento del programa por el Consejo de Salubridad General y el Consejo Nacional de Salud;
- Los informes ante la Asamblea Nacional de Salud, y
- Las encuestas periódicas de percepción de los servicios de salud.

III. El derecho a la alimentación y los obstáculos para su eficacia

El hambre es una violación de la dignidad humana y, al mismo tiempo, un obstáculo para el progreso social, político y económico de todos los pueblos del mundo.

El derecho internacional reconoce que todos tienen el derecho fundamental a no padecer hambre; así, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, está plasmado que:

*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y **en especial la alimentación** [...]*

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 se establece que:

*Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel adecuado de vida [...] incluso **alimentación** [...] y acuerdan adoptar medidas apropiadas para hacer realidad este derecho. En la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimenticia Mundial de 1996 [...] Los Jefes de Estado y de Gobierno [...] reafirmaron **el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho de toda persona a no padecer hambre.***

En consecuencia, 22 países del mundo han incorporado el derecho a los alimentos en su Constitución. En América Latina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Nicaragua y Paraguay han dado un gran impulso constitucional al derecho a la alimentación; sin embargo, lamentablemente aún no se han establecido medidas legislativas específicas para aplicar este derecho.

En el proceso de legislación, sin duda, habrá que abordar aspectos comunes, como la tenencia de la tierra, el acceso al agua, los niveles de salarios mínimos, la red de seguridad social, el crédito, los mercados rurales, la producción de alimentos y la calidad de los mismos, entre otros.

Los gobiernos nacionales deben hacer todo lo posible para asegurar que la población tenga acceso físico y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos para mantener una vida sana y activa.

En la garantía del derecho a los alimentos intervienen numerosos factores, desde el acceso a la tierra hasta las oportunidades suficientes para obtener ingresos. Las obligaciones de los Estados en relación con este derecho humano ocupan tres niveles:

- **La obligación de respetar:** establecer el límite sobre el ejercicio del poder del Estado. El Estado no debe interferir con los medios de subsistencia de las personas. Si se comprueba que la legislación nacional tiene ese efecto, deben adoptarse medidas inmediatas para corregirla.
- **La obligación de proteger:** exige reglamentación contra la conducta inapropiada de protagonistas distintos del Estado que impidan a la población adquirir suficientes alimentos inocuos. Esta reglamentación abarca las normas sobre higiene, calidad y etiquetado de los alimentos, las condiciones de trabajo y la tenencia de la tierra. La reglamentación también debe proteger las prácticas desleales de mercado, como la retención de información sobre los precios o la creación de monopolios.
- **La obligación de satisfacer:** exige medidas por parte del Estado para identificar los grupos vulnerables y formular políticas encaminadas a mejorar su acceso a recursos de producción de alimentos o ingresos.

Como último recurso, puede ser necesaria la asistencia directa, a fin de garantizar que como mínimo la población no se vea en la inanición.

En la actualidad 815 millones de personas en el mundo sufren de malnutrición crónica, 54 millones de las cuales habitan en América Latina y el Caribe.

Esta cifra es sin duda dramática, y a menos que haya una mejora sustantiva en la disminución del hambre y la malnutrición, será imposible alcanzar avances apreciables en otros campos de la lucha contra la pobreza, como son la salud y la educación. A este respecto, es necesario señalar que la gente que vive en condiciones de pobreza en la región latinoamericana alcanza los 211 millones de personas, alrededor del 40% de la población.

En este sentido, la pobreza constituye un serio obstáculo para la eficacia del derecho a la alimentación en América Latina. Los pobres no tienen los medios para asegurarse el acceso a los alimentos y son los primeros que sufren las consecuencias de una escasez o una elevación de los precios de los alimentos.

Además, la pobreza limita el acceso a la educación, la salud, el agua potable y los servicios sanitarios. Lo que a su vez determina un menor aprovechamiento de los alimentos que se consumen. Si a ello se agrega, que en muchos países hay disminución de los niveles de los salarios y de la capacidad de compra de alimentos, aumento del desempleo, reducciones del gasto público en el área social, se puede explicar el elevado número de personas que no están gozando del derecho a la alimentación en América Latina y el Caribe, a pesar de que existe una tendencia a su disminución.

Sin embargo, hay otros factores que inciden en la obstaculización del cumplimiento del derecho a la alimentación en el continente, como los planes de ajuste estructural, la falta de control a las transnacionales, las guerras, los conflictos sociales, la deuda externa, las sequías, los desastres naturales y la concentración de la tierra, que obstaculizan igualmente el derecho a la alimentación.

La región cuenta con el 8% de la población mundial, dispone del 25% de la tierra cultivable del planeta, más del 40% de los bosques tropicales, el 23% del inventario ganadero y alrededor del 30% de las reservas de agua dulce. Estos recursos, a través del desarrollo sustentable, permitirían obtener los alimentos para la población y generar divisas y recursos para el desarrollo de otros sectores económicos.

En contraste con esa posibilidad, América Latina es el escenario donde 52 millones de pobres rurales tratan de subsistir en ecosistemas

frágiles, tierra insuficiente y con formas de tenencia inestables. Esa situación ha determinado el uso de técnicas que favorecen los procesos de degradación: alrededor del 20% del área total de la región está afectada por la desertificación.

Otra situación de extrema gravedad: la proporción de personas desnutridas en la población total de América Central creció de un 17% a un 20%, y en el Caribe aumentó de un 26% a 31%. Los países más afectados son Haití, Nicaragua, República Dominicana, Guatemala y Bolivia. En ellos, además de la pobreza, se desarrollan otras situaciones negativas como la violencia, producción y comercialización de cultivos ilícitos, en donde el narcotráfico es una de las causas de inseguridad alimenticia y degradación de los recursos naturales de varios países de la región.

Otro aspecto que atenta contra el derecho a la alimentación en la región, es el relacionado con las inversiones en investigación y desarrollo de tecnologías agrícolas: en América Latina y el Caribe este indicador (0.5% del Producto Interno Bruto) contrasta con la intensidad de la investigación agrícola en los países desarrollados, donde se estima que este coeficiente es de 2.5%. Esta falta de tecnologías agrícolas limita las posibilidades de mejorar la seguridad alimenticia; asimismo, los beneficios de la biotecnología no llegan a los pequeños agricultores ni a las personas pobres y afectadas por el hambre.

En materia de alimentación, de los 54 millones de latinoamericanos que sufren desnutrición, los más afectados son los habitantes de las zonas rurales, a pesar de que la agricultura de pequeña escala es responsable del 80% de la producción del sector en América Latina.

No obstante esta situación, el estado de nutrición de los niños en la región ha presentado un mejoramiento en las últimas décadas, acompañado de una reducción progresiva de la mortalidad infantil; aunque en algunos países persisten áreas geográficas con cifras de desnutrición muy superiores al promedio nacional, particularmente en los grupos pobres de la población.

Actualmente el 9% de los niños preescolares presenta desnutrición según el peso para la edad, esto representa 5 millones de niños en la región.

Las deficiencias de algunos micronutrientes, como las vitaminas y los minerales, constituyen problemas de salud pública. La deficiencia de hierro, que puede producir anemia, continúa con cifras altas en casi

todos los países de la región. El bocio endémico por deficiencia de yodo y la hipovitaminosis A persisten como problemas de salud en ciertas zonas.

Las enfermedades transmitidas por alimentos y los productos alimenticios contaminados y de baja calidad construyen un grave problema de salud pública. Además, estos alimentos ocasionan importantes rechazos en el comercio internacional, en detrimento de las economías nacionales y regionales.

El aumento de la población urbana, asociado con la pobreza rural está provocando una seria contaminación de las aguas y del medio ecológico en general. Existen graves deficiencias en el abastecimiento de las aguas servidas, y en las condiciones de higiene y saneamiento ambiental de las poblaciones.

Como se puede apreciar, a pesar de los avances, en América Latina y el Caribe persisten grandes desafíos al derecho a la alimentación, incluso en países en que la disponibilidad de alimentos es suficiente, lo que indica que se trata principalmente de un problema de falta de acceso a los alimentos.

Los problemas relacionados con la seguridad alimenticia y la nutrición y las estrategias y acciones para superarlos, necesitan de un enfoque intersectorial y multidisciplinario del complejo de condiciones ecológicas, económicas, sociales y culturales que afectan al país, la comunidad y el individuo. Fundamentalmente se deben crear las condiciones que permitan asegurar a las personas su derecho a una alimentación adecuada.

Es necesario que las políticas y estrategias de crecimiento económico de los países de América Latina y el Caribe estén orientadas hacia un desarrollo general sostenido y en equidad y, en particular, al desarrollo del capital humano. Para ello se deberá invertir en los programas de educación, salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental y servicios sociales dirigidos a los grupos en inseguridad y vulnerabilidad alimenticias, así como en los programas destinados a mejorar los sistemas productivos y de comercialización de los pequeños agricultores y de la pequeña y mediana industria. Para apoyar estas medidas será necesario reforzar la cooperación técnica y financiera de la región.

La situación alimenticia de la población pobre y hasta de la clase media de América Latina y el Caribe puede empeorar este año debido

a la profundización de la crisis económica, la tercera que enfrenta la región en menos de una década.

La recesión y el alto desempleo que afrontan la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, explican la permanencia de 54 millones de desnutridos. Igualmente, las perspectivas alimenticias para la región tampoco son alentadoras para 2002, ya que la crisis internacional ha llevado a los gobiernos a aplicar severos ajustes fiscales, donde los programas sociales sufren los mayores recortes.

Además, varios países del continente fueron afectados en 2001 por catástrofes naturales, como sequías, inundaciones, temperaturas extremas, terremotos y huracanes, dejando un saldo de miles de muertos y amplias zonas devastadas.

La FAO precisa que América Central lucha contra los efectos de una prolongada sequía y los destrozos causados por huracanes y terremotos, que atacaron gravemente la producción agrícola.

En El Salvador, por ejemplo, un sismo de 7.6 grados en la escala de Richter registrado el 13 de enero y otro de 6.6 grados ocurrido el 13 de febrero de 2003, dejaron una estela de 1,259 muertos, 8,964 heridos y 1.5 millones de damnificados, en un país cuya población es de 6.2 millones de personas.

También América del Sur sufrió desastres naturales. Las fuertes lluvias y un posterior período de sequía obligaron al gobierno de Bolivia a declarar zona de catástrofe a la mayor parte del país en febrero, debiendo recurrir a la ayuda alimenticia de la comunidad internacional.

En América Latina sabemos que la agricultura tiene una importancia estratégica para la vida social y económica de los países del continente, en los últimos diez años el crecimiento del sector agrícola en la región ha sido débil y errático, habiendo llegado a tan sólo el 2.7% en el 2000, siendo que en 1999 este sector creció un 4.2%.

Consciente de estas circunstancias, la FAO ha reforzado aún más sus Programas Especiales de Seguridad Alimenticia (PESA), a través de los cuales da apoyo no sólo a los países deficitarios en alimentos y de bajos ingresos, sino también a otros que han alcanzado niveles intermedios de desarrollo.

La FAO en Latinoamérica y el Caribe tiene cuatro prioridades: seguridad alimentaria, fortalecer el comercio internacional, la gestión sostenible de los recursos naturales y el desarrollo rural.

En el aspecto de seguridad alimentaria, se han establecido tres áreas de interés:

- Mejorar la producción de alimentos.
- Garantizar su distribución equitativa.
- Asegurar la estabilidad en el acceso a los alimentos.

En cuanto a los objetivos anteriores, la FAO apunta que, si se quiere reducir a la mitad la cantidad de hambrientos, deberán realizarse esfuerzos especiales a favor de los países más pobres, con bajo crecimiento de producción de alimentos, de escasa variación y con acceso desigual a los mismos.

La segunda prioridad de la FAO en la región, es la relativa al comercio internacional, por medio de la cual se busca apoyar a los países latinoamericanos para que aprovechen mejor las oportunidades que surgieron en el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay, en la que por primera vez se incorporaron los productos agrícolas básicos en las negociaciones comerciales multilaterales.

Incluso la FAO está prestando asistencia a los países de la región para que fortalezcan su capacidad negociadora. Muchos países latinoamericanos necesitarán ayuda para llevar a la práctica sus políticas y crear las estructuras necesarias para convertir en competitivos sus sectores agrícolas en condiciones de mercado abierto.

Ya que la liberalización del comercio beneficia y al mismo tiempo dificulta la aplicación del derecho a los alimentos, si los países ricos redujeran las subvenciones a sus agricultores, los productos agrícolas de los países pobres serían más competitivos. Estos países podrían producir entonces una proporción mayor de sus propios alimentos y obtener mayores ingresos de las exportaciones. Sin embargo, hasta que los mercados se ajusten al nuevo entorno normativo, los países que dependen de las importaciones de alimentos baratos pueden en la práctica empeorar su situación.

Un principio básico del derecho a los alimentos es la garantía de un acceso equitativo. Con un mercado más libre se equilibrarían, en último término, las condiciones entre los países desarrollados y en desarrollo. Sin embargo, hasta que se produzca esto, habrá que asegurar en las políticas nacionales e internacionales que las ganancias se compartan equitativamente y las poblaciones vulnerables estén protegidas.

La tercera prioridad de la organización en el continente, se refiere a la gestación sostenible de recursos naturales, ya que la rápida degradación medioambiental está destruyendo muchas oportunidades para el futuro. A este respecto, la FAO está prestando asistencia técnica, en la promoción de prácticas agrícolas de conservación para familias de pequeños productores, y promoviendo la creación de unidades de planificación del uso y manejo de los recursos naturales en las micro cuencas hidrográficas.

En cuanto a la cuarta prioridad, que es el desarrollo rural, la FAO ha estado brindando asistencia técnica para la reforma institucional, con proyectos sobre gasto público, reforma a los gobiernos locales y alianzas productivas, que contribuyen a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del campo.

El derecho a la alimentación es parte esencial de los derechos humanos y en forma particular del derecho a la vida. Por ello, la FAO ha insistido en la importancia de elaborar un código de conducta voluntario que sirva como marco normativo para la aplicación del derecho a la alimentación, así como un instrumento que permita la mejor comprensión de este derecho por parte de todos los sectores de la sociedad, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

La evaluación de la FAO sostiene que el actual ritmo de reducción del hambre en el mundo es mucho más lento que el previsto en 1996, cuando en la Cumbre Mundial de la Alimentación se propuso la meta de reducir la cantidad de hambrientos en 2015. Pero a esta marcha se necesitarían seis décadas para lograrlo.

El mundo cuenta con los medios y los conocimientos necesarios para eliminar el hambre y la pobreza, pero no ha sido capaz de pasar de la palabra a la acción, como lo ha dicho el profesor Jeffrey Sachs, asesor especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los Objetivos de Desarrollo de la ONU para el milenio en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después llevada a cabo en Roma en junio de 2003.

Si los países ricos invierten bien en las zonas rurales de los países pobres, las personas pobres vivirán, saldrán de la pobreza y tendrán un futuro mejor. Hasta ahora, los países ricos en realidad no se han comprometido a resolver el problema del hambre en el mundo.

En América Latina, se necesita incrementar la productividad en agricultura de subsistencia, ayudar a los agricultores a aprovechar la tec-

nología y mejorar la infraestructura rural. Hacen falta programas de nutrición, almuerzos escolares y ayuda de urgencia para los damnificados de los desastres. Se necesitan mejores semillas, resistentes a la sequía y la salinidad, y hará falta biotecnología avanzada.

La promoción del derecho a la alimentación, junto con los mecanismos de asunción de responsabilidades, contribuirá a equilibrar la desigualdad en los sistemas sociales. De esta manera, el buen gobierno sería favorecido, así como la integración y el aumento de la igualdad entre los ciudadanos.

Incorporar el derecho a la alimentación a las estrategias nacionales e internacionales de seguridad alimentaria, será la garantía para una mayor atención a la necesidad de acelerar la realización del objetivo de conseguir alimentos para todos.

VIII. El derecho a la educación y sus principales obstáculos: el caso centroamericano

Centroamérica tiene medio millón de kilómetros cuadrados, con treinta y seis millones de habitantes. La historia de algunos de los países puede escribirse en una lágrima, hay dramas y dramas que no han terminado.

América Central es la región más deprimida de América Latina. En los últimos veinte años ha habido una transición democrática gracias a diferentes factores. Con frecuencia se escucha que basta con aumentar la tasa de crecimiento económico para salir del atraso y de la injusticia que caracterizan a Centroamérica. Pero los hechos no confirman esas aseveraciones.

América Central durante los veinte años que arrancan en la década de los años setenta, creció al 7.5 % en su conjunto, generándose un mercado común centroamericano; pero ese proceso de crecimiento acelerado, llevó a Centroamérica no a la mejoría, sino a la potenciación de las tensiones sociales y a los procesos revolucionarios que se produjeron. ¿Por qué? Porque ese crecimiento económico no llegó a la gran mayoría, ese crecimiento económico se concentró en pequeños sectores que se enriquecieron y aumentaron la brecha entre la riqueza y la pobreza. En consecuencia, la ilusión de creer, de que el sólo crecimiento fomentará condiciones más humanas, no fue cierta.

Por otra parte, la educación está en el centro de toda la actividad pública, pero si repasamos un poco la historia de la educación, ésta fue siempre un privilegio, por eso, a los esclavos no se les permitía

educarse, eran peligrosos si estaban educados. Pero eso no sólo ocurrió hace tres mil años, también ocurre en la época actual: hay sectores que de una u otra forma se oponen a la educación y se oponen, no tanto por la educación en sí, sino porque algunos grupos económicos creen que la educación supone lucha por el ascenso de salarios y éste, a su vez, supone menores ganancias. Ese es un esquema mental que debe cambiar, porque el ascenso educativo también implica ascenso en la productividad y éste puede también producir mayores utilidades.

La educación, como un derecho fundamental del ser humano, no es un hecho aislado respecto de los demás derechos. Porque el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales y, en general, el conjunto de derechos humanos no están fuera del ser humano, están en el ser humano, lo que está fuera es su reconocimiento, su protección y su potenciación. En consecuencia, casi no tiene mayor sentido entrar a discutir si los derechos humanos, la educación y los otros derechos económicos, sociales y culturales están o no vinculados los unos con los otros, prácticamente son un *as*, un conjunto de atribuciones, de derechos del ser humano que no vienen dados desde afuera, sino que se reconocen simplemente en la legislación, mediante un acto “externo”.

Un primer freno para la educación son los conceptos de que todos somos iguales o de que no lo somos. Quienes creen que no somos iguales buscan formas de oponerse a la educación, cada vez más disfrazadas y sutiles, pero las buscan. Quienes creemos que todos somos iguales hacemos un esfuerzo porque todos tengamos acceso a la educación. Ahí comienza el nacimiento de una voluntad política para llevar adelante la educación, que nace de una convicción y de una visión del mundo y de la vida. Por otra parte, todos los obstáculos que se han señalado en este seminario para los demás derechos, son válidos para la educación. Pero en el caso concreto de la educación, hay también aspectos adicionales peculiares que obstaculizan su avance y que no son necesariamente los mismos obstáculos para la eficacia de los demás derechos.

América Latina tuvo las primeras universidades de este continente, cien años antes que los Estados Unidos y ciento cincuenta años antes que Canadá. ¿Significó esto que acaso América Latina se desarrollara mejor que América del Norte? No, no significó eso. ¿Porqué razón no

ocurrió? Esto tiene que ver con otro tema: el concepto bajo el cual se crean las universidades en América Latina. Las primeras universidades: la del Perú, Nicaragua, México, República Dominicana, se fundaron para crear una clase dominante que mantuviera las colonias nuevas, y se les enseñaba a esos universitarios lo necesario para el control de estas nuevas colonias, de los nuevos territorios de la España colonial.

Muchos años después, en los Estados Unidos surgen universidades pero con otra motivación: la de dar respuesta a necesidades técnicas del desarrollo económico, principalmente, y del desarrollo científico de aquella sociedad. Así, cuando necesitaron hacer los primeros tractores contaban ya con ingenieros y técnicos. Y de esta manera el desarrollo universitario tuvo una motivación diferente en América del Norte. Porque la educación puede servir para liberar o también para oprimir; para salvar la vida o para acabar con ella; puede ser un estímulo o puede ser un freno; pero lo importante es la educación para liberar al ser humano, para potenciar sus cualidades y capacidades.

El atraso que tiene América Central en educación requiere de un largo tiempo para superarlo. Después de ciento cincuenta años de independencia, aún sobrevive el analfabetismo y hay grandes carencias en materia de calidad educativa. Dejar atrás ese rezago exige, en primer lugar, voluntad política, y para que haya voluntad política se necesita que quien gobierne sea realmente representativo del pueblo al que va a gobernar, y para que sea representativo requiere procedimientos que garanticen que la voluntad del pueblo es la que triunfa y que la opinión del pueblo no es distorsionada por otros factores que pueden llevarnos a la confusión y llevar al poder a quienes encuentran de sus derechos. Pero además, en este punto, el problema de la voluntad política está profundamente vinculado al sistema de la conducción y de la construcción del Estado y también al papel que el Estado va a desempeñar.

Hegel, por ejemplo, decía:

El Estado es el camino de Dios hacia la tierra, razón perfecta que nunca se equivoca.

Esta definición es muy distinta al concepto de voluntad política del Fondo Monetario Internacional, al cual le horrorizaría la declaración de que el Estado es el camino de Dios hacia la Tierra, razón perfecta

que nunca se equivoca; creerían que es un subversivo si no supieran distinguir. En consecuencia, esta definición de la voluntad política es una expresión de la concepción que se tenga del papel del Estado. La voluntad política es diferente en un modelo de Estado monárquico, que en un Estado neoliberal o en uno democrático. En el primero la soberanía radica en el monarca y no en el pueblo, en el segundo la soberanía radica en los que tienen la capacidad económica de dirigir el Estado y el pueblo es mano de obra calificada para los negocios, la producción y la riqueza. El Estado democrático, en cambio, también puede ser el Estado de bienestar para todos. La voluntad política también debe expresar ese concepto; no basta con decir eduquen, sino que hay que educar para liberar, para potenciar la democracia, no para negarla.

Vivimos una época de crisis profunda de las formas de expresión política y de las fuerzas políticas. Es indispensable actualizarlas, mediante la incorporación y la participación de la sociedad civil en la política. Se deben establecer mecanismos que permitan a la sociedad y al Estado encontrar los puntos de convergencia y los puntos de disidencia, y buscar el camino para impulsar los puntos en que convergen y, de esta manera, administrar con el menor daño posible los puntos en que divergen. Si eso se logra, el sistema educativo que resulte de ello es un sistema diferente con nuevos matices, nuevos enfoques y un contenido democrático inequívoco.

Es necesario que los estados tengan mecanismos cada vez más democráticos en la construcción del poder, que sólo así podrán los estados darse cuenta de que son sujetos obligados a respetar los derechos, de lo contrario los estados no se sienten obligados a respetar todos los derechos humanos. Por ejemplo con la discusión jurídico-filosófica: un derecho es correlativo necesariamente de un deber o no es derecho; frente a un derechohabiente hay un obligado, si yo le debo a Juan, Juan tiene el derecho y yo tengo la obligación. En el campo de los derechos humanos de la educación y de los derechos económicos, sociales y culturales, ¿quién es el obligado y quién es el titular de esos derechos? El titular de esos derechos es el ser humano, el obligado es el Estado que ha sido creado por una convención de la totalidad, de la universalidad de los habitantes en un momento determinado, para que tutele el interés de todos y, además, es el Estado quien ha suscrito

las convenciones internacionales que reconocen esos derechos y quien se ha comprometido a garantizarlos.

Sin embargo, cuando no hay voluntad política se considera que esa relación jurídica no existe, que ésta sólo existe para otras cosas. No es un problema jurídico por el cual se descarta esa obligación, es por una voluntad política inexistente por lo que se descarta la naturaleza obligatoria de garantizar los DESC. Por otra parte, para cambiar esa relación obligatoria, es necesario que los que gobiernan sean clarísima expresión de la población y que el gobierno esté cerca de los gobernados. El ámbito de derechos se expande o se contrae, no para el ser humano, sino para quien los está reconociendo desde afuera; en la medida en que esté más o menos cerca, refleja más o menos con exactitud la opinión, la voluntad y la expresión del pueblo.

En América Central el siglo XXI ha comenzado con retrocesos. El crecimiento del PIB en el año 2000 fue más bajo que en el 1999, y en el año 2001 menor que en el año 2000. De 1999 con un índice aproximado de 7.4% a 5.5% en el 2000 y a 3 % en el 2001, mientras la población ha mantenido su ritmo de crecimiento, lo que significa un drástico descenso en el ingreso *per cápita* de los centroamericanos.

El descenso en la economía ha ido acompañado de un ascenso en la corrupción con el consiguiente efecto negativo sobre la legitimidad del poder público.

Los problemas que afectan a la eficacia del derecho a la educación en América Central son de naturaleza global y se expresan de manera sistémica. Por eso la diferencia sustancial que la vigencia del derecho a la educación ha tenido y tiene en el caso de Costa Rica, país con una historia diferente a la de sus hermanos centroamericanos.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES (DESC)
EN AMÉRICA LATINA: OBSTÁCULO
PARA SU EFICACIA.
es una contribución al debate en el
seno de los gobiernos, universidades y
organizaciones de la sociedad civil, que
se terminó de imprimir el día quince
de diciembre de dos mil tres, en Estirpe,
concepto e imagen, Lucas Alamán,
núm. treinta, col. Obrera, México, DF.
El tiraje consta de mil ejemplares.

IV. El derecho a la vivienda y los obstáculos para su eficacia

Son tres las necesidades básicas, casi bíblicas: casa, vestido y sustento. La salud física, psicológica, la vida misma, dependen de la posibilidad de disfrutar una vivienda. De las tres necesidades bíblicas es la vivienda la de mayor dificultad para satisfacer. La vivienda, siendo más difícil que el vestido o la comida, es igualmente indispensable, sobre todo cuando hay una familia a la que proteger.

Hay un documento del Papa Juan Pablo II, que hizo para el año internacional de los “sin techo”, es una encíclica sobre la vivienda en donde afirma que la carencia de vivienda es una injusticia estructural, resultado de la creciente injusticia en la distribución del ingreso y, por lo tanto, también en la distribución de los bienes y servicios y recursos de la sociedad, tanto en lo interno como en lo internacional.

La vivienda, de hecho, forma parte del ingreso de las personas. Como todos los DESC, depende de sus ingresos y, por ello grandes sectores de la sociedad no pueden acceder a ella.

La vivienda no es sólo una necesidad, sino que, la carencia de ella, reconocida como injusticia social, la lleva a convertirse en una responsabilidad social y global que debe resolverse; precisamente porque hay diferencias e inequidades fortísimas en este campo, como en casi todos los campos de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la perspectiva de que los estados son responsables de garantizar a todos la posibilidad de satisfacer esas necesidades, la vivienda, como los demás derechos, se convierte precisamente en un derecho humano. En tanto todos lo tienen, su satisfacción no puede depender de los recursos de un individuo o de una familia, es un derecho absoluto,

universal, inalienable, social y cultural. No se puede hacer a pedazos, no se puede enajenar, no se puede cambiar por otro y, junto con los demás derechos, se articula con el derecho a la salud. Sin casa la vida misma está amenazada, sin una casa adecuada, no puede estudiar un niño, con lo cual se vulnera el derecho a la educación. El derecho a la vivienda está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la Convención Internacional sobre Eliminación de Discriminación Racial, por supuesto, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en la Convención Internacional sobre Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, en la Convención Relacionada con la Condición de los Refugiados, en los derechos de los indígenas en el Convenio 169 de la OIT, en todo lo que tiene que ver con derecho al desarrollo en condiciones de vida, en la Declaración del Derecho de los Niños, en la Declaración del Derecho al Trabajo, etcétera; es uno de los derechos que actualmente tienen más elementos jurídicos en Naciones Unidas y poco se sabe, en muchos sentidos, en su juricidad.

Si los estados son los responsables de este derecho, ¿cómo podemos hacer para que seamos responsables todos? El Estado es el primer responsable, más no es el único. Es una responsabilidad global, somos responsables todos; la sociedad, el sector privado, las familias. Pero no podemos tampoco delegar este derecho sólo en las familias, como actualmente se pregona en el mundo, principalmente a partir de la visión que tienen los Estados Unidos al respecto.

Una tercera manera de verlo es considerar la vivienda no como un derecho, sino como una necesidad a ser satisfecha como una responsabilidad individual o familiar.

La gente no lucha por que el derecho a la vivienda esté en la constitución o en las leyes, lucha por tener una casa, la realización es la culminación más importante del derecho. Ahora, ¿en qué medida es responsable la sociedad de que estas declaraciones, estos instrumentos internacionales que respaldan el derecho a la vivienda, se conviertan en realidad?

Hay una responsabilidad de la sociedad en informar a la gente, en infundir estos derechos, en presionar, en negociar, en estar presente en todas las instancias posibles que nos permitan realmente hacer transformaciones en este sentido, y segundo en evitar, en la medida de lo posible, las violaciones a estos derechos. En materia de vivienda, la

violación más grave, y esto ha sido merecedor de una observación general de Naciones Unidas, son los desalojos forzados, cuando la gente es obligada a dejar el lugar donde vive. Aquí la palabra “lugar” es más importante que la palabra “casa”, porque la palabra “casa” o “vivienda”, en nuestra mente son metros cuadrados de techo o de paredes; cobijo, no es el cobijo, es el lugar donde uno vive, el que tiene el sentido profundo del derecho a la vivienda y eso tiene que ver con la economía, con cómo hace uno su vida y cómo uno se relaciona con el paisaje, con el clima, con su lugar.