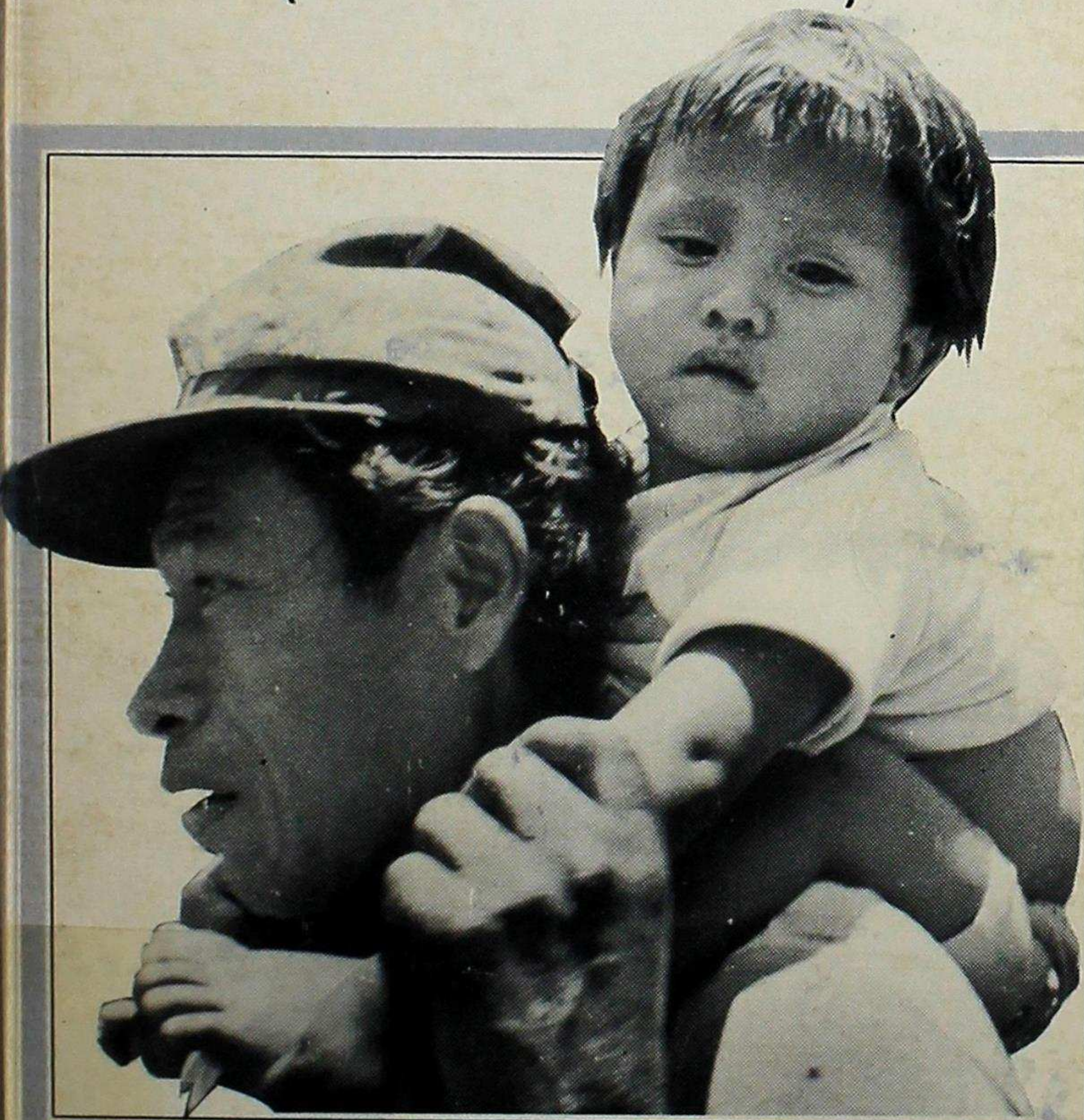


**DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES:**

# **El gran desafío de la paz regional**

**(ANTOLOGIA TEMATICA)**



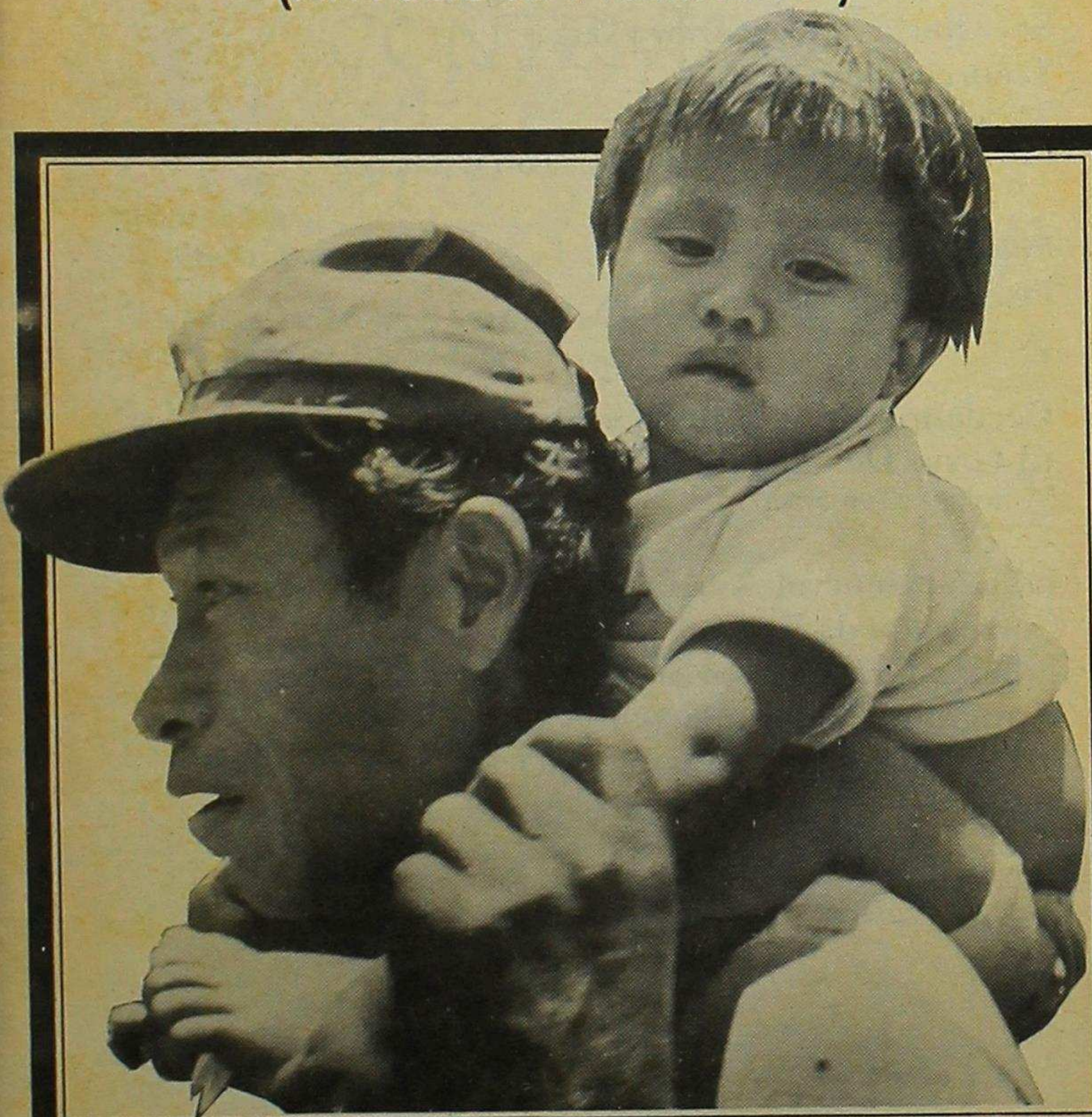
DOCTRINA SOBRE DERECHOS HUMANOS  
Serie Jurídica N° 3 / CODEHUCA



**DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES:**

# El gran desafío de la paz regional

(ANTOLOGIA TEMATICA)



DOCTRINA SOBRE DERECHOS HUMANOS  
Serie Jurídica N° 3 / CODEHUCA



**CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISION  
PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN CENTROAMERICA  
(CODEHUCA)**  
(Período 1992-1994)

**Presidenta:** Vilma Núñez de Escorcía  
**Vice-Presidenta:** Mirna Perla de Anaya  
**Secretaria:** Roxana Arroyo Vargas  
**Tesorero:** Juan Gibbs  
**Vocal:** Melanio Valdez  
**Coordinadora General:** Silvia Porras Jiménez

**Fiscal:** Daniel Camacho  
**Fiscal Adjunto:** José Morales

**Derechos Económicos y Sociales:  
El Gran Desafío de la Paz Regional**  
(Antología Temática)

**Edición General:** Secretaría Jurídica  
**Corrección de Estilo:** Pedro Soto  
**Edición Gráfica:** Secretaría de Comunicación y Prensa  
**Fotografía de portada:** Fernando Vindas  
**Artes Finales e Impresión:** PROLITSA  
**ISBN:**

---

**Reproducción:** Los contenidos de este libro pueden ser re-  
producidos total o parcialmente, siempre y cuando sea citada  
la fuente original.

Los Editores

# CONTENIDO

---

Presentación.....	5
Introducción.....	7
<hr/>	
1. Perspectiva histórica de los derechos humanos/ Roxana Arroyo Vargas.....	15
I. Introducción.....	17
II. Principios y aspectos teóricos del trabajo de derechos humanos.....	19
III. Elementos históricos y teoría de las tres generaciones.....	21
IV. Derechos de la primera y segunda generaciones. El ámbito Internacional.....	27
V. Tipos de protección que se desprenden de las diferentes generaciones de derechos humanos.....	27
<hr/>	
2. La naturaleza jurídica de los derechos humanos/ Víctor Hugo Mata Tobar.....	35
I. Los derechos económicos son derechos humanos plenos.....	37
II. La naturaleza jurídica de los derechos económicos.....	38
III. La justiciabilidad de los derechos económicos en el Derecho Internacional.....	40
IV. La normativa Internacional relativa a los derechos económicos.....	42
V. Interpretación y aplicación interna del Derecho Internacional.....	43
VI. Competencia e introducción del Derecho Internacional al Derecho Interno.....	45
VII. Aplicación e interpretación de los derechos económicos.....	45
VIII. Mecanismos de control internacionales sobre	

el cumplimiento de los derechos económicos.....	51
IX. El derecho al trabajo como ejemplo de los derechos económicos, sociales y culturales.....	53
X. Integralidad de los derechos humanos.....	54
XI. Los Programas de Ajuste Estructural.....	54
XII. Conclusión.....	56

### 3. Elementos para el análisis de la situación de los derechos humanos en Centroamérica/ Roxana Arroyo Vargas.....

59

I. Seis ejes principales.....	61
II. El contexto actual.....	62
III. Participación de la sociedad civil.....	64
IV. El respeto de los derechos humanos es la alternativa.....	64
V. Tres elementos actuales.....	65

### 4. Los derechos económicos, sociales y culturales/ Salvador Arias Peñate.....

71

I. Nuevo marco.....	73
II. ¿Cuáles son los derechos económicos del hombre?.....	74
III. Condiciones iniciales.....	75
IV. Crecimiento sin pobreza.....	79
V. Nueva concertación.....	82
VI. Planificación estratégica.....	84
VII. Relaciones asimétricas.....	86
VIII. Industrialización de la agricultura.....	87
IX. La seguridad alimentaria.....	87
X. Sostenibilidad.....	88

### 5. "Nuevos violadores" de los derechos humanos/ Grahame Russell.....

89

I. Principios de trabajos de CODEHUCA.....	91
II. Los nuevos violadores.....	93
III. Impunidad y poder actual de las IFIS.....	95
IV. El desarrollo negado en la "década perdida".....	96
V. Los PAEs, la condicionalidad y los derechos humanos.....	98
VI. Responsabilidad legal del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.....	100
VII. Algunos argumentos sobre la responsabilidad legal de las IFIS.....	101
VIII. Conclusión.....	103

### 6. Los derechos humanos de las mujeres/ Roxana Arroyo Vargas.....

105

I. La perspectiva de género.....	107
II. Los derechos de las mujeres en la administración de justicia.....	109
III. El androcentrismo prevaleciente en el derecho.....	113
IV. Elementos en torno al reconocimiento de los derechos de las mujeres.....	115
V. Invisibilización de las mujeres en la historia.....	116
VI. Las mujeres y el derecho al desarrollo.....	117
VII. La feminización de la pobreza.....	118
VIII. Diagnóstico regional de CODEHUCA sobre la situación de las mujeres.....	120
IX. Iniciativas para el trabajo de CODEHUCA sobre los derechos de las mujeres.....	122
<hr/>	
<b>7. Desarrollo económico y derecho al trabajo/ Daniel Martínez/OIT.....</b>	<b>125</b>
I. Teoría y práctica.....	127
II. Características del mercado de trabajo.....	128
III. La situación de América Latina.....	131
IV. La OIT y el ajuste.....	133
<hr/>	
<b>8. Impacto de los PAES sobre los derechos humanos/ Gladys Acosta Vargas.....</b>	<b>137</b>
I. La ofensiva neoliberal.....	139
II. Efectos del ajuste en la sociedad. El caso de el Perú.....	140
III. Mujeres y movimientos populares.....	142
IV. Los PAES y su dimensión internacional.....	143
<hr/>	
<b>9. Efectos de los PAES en la situación de la niñez costarricense/Gerardo Carballo y Alvaro Carvajal/ CODEHU.....</b>	<b>145</b>
I. Introducción.....	147
II. La situación de los niños y niñas costarricenses.....	149
III. Aspectos demográficos.....	150
IV. Salud.....	150
V. Educación.....	151
VI. Empleo.....	152
VII. Vivienda.....	153
VIII. Conclusión.....	154
<hr/>	
<b>10. Impacto de los PAES sobre el derecho a la educación en Centroamérica/Alicia Gurdían Fernández.....</b>	<b>157</b>
I. Postulados iniciales.....	159
II. El escenario del ajuste.....	160

III. Escenario en el contexto global.....	168
IV. ¿Es la educación un derecho humano colectivo?.....	168
V. Conclusiones y recomendaciones.....	170

---

**11. Los Mayas y el Ajuste Estructural/  
Juanita Batzibal Tujal.....173**

I. 1524: Primer Ajuste Estructural.....	175
II. Desarrollo y armonía.....	176
III. El Ser Maya.....	177
IV. Que se escuche nuestra voz.....	177

---

**12. Consideraciones y experiencias de Habitat  
Internacional/Enrique Ortiz.....181**

I. Los programas de ajuste y el acceso a vivienda.....	183
II. La Coalición Habitat Internacional.....	185
III. ¿Qué es derecho a la vivienda? .....	186
IV. Estrategia de acción institucional.....	189
V. Resultado del trabajo.....	189

# PRESENTACION

---

**E**l principio de la integralidad de los derechos humanos, está ligado, de manera indisoluble a la historia y a la práctica de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODE-HUCA). Sin embargo, la sobredemanda, en materia de atención a los Derechos Civiles y Políticos, generada por la guerra, que padeció gran parte de la región en la década anterior, y por las graves situaciones de violación sistemática de estos derechos, especialmente en el norte del istmo, cargó la agenda institucional de actividades vinculadas con la denuncia, protección y promoción de los Derechos Civiles y Políticos.

Tal fenómeno opacó un poco, durante este periodo, el trabajo realizado en función de los Derechos Económicos y Sociales. No se trató, entonces, de una omisión de concepción o doctrina; fue, más bien, un imperativo de la realidad.

El libro que tiene en sus manos, refleja, en parte, las preocupaciones y esfuerzos recientes de nuestra institución en esa materia.

Como consecuencia de los procesos de diálogo y negociación, en Centroamérica, se han silenciado muchos fusiles; mas, desgraciadamente, no se puede afirmar que la guerra ha desaparecido para siempre. El conflicto persiste en Guatemala, y todavía no se da una consolidación definitiva en el proceso salvadoreño y, peor aún, las causas estructurales que generaron las confrontaciones armadas, perviven en toda la región centroamericana.



Esos problemas estructurales se manifiestan en agudas violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Tal situación se ha profundizado en los últimos dos lustros como consecuencia de la aplicación de los severos Programas de Ajuste Estructural, de orientación neoliberal. El proceso de creciente empobrecimiento que afecta a amplios sectores de la sociedad centroamericana, es una manifestación y secuela de este estado de cosas.

Ante tal situación, nuestra comisión regional, durante los últimos tres años ha realizado un significativo esfuerzo de promoción y análisis de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y de denuncia de las violaciones de estos derechos. A través de talleres, seminarios, conferencias y otras actividades de encuentro y discusión, tanto nacionales como regionales, promovidas por CODEHUCA, sus organismos miembros y otras instituciones, igualmente preocupadas por estos problemas, estos derechos han sido ubicados en el centro del debate.

El libro "Derechos Económicos y Sociales: el gran desafío de la paz regional", es una selección antológica de ponencias, ensayos, charlas y artículos sobre el tema. No pretendemos que sea una elaboración exhaustiva. Es, más bien, un rico conjunto de insumos de enfoque diverso, que busca profundizar en la doctrina y en la práctica de estos derechos.

Finalmente, agradecemos a todos los autores que hicieron posible la edición y publicación de este libro, y esperamos que sea una contribución en la larga lucha de los pueblos por la paz, la justicia y la plena vigencia de los derechos humanos.

**Los editores**  
**Mayo de 1993**

# INTRODUCCION

---

**L**a reflexión sobre el tema de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, no puede asumirse como un discurso meramente intelectual o de análisis jurídico. Al contrario, este necesario análisis y valoración de estos derechos, de su naturaleza jurídica, de los mecanismos de protección correspondientes; en fin; de su promoción y defensa, no puede hacerse descontextualizadamente.

Esto significa que nuestra referencia debe ser necesariamente la región centroamericana en la cual debemos determinar cuáles son los factores que influyen en el respeto o no de los mismos y como se materializan éstos.

Aún más, debemos preguntarnos cómo cotidianamente tanto hombres y mujeres, niños, niñas, ancianos, ancianas, indígenas, negros y negras, que conforman toda esta diversidad que constituye la amplia población centroamericana, multiétnica y multicultural, viven las ventajas del respeto de estos derechos o las nefastas consecuencias de su negación.

Por lo expuesto esta antología, llama nuestra atención en sus páginas sobre la imperiosa necesidad de trabajar por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que para los centroamericanos y centroamericanas en general, y en particular para el Movimiento de Derechos Humanos, al igual que para la Sociedad Civil, el respeto o irrespeto de estos derechos se vuelve una realidad de vida o muerte. Hoy más que nunca la exigencia de una defensa integral de los Derechos Humanos nos lleva a ampliar el horizonte de la defensa y promoción de

los mismos.

Es necesario ubicarnos en este escenario político cambiante-centroamericano- en donde se debaten frágiles procesos de democratización y pacificación dentro de un contexto marcado por la violencia histórica y contemporánea, cuyas raíces se encuentran vinculadas, por un lado, en la mayoría de los casos, a una sistemática violación de los derechos humanos de nuestros pueblos.

También es importante explicitar que en el análisis antológico se señala la contradicción existente entre la "concepción occidental" de los derechos humanos y una "visión integral" con respecto al significado del respeto a la dignidad de los seres humanos -dignidad definida como plena garantía de todo los derechos humanos-. Esta concepción occidental relativa al "desarrollo" de los pueblos centroamericanos se plasma, actualmente, en prácticas políticas, económicas, sociales y culturales que resultan inhumanas.

Estas prácticas las podemos observar en los ámbitos micro: de la sociedad civil y macro: de los estados del Primer Mundo y del Tercer Mundo. Parece que para el Norte la vigencia de los derechos humanos se reduce al respeto de los Derechos Civiles y Políticos y aún así no todos los derechos civiles y políticos, sino aquéllos que garanticen o sirvan sus intereses.

Nuestra experiencia en la defensa de los derechos humanos en el área, nos plantea conjuntamente con el Movimiento de Derechos Humanos, y la Sociedad Civil en general, nuevos retos al hacerse visibles problemas latentes durante todas estas décadas.

Nos referimos a la necesidad de construir una cultura de los derechos humanos que realmente respete la diversidad y la pluralidad, que elimine todas las formas de explotación y discriminación, aunque muchas de éstas no sean consideradas violaciones de los derechos humanos. Es así como hablamos de una necesaria reconceptualización de los derechos humanos, que incluya la defensa de nuevos actores sociales que aparecen en el escenario socio-político.

Esta antología surge después de dos años de trabajo práctico, en talleres tanto a niveles nacionales como regionales sobre esta temática. Prevaleció durante este período el intercambio de ideas pero principalmente de prácticas en la defensa y promoción de estos derechos, evidenciándose en la de-

fensa de los mismos. Esto nos llevó a plantear un marco conceptual que nos permita abordar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una óptica integral y desde la perspectiva del Sur.

Uno de los aportes de esta antología es presentar una parte del gran prisma de estos derechos. Nos permite iniciar, y en algunos casos agregar, nuevas directrices en la defensa de tan importantes derechos. La antología logra su unidad e interrelación al analizar el impacto y las consecuencias nefastas, que sobre derechos concretos, tienen las políticas neoliberales aplicadas a amplias capas centroamericanas.

Igualmente nos permite una lectura amplia sobre aspectos tales como un análisis de ubicación de la situación centroamericana a partir de tesis concretas, la evolución histórica de los derechos humanos, una visión Norte-Sur de causas violatorias de estos derechos en Centroamérica, la mención de mecanismos existentes en el área para la defensa de los Derechos Humanos, su naturaleza jurídica y su procedimiento, y, la lucha constante por los derechos humanos de sectores concretos como el de las mujeres, los indígenas y la niñez.

Además, denuncia problemas importantes que evidencian cual es la situación actual en Centroamérica de derechos tales como, la salud, la vivienda, el trabajo y la educación. No se limita a la denuncia en abstracto, por el contrario, señala las causas violatorias y sus fuentes. Mejor aún, propone nuevos lineamientos que promuevan el respeto de esos derechos y sus posibles formas de aplicación.

Por ejemplo, señala como requerimiento necesario incorporar en nuestro trabajo con los países del "Grupo de los 7", las Instituciones Financieras Internacionales, los Bancos y las compañías transnacionales como entes que controlan en gran medida el orden internacional económico, y por ende, reconocerlas como responsables, en parte, por el impacto negativo de sus políticas sobre los derechos humanos de los pueblos en el sur y en el centro.

Es así como el contenido de la antología nos permite elaborar, y en algunos casos madurar, criterios que podrían ser tomados en cuenta a la hora de defender, proteger y promover algunos Derechos Humanos.

Primero, es importante elaborar y realizar nuevas estrategias de lucha, con personas y organizaciones de los países

del Primer Mundo, para lograr una defensa integral y el pleno respeto por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tanto en regiones del Sur, como Centro-América.

Segundo, debemos formular una concepción integral en la defensa de los derechos humanos para desarrollar un trabajo de apoyo y acompañamiento:

a) con quienes trabajan en actividades vinculadas con el fenómeno de desaparición forzada y en lucha por la tierra de las familias campesinas y de los pueblos indígenas,

b) con los grupos que luchan por la tierra y una vivienda adecuada, quienes deberían relacionarse con la lucha por los derechos humanos de las mujeres y viceversa, dado que, en las grandes desigualdades económicas y sociales, hay un doble impacto sobre los derechos humanos de las mujeres- otros sectores- y han generado la "feminización de la pobreza";

c) con los grupos de solidaridad en los países del Norte, los cuales deberían enfocar parte de sus esfuerzos hacia las acciones de sus gobiernos, bancos y transnacionales que impactan negativamente sobre los derechos humanos, en general.

La violación de los derechos económicos, sociales y culturales de nuestros pueblos nos sigue enfrentando a nuevas formas de impunidad. A saber, las políticas macro-económicas sostenidas por las Instituciones Financieras Internacionales, al igual que las políticas de los Estados en el ámbito micro-económico. Esta impunidad se agrega a las ya existentes estructuras sociales y culturales que permiten la explotación y la discriminación sobre sectores tales como mujeres, la niñez, indígenas, negros y negras, etc. Todo esto conforma, a nuestro entender, verdaderos cuadros sistemáticos de violaciones de derechos humanos.

Esta impunidad, en el entorno económico, denunciada en el texto de la antología, no permite castigar a los responsables en los diferentes niveles (local, nacional, e internacional) - culpables en virtud de la "cadena de responsabilidad" - permitiendo la vigencia y continuidad de políticas violatorias de los derechos de los pueblos, condenando a la indefensión a amplias capas de la población, que jamás llegarán a tener un nivel de vida adecuado, para su desarrollo como seres humanos.

El contenido de la antología, los temas abordados en ella, las denuncias de los autores de dichos temas y las propues-

tas esbozadas nos abren un horizonte nuevo que contiene nuevos retos para la Sociedad Civil y la Comunidad Internacional. Consideramos que esto es un proceso en donde el papel principal lo juegan los hombres y las mujeres que día a día construyen estrategias de sobrevivencia y luchan por la defensa, promoción y reivindicación de los derechos humanos, para construir una sociedad más justa, más humana, más digna para todas las personas que la componen.

**Secretaría Jurídica  
de CODEHUCA.**

# 1. PERSPECTIVA HISTORICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

**Roxana Arroyo Vargas**

## **Roxana Arroyo Vargas**

*Abogada y notaria pública costarricense, graduada en la Universidad de Costa Rica en 1989. Encargada de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Ligada al movimiento de Derechos Humanos en el ámbito centroamericano desde 1984. Autora de múltiples artículos sobre la temática de Derechos Humanos en General y, en particular, sobre los Derechos de las Mujeres. Con vasta experiencia en educación popular de los Derechos Humanos y miembro activa del Movimiento de Mujeres de Costa Rica.*



## I. INTRODUCCION.

Nos referimos en este apartado a las "tres generaciones" de los derechos humanos. Consideramos de importancia abordar su evolución histórica para comprender mejor su interrelación y determinar si hay algunos derechos humanos que tienen prioridad sobre otros.

La Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), parte del principio de la integralidad de los derechos humanos y de que existe complementariedad entre los derechos de la primera, la segunda y la tercera generaciones, a pesar de las diferencias en cuanto a los elementos que las caracterizan. Partimos de que los principios de derechos humanos son indivisibles y su respeto y vigencia debe ser integral, de tal forma que la violación a uno o más derechos, afecta indefectiblemente a los demás.

Adoptamos la terminología de las "tres generaciones" de los derechos humanos, como categorías que nos permiten ubicarnos didácticamente y no como unidades independientes, ya que se entrelazan y hay elementos comunes en todas. El término "generación" se refiere al momento de sus aparición en la historia y no a su rango, categoría o clase. Los derechos económicos, sociales y culturales (de la segunda generación), están en igualdad de condiciones morales y jurídicas que los derechos civiles y políticos.

Para una mejor visualización de los derechos correspondientes a cada generación presentamos a continuación una

lista no-exhaustiva de derechos, clasificados por su pertenencia a cada una de ellas.

a) Primera generación (derechos políticos y civiles):

- Derechos a la vida,
- Protección contra las detenciones arbitrarias,
- Prohibición de la tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes,
- Eliminación de todas las formas de esclavitud, servidumbre, trabajo forzoso u obligatorio,
- Derechos a la libertad y a la seguridad personal,
- Derecho a las garantías judiciales para todas las personas,
- Derecho a la libertad de pensamiento y de expresión,
- Derecho a la libertad de asociación.

b) Segunda generación (derechos económicos, sociales y culturales):

- Derecho a la libre determinación de los Pueblos y a disponer de sus riquezas y recursos naturales,
- Derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, con remuneración adecuada que permita un nivel de vida digno,
- Derecho a fundar sindicatos,
- Derecho a la seguridad social,
- Derecho a la protección de la familia como elemento fundamental y esencial de la sociedad, principalmente garantías para la madre trabajadora durante el período de gestación,
- Derecho a un nivel de vida adecuado, con alimentación, vestido, vivienda y mejora continua de las condiciones de existencia,
- Derecho a un nivel adecuado de salud física y mental,
- Derecho a la educación,
- Derecho a la participación en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico.

c) La tercera generación:

- Derecho a la paz,
- Derecho al desarrollo,
- Derecho al medio ambiente,
- Derecho al respeto del patrimonio común de la humanidad.

## II. PRINCIPIOS Y ASPECTOS TEORICOS DEL TRABAJO SOBRE DERECHOS HUMANOS

Consideramos que en el trabajo de los derechos humanos en general, y sus "tres generaciones", hay que destacar algunos elementos teóricos e históricos que permitan ubicar correctamente la temática.

### 1- Positivación de los derechos humanos

Con posterioridad a la Revolución Rusa y sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial se inicia el proceso de la positivación internacional de los derechos humanos. Es hasta en ese momento que podemos hablar de una clara coincidencia universal sobre la importancia de que la "comunidad internacional" proteja los derechos humanos de cada ser humano, donde sea que se encuentre.

### 2- Protección internacional para los derechos humanos

Los derechos humanos se ven inmersos en un proceso de internacionalización y politización. Es así como después de 1945, se da toda una tendencia a crear sistemas de protección de estos derechos a nivel universal y regional, como respuesta de la comunidad internacional a la carencia de verdaderas garantías constitucionales interna de los estados, dando pie a la internacionalización de los Derechos Humanos.

### 3- El concepto de soberanía

Al asumirse la defensa, promoción y protección de los derechos humanos a este nivel, simultáneamente se replantea el concepto de soberanía del Estado-nación, aceptando que hay asuntos que son de interés universal y no solo de la potestad de un Estado, que muchas veces se presenta como principal agresor.

### 4- Los principios de la Naciones Unidas

Los Estados al pasar a ser parte de la Organización de las Naciones Unidas asumen una serie de compromisos de rango superior a sus disposiciones internas, entre ellas:

a) el compromiso a respetar los derechos humanos y el reconocimiento de que la acción de las Naciones Unidas trasciende la jurisdicción interna; y

b) el reconocimiento del respeto a los derechos humanos como uno de los más importantes fundamentos de la paz a nivel interno e internacional.

#### 5-Integralidad

Después de la Segunda Guerra, los Estados se comprometen a respetar los derechos humanos y sus principios. Uno de ellos es el la integralidad de los derechos humanos para asegurar la plena realización de los seres humanos, como bien lo plantea el Preámbulo del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1966, que dice en el párrafo tres:

**“No se puede realizar el ideal del ser humanos libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona de gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de los derechos civiles y políticos”.**

#### 6- Cultura de los derechos humanos

La universalización de los derechos humanos se relaciona con el fenómeno de la expansión de la idea y la cultura de los derechos humanos y al proceso evolutivo de la integralidad de los derechos humanos de la primera, segunda y tercera generaciones.

#### 7- Contextualización de los derechos humanos

Las violaciones de los derechos humanos no son abstractos, se producen en un contexto determinado. Esto es válido para cualquiera de las tres generaciones, lo que implica que para realizar un análisis que permita ir a las causa de las violaciones hay que tener una visión global del sistema nacional e internacional, en que se producen.

#### 8- Subjetividad

En cualquier análisis que se haga sobre el tema de los derechos humanos, hay un enfoque subjetivo que tiene como base diversas concepciones filosóficas, históricas o políticas. Cada concepción de los derechos humanos tiene una determinada visión del ser humano, de la sociedad y del Estado.

### 9- Los actores sociales

Es así mismo importante determinar a los "actores sociales" que tienen responsabilidad en cuanto a la garantía o la violación de los derechos humanos y aquéllos que han luchado por conquistarlos. Por ejemplo, en cuanto a los derechos económicos y sociales, hay que determinar cuáles son los actores (estados y dependencias estatales, compañías transnacionales, banca internacional, agencia de ayuda internacional, organismos intergubernamentales, etc.), a nivel nacional e internacional que ejercen su propio impacto sobre la realización (o no) de los derechos humanos, y asignarles su cuota de responsabilidad en cuanto a la garantía de los mismos.

### 10- La mujer en la historia de los derechos humanos

Cualquier esfuerzo analítico sobre los actores en materia de derechos humanos debe enfocar los sectores que han sido invisibilizados a lo largo de la historia, como es el caso de las mujeres y su actuación e influencia con respecto a la evolución de los derechos humanos. No se puede seguir hablando de la evolución e historia de los derechos humanos si no incorporamos una necesaria perspectiva de género, entendiendo por esto, la consideración de que la pertenencia a un sexo -dada la estructuración de nuestras sociedades- se convierte en una categoría social que debe ser tomada en cuenta en todo análisis. Esta condición determina una posición endémica de menor poder y privilegio y es una de las bases de una estructura social injusta en la que una minoría es la beneficiada.(1)

## III. ELEMENTOS HISTORICOS Y TEORICOS DE LAS TRES GENERACIONES.

### A-Derechos Civiles y Políticos. Evolución Histórica

En la historia, podemos señalar como elementos fundamentales para la aparición de los derechos humanos, el surgimiento del Estado Liberal en Inglaterra y los "actores sociales" propios de este escenario político: la burguesía emergente y la monarquía, inmersos en un nuevo marco de contradicciones sociales y de lucha por el poder (económico y sobre la tierra). La idea de la lucha y de las contradicciones sociales, es

muy importante para entender el desarrollo de los derechos humanos.

De esta contradicción social se originó el reconocimiento de nuevos derechos y la elaboración de la codificación específica de los derechos humanos. Esto significó una situación distinta a la que imperaba en el medioevo en el que solamente se conocían los llamados derechos estamentales, en que aparecía estratificada la sociedad y que legitiman la desigualdad política y social, con base en una visión estática de la sociedad.

La influencia del proceso político y social de Inglaterra es clave para la aparición de los derechos humanos de la primera generación, por ejemplo, en la protección ante las detenciones arbitrarias y la limitación del poder del Rey, sujetándolo a un régimen parlamentario.

Este tipo de concepción es retomado en los Estados Unidos, principalmente el de la protección contra las detenciones arbitrarias. Varios actores consideran la libertad religiosa como uno de los elementos principales en el desarrollo de los derechos políticos y civiles.

Otro elemento de la mayor importancia son los principios contenidos en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre, tales como el de los derechos públicos/subjetivos del individuo que presentó un avance en relación con los privilegios de clase - pre-derechos del individuo o de corporaciones, que era lo que existía hasta ese momento.

También se protege el derecho a la libertad como, límite al Estado; el derecho a la igualdad, a la propiedad, a la resistencia a la opresión y a la seguridad, todos con un marcado carácter individualista.

## El Estado Liberal

Nos interesa destacar que los procesos históricos anteriormente están ligados al nacimiento del estado liberal, cuya base filosófico-jurídica es iusnaturalista, de un contundente énfasis individualista. Además, la función del Estado consistía en reconocer los derechos supuestamente inherentes a la condición de ser humanos, y que por tanto se desprenden de una naturaleza supuestamente previa a cualquier organización social.

El iniciar la incorporación de estos derechos en las consti-

tuciones nacionales responde a las corrientes "iuspositivistas", entendidas como derechos públicos/subjetivos que son reales solo cuando el ordenamiento jurídico reconoce situaciones jurídicas que surgen de las relaciones entre el Estado y los intereses de los ciudadanos.

## B-Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Evolución Histórica

Esta segunda generación de derechos surge en el marco de los procesos de industrialización de las sociedades occidentales, los cuales implican el surgimiento de nuevos "actores" sociales, con sus propias características de clase, predominantemente el proletariado industrial inmerso en relaciones de producción sujetas a la dominación del sector empresarial capitalista.

El esquema de los derechos políticos y civiles, también denominado "clásicos" dentro del ámbito del Estado Liberal, se torna insuficiente ante las nuevas exigencias de los sectores trabajadores que se veían sometidos a condiciones de vida inhumanas, evidenciando la insuficiencia de la protección proporcionada por los derechos políticos y civiles, de índole individual.

De ahí surge la concepción de la necesidad de establecer los derechos económicos, sociales y culturales, a la par de la democracia política, es decir la necesidad de una democracia política, social y económica.

Es importante anotar que si bien los derechos de la segunda generación nacen íntimamente ligados a los derechos de los trabajadores, girando sobre aspectos de seguridad social (derecho al trabajo, a salario justo, al descanso, a la educación, al retiro, garantías sociales, derecho a la libertad de sindicalización, etc.), su aparición marca el inicio de un proceso de legitimación e incorporación paulatina de nuevos derechos que responden a una también nueva realidad social en la que estas necesidades son por fin reconocidas.

El Estado pasa por una transformación de su papel supuestamente abstencionista, para adquirir una función social orientadora y activa en el que los derechos humanos se convierten en un marco de referencia programático que orienta la actividad estatal, para ir creando las condiciones socio-

económicas y culturales que garanticen la satisfacción y vigencia de los derechos económicos y sociales de los ciudadanos y sobre todo de los sectores desposeídos.

Se asume una nueva conceptualización del ser humano en su contexto social, apareciendo como un ser predominantemente social-comunitario, cuya realización plena no se fundamenta en la satisfacción de sus intereses individuales, sino en su interrelación y coincidencia con los intereses generales.

### C-Los derechos humanos de la tercera generación

Con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, y particularmente ligadas al proceso de descolonización, surgen en el escenario mundial, preocupaciones de carácter universal que por primera vez son reconocidas en términos de derechos humanos. Estas se encuentran contenidas en los cuatro derechos de solidaridad conformados por el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente y al respeto del patrimonio común de la humanidad.

La señalada categoría de derechos tiene su fuente principal en las normas imperativas del derecho internacional general. En consecuencia todo acto que viole este principio es ilegal e ilegítimo.

Se conforma a partir de este principio la existencia de un orden, derivado de la misma comunidad internacional, que reconoce ciertos valores para la preservación de la humanidad. Por tanto son principios que interesan a todos los estados y protegen intereses que no se limitan a un Estado o a un grupo de estados, sino que afectan a la comunidad internacional en su conjunto. La voluntad de esta tiene fuerza de Pacto y Convención, es decir, tiene fuerza de ley.

Es necesario destacar que son las tres generaciones de derechos humanos, así como las normas destinadas a los conflictos armados (el Derecho Humanitario), las que por su validez universal forman parte del derecho internacional.

#### 1) Derecho a la Paz.

Con respecto al derecho a la paz existe un consenso universal de que el mismo responde a los anhelos de los



pueblos y los estados. Es por ello que los derechos humanos y la paz son equivalentes y se le identifica como un derecho síntesis. Sin la paz los derechos de las "tres generaciones" pierden su vigencia.

Cabe recordar por lo tanto, la integralidad de los derechos humanos. Sería imposible hablar de desarrollo para nuestras naciones, sin la condición de la paz.

En relación a esta materia es importante mencionar los siguientes instrumentos jurídicos: el Manifiesto de Varsovia, julio de 1980, y la Declaración del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, Lima 1982.

## 2) Derecho al medio ambiente.

En cuanto al derecho al medio ambiente, es fundamental destacar la conciencia internacional que lo respalda. Esto se puede comprobar por los diferentes instrumentos jurídicos existentes, entre ellos, la Declaración de Estocolmo, Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en 1972, en donde se señala su importancia, el natural y el artificial, como elemento esencial para el bienestar del ser humanos y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida.

La Declaración de Estocolmo evidencia la responsabilidad universal con respecto a la preservación de los recursos naturales de la tierra en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

A ella se agrega la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, producto de la recientemente celebrada Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema, que fue la primera vez que esta temática fue tocada de manera concreta a tan alto nivel, lo que significa un paso importante para la concientización sobre la importancia de la conservación del medio ambiente.

## 3) Derecho al desarrollo.

El derecho al desarrollo fue reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en 1977. Respecto a esta derecho es necesario apuntar su doble carácter, ya que es un derecho individual, en tanto cada ser humano

tiene derecho a beneficiarse de una política de desarrollo orientada a satisfacer sus necesidades fundamentales, y un derecho colectivo de cada país a participar en el Nueva Orden Económico Internacional.

La ideología del desarrollo no debe legitimar la desigualdad, ni en el ámbito internacional ni en el interno. El derecho al desarrollo es un derecho humano y un derecho de los pueblos, lo que significa que todos los seres humanos y todos los pueblos han de contribuir a la empresa común de la humanidad. En esta materia contamos con las siguientes resoluciones de la ONU:

La 15151 (XV), la 1522 (XV), la 1674 (XVII), la 1707 (XVI), la 2460 (XXIII) (Recursos Humanos para el Desarrollo), la 2542 (XXIV) (Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social), la 2626 (XXV) (Estrategias Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidad para el Desarrollo), la 3202 (S-VI) (Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional), y la 3281 (XXIX) del año 1974 que aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

#### 4) Derecho al Patrimonio Universal.

Para finalizar haremos una breve referencia al derecho al respeto del patrimonio Común, como el derecho y el deber de los seres humanos de ejercer colectivamente su derecho de uso, con atención y cuidado, sobre el patrimonio común de la humanidad. Tiene sus orígenes en el *res communis* de los romanos, entendiéndose por este las cosas que no pertenecen a nadie y cuyo uso es común a todos los seres humanos.

Sobre esta materia tenemos, entre otros instrumentos jurídicos, el Tratado Sobre la Antártica, firmado en Washington, el 1 de diciembre de 1959. Así también algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidad sobre la utilización del espacio ultraterrestre (de 1959, 1963), el Tratado de 1967 y el Acuerdo de 1979 sobre esta materia. Existe también la Resolución 1349 (XXII) de 1970 de la misma Asamblea General, en la que se contienen los principios jurídicos que deben normar el régimen de Fondos Marinos y Oceánicos consagrados en la Convención sobre derecho del Mar, aprobada en 1982 y que aún no está en vigor.

pueblos y los estados. Es por ello que los derechos humanos y la paz son equivalentes y se le identifica como un derecho síntesis. Sin la paz los derechos de las "tres generaciones" pierden su vigencia.

Cabe recordar por lo tanto, la integralidad de los derechos humanos. Sería imposible hablar de desarrollo para nuestras naciones, sin la condición de la paz.

En relación a esta materia es importante mencionar los siguientes instrumentos jurídicos: el Manifiesto de Varsovia, julio de 1980, y la Declaración del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, Lima 1982.

## 2) Derecho al medio ambiente.

En cuanto al derecho al medio ambiente, es fundamental destacar la conciencia internacional que lo respalda. Esto se puede comprobar por los diferentes instrumentos jurídicos existentes, entre ellos, la Declaración de Estocolmo, Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en 1972, en donde se señala su importancia, el natural y el artificial, como elemento esencial para el bienestar del ser humanos y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida.

La Declaración de Estocolmo evidencia la responsabilidad universal con respecto a la preservación de los recursos naturales de la tierra en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

A ella se agrega la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, producto de la recientemente celebrada Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema, que fue la primera vez que esta temática fue tocada de manera concreta a tan alto nivel, lo que significa un paso importante para la concientización sobre la importancia de la conservación del medio ambiente.

## 3) Derecho al desarrollo.

El derecho al desarrollo fue reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en 1977. Respecto a esta derecho es necesario apuntar su doble carácter, ya que es un derecho individual, en tanto cada ser humano

tiene derecho a beneficiarse de una política de desarrollo orientada a satisfacer sus necesidades fundamentales, y un derecho colectivo de cada país a participar en el Nueva Orden Económico Internacional.

La ideología del desarrollo no debe legitimar la desigualdad, ni en el ámbito internacional ni en el interno. El derecho al desarrollo es un derecho humano y un derecho de los pueblos, lo que significa que todos los seres humanos y todos los pueblos han de contribuir a la empresa común de la humanidad. En esta materia contamos con las siguientes resoluciones de la ONU:

La 15151 (XV), la 1522 (XV), la 1674 (XVII), la 1707 (XVI), la 2460 (XXIII) (Recursos Humanos para el Desarrollo), la 2542 (XXIV) (Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social), la 2626 (XXV) (Estrategias Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo), la 3202 (S-VI) (Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional), y la 3281 (XXIX) del año 1974 que aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

#### 4) Derecho al Patrimonio Universal.

Para finalizar haremos una breve referencia al derecho al respeto del patrimonio Común, como el derecho y el deber de los seres humanos de ejercer colectivamente su derecho de uso, con atención y cuidado, sobre el patrimonio común de la humanidad. Tiene sus orígenes en el *res communis* de los romanos, entendiéndose por este las cosas que no pertenecen a nadie y cuyo uso es común a todos los seres humanos.

Sobre esta materia tenemos, entre otros instrumentos jurídicos, el Tratado Sobre la Antártica, firmado en Washington, el 1 de diciembre de 1959. Así también algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la utilización del espacio ultraterrestre (de 1959, 1963), el Tratado de 1967 y el Acuerdo de 1979 sobre esta materia. Existe también la Resolución 1349 (XXII) de 1970 de la misma Asamblea General, en la que se contienen los principios jurídicos que deben normar el régimen de Fondos Marinos y Oceánicos consagrados en la Convención sobre derecho del Mar, aprobada en 1982 y que aún no está en vigor.

pueblos y los estados. Es por ello que los derechos humanos y la paz son equivalentes y se le identifica como un derecho síntesis. Sin la paz los derechos de las "tres generaciones" pierden su vigencia.

Cabe recordar por lo tanto, la integralidad de los derechos humanos. Sería imposible hablar de desarrollo para nuestras naciones, sin la condición de la paz.

En relación a esta materia es importante mencionar los siguientes instrumentos jurídicos: el Manifiesto de Varsovia, julio de 1980, y la Declaración del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional, Lima 1982.

## 2) Derecho al medio ambiente.

En cuanto al derecho al medio ambiente, es fundamental destacar la conciencia internacional que lo respalda. Esto se puede comprobar por los diferentes instrumentos jurídicos existentes, entre ellos, la Declaración de Estocolmo, Adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente en 1972, en donde se señala su importancia, el natural y el artificial, como elemento esencial para el bienestar del ser humanos y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluyendo el derecho a la vida.

La Declaración de Estocolmo evidencia la responsabilidad universal con respecto a la preservación de los recursos naturales de la tierra en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

A ella se agrega la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, producto de la recientemente celebrada Conferencia de Naciones Unidas sobre este tema, que fue la primera vez que esta temática fue tocada de manera concreta a tan alto nivel, lo que significa un paso importante para la concientización sobre la importancia de la conservación del medio ambiente.

## 3) Derecho al desarrollo.

El derecho al desarrollo fue reconocido por la Comisión de Derechos Humanos de la Naciones Unidas en 1977. Respecto a esta derecho es necesario apuntar su doble carácter, ya que es un derecho individual, en tanto cada ser humano

tiene derecho a beneficiarse de una política de desarrollo orientada a satisfacer sus necesidades fundamentales, y un derecho colectivo de cada país a participar en el Nueva Orden Económico Internacional.

La ideología del desarrollo no debe legitimar la desigualdad, ni en el ámbito internacional ni en el interno. El derecho al desarrollo es un derecho humano y un derecho de los pueblos, lo que significa que todos los seres humanos y todos los pueblos han de contribuir a la empresa común de la humanidad. En esta materia contamos con las siguientes resoluciones de la ONU:

La 15151 (XV), la 1522 (XV), la 1674 (XVII), la 1707 (XVI), la 2460 (XXIII) (Recursos Humanos para el Desarrollo), la 2542 (XXIV) (Declaración sobre el Progreso y Desarrollo en lo Social), la 2626 (XXV) (Estrategias Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidad para el Desarrollo), la 3202 (S-VI) (Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional), y la 3281 (XXIX) del año 1974 que aprobó la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

#### 4) Derecho al Patrimonio Universal.

Para finalizar haremos una breve referencia al derecho al respeto del patrimonio Común, como el derecho y el deber de los seres humanos de ejercer colectivamente su derecho de uso, con atención y cuidado, sobre el patrimonio común de la humanidad. Tiene sus orígenes en el *res communis* de los romanos, entendiéndose por este las cosas que no pertenecen a nadie y cuyo uso es común a todos los seres humanos.

Sobre esta materia tenemos, entre otros instrumentos jurídicos, el Tratado Sobre la Antártica, firmado en Washington, el 1 de diciembre de 1959. Así también algunas resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidad sobre la utilización del espacio ultraterrestre (de 1959, 1963), el Tratado de 1967 y el Acuerdo de 1979 sobre esta materia. Existe también la Resolución 1349 (XXII) de 1970 de la misma Asamblea General, en la que se contienen los principios jurídicos que deben normar el régimen de Fondos Marinos y Oceánicos consagrados en la Convención sobre derecho del Mar, aprobada en 1982 y que aún no está en vigor.

#### **IV. DERECHOS DE LA PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIONES. EL AMBITO INTERNACIONAL.**

##### **A- El Sistema Universal**

En el sistema universal hay cuatro documentos sobresalientes con respecto a los derechos humanos:

-La Carta de las Naciones Unidas (1945). En ella se reconoce la preocupación que debe privar, por parte de la ONU, por mejorar el nivel de vida de la población mundial y por crear condiciones económicas y sociales adecuadas.

-La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Junto con los derechos políticos y civiles, se estatuyen diferentes derechos económicos y sociales como el derecho a la seguridad social, al trabajo, etc.

-Los dos Pactos, tanto el de los Derechos Civiles y Políticos, como el de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966. Constituyen importantes medidas de protección, a pesar de sus múltiples limitaciones.

##### **B- El Sistema Interamericano**

En el sistema interamericano, contamos entre otros con instrumentos jurídicos como:

-La Declaración Americana de Derechos Humanos, (1948).

-La Carta de la Organización de Estados Americanos. (1948).

-La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Bogotá, 1948).

-El Protocolo de Buenos Aires (1967).

-El Pacto de San José (1969).

#### **V. TIPOS DE PROTECCION QUE SE DESPRENDEN DE LAS DIFERENTES GENERACIONES DE DERECHOS HUMANOS.**

Una primera constatación en cuanto a la protección de los derechos de una y otra generación, es la diferencia en

cuanto a los sistemas procesales de protección y promoción y en algunos casos en los organismos encargados de la aplicación de esta protección. Esto responde al énfasis que los países dominantes han hecho sobre los de la primera generación y no sobre los de la segunda, y también, en parte, a diferencias entre los elementos caracterizantes de ambas categorías de derechos (su naturaleza jurídica).

Lo anterior en ningún momento implica diferencias en cuanto a la obligación de los estados o de la misma comunidad internacional para hacer efectivo el respeto de estos derechos.

En lo que respecta a su estructura formal, se ubica a los derechos humanos históricamente como derechos de defensa del individuo frente al Estado. Más recientemente se ha reconocido que hay otros actores sociales en la comunidad internacional que violan también los derechos humanos, por ejemplo, los derechos de asociación y de huelga.

#### A-Sistema de Protección de los Derechos Civiles y Políticos.

En cuanto al tipo de protección, señalamos aquí algunos aspectos particulares a los derechos humanos de la primera generación:

##### 1) El segundo supuesto abstencionismo del Estado

Se dice que la obligación del Estado, con respecto a los derechos civiles y políticos, se materializa, principalmente, en una abstención de su parte, no impidiendo que los individuos ejerzan estos derechos.

Pero, además, el Estado también tiene que mantener las condiciones objetivas para que el orden tenga contenido real y se pueda ejercer la libertad. Aquí su acción deja de ser "por abstención", para exigírsele que actúe.

##### 2) Agotamiento de los recursos internos

Con respecto a los derechos civiles y políticos la protección internacional se da, conforme a los principios del derecho internacional, después de que se hayan agotado los recursos internos de los estados.

La acción se realiza a partir de la constatación de la violación, por parte del Estado, de las normas establecidas en la comunidad internacional.



### 3) Instrumentos internacionales

La protección de los derechos civiles y políticos cuenta con un desarrollo mayor tanto a nivel del sistema universal como regional.

Las obligaciones de los estados se encuentran concretizadas y detalladas, en relación a la no violación, ya sea mediante la acción u omisión por parte de órganos o agentes gubernamentales administrativos, o cualquier persona que tenga funciones o delegación por parte del Estado.

A nivel de la protección de los derechos civiles y políticos en el sistema universal se cuenta con:

-El procedimiento 1503 (Resolución 1503 XLVIII), de 1970, un procedimiento para examinar las comunicaciones enviadas a las Naciones Unidas relativas a las violaciones de ciertos derechos humanos y las libertades individuales. El mismo no trata de casos particulares en cuanto a tales, sino de situaciones que afectan a un gran número de personas durante un período dilatado de tiempo.

-Otro procedimiento importante es el que se establece en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, de 1976, que reconoce la competencia del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones de personas que afirmen que tales derechos políticos y civiles han sido violados por la estados.

-Durante la década de los 80 se desarrollaron los llamados "procedimientos especiales", o sea los procedimientos temáticos cuya competencia está referida a los "Grupos de Trabajo" y "Relatores Especiales". Estos procedimientos permiten una mayor atención a un tipo particular de violaciones abarcando un número mayor de países que el enfoque orientado por países. Es así como se cuenta con el "Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias", el "Relator sobre Ejecuciones Sumarias" y, recientemente fundado, el "Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias".

B-Sistema de protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Para analizar el tipo de tratamiento que se le da a los

derechos de la segunda generación en lo que respecta al sistema de protección, es necesario tomar en cuenta algunos factores: a) el papel que juega el Estado; b) la adecuada comprensión del contenido de estos derechos, a los que hemos señalado como de carácter jurídico objetivo; y c) la justiciabilidad de los mismos.

1) Papel del Estado con relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

Para comprender el contenido de estos derechos fundamentalmente sociales se debe recurrir a la función que el Estado desarrolla en la sociedad civil. Hablamos entonces de Estado de Derecho, Estado Social, Estado Benefactor.

Consideramos que el aspecto social de la actuación del Estado es determinante para entender la concepción de estos derechos, y se el Estado realiza una intervención activa que busca la justicia social y económica y trata de concretizar la igualdad abstracta que enuncian las corrientes liberales.

Con ello se elimina relativamente la separación entre Estado y sociedad a través de la obligación del primero a una intervención social activa con base en los derechos económicos, sociales y culturales.

2) El carácter jurídico de los derechos económicos

Al respecto podemos distinguir dos posiciones antagónicas: los que aseguran que los derechos económicos, sociales y culturales carecen de juricidad, y la tendencia doctrinaria que acepta que si bien existen diferencias por las características propias de estos derechos de la segunda generación, en contraste con los de la primera, entre ambas categorías existe unidad conceptual, una integralidad que tiene su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana.

A su vez, se plantea la necesidad de un sustrato material para el cumplimiento de lo anterior. Si bien es cierto no se menciona explícitamente como derechos económicos, sociales y culturales, se deduce que las naciones firmantes de la Declaración Universal de los Derechos Humanos expresan su voluntad política de promover el progreso social y elevar el nivel de vida, dándole un nuevo (más real y amplio) tratamiento al concepto de libertad.

En los dos Pactos, el de los Derechos Civiles y Políticos

y de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se plantea, explícitamente, que para que el ser humano se desarrolle en condiciones que lo libren de la miseria y del temor, es necesario que se le asegure el respeto, tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta posición teórica de la relación existente entre ambas categorías de derechos se ha seguido desarrollando y profundizando en el seno de las Naciones Unidas y en muchos de sus documentos.

3) La Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es importante destacar que la estructura jurídica de estos derechos plantea elementos normativos generales -leyes- de donde se desprenden elementos programáticos, es decir acciones que el Estado tiene que desempeñar.

En términos generales podemos decir que el sistema de protección establecido para estos derechos, que se contempla en el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consiste en la obligación de los estados partes de cumplir los señalamientos que se encuentran en los instrumentos jurídicos: en la presentación de informes, en su correspondiente estudio y análisis sistemático por los órganos encargados y procedimientos adecuados de que se cumplan las obligaciones que han contraído los estados, de dedicar sus recursos económicos y poner en práctica políticas apropiadas para estos fines.

En cuanto a la naturaleza de estos derechos es necesario comprender las obligaciones básicas que se derivan del Pacto en mención:

a) una de carácter mediato o de condición indirecta, que consiste en iniciar programas que permitan llevar a la práctica las medidas dispuestas por los estados (esto marca su naturaleza programática)

b) la obligación operativa que los Estados asumen, al ser signatarios del Pacto, lo cual significa tomar medidas económicas, técnicas, concretas a nivel inmediato, hasta el máximo de recursos. Esta es una obligación directa.

Existe una limitación importante en términos de la exigibilidad de estos derechos dado que en las formas existen-

tes de supervisión internacional no existen plazos establecidos para el cumplimiento de estos planes.

Excepciones a la no-exigibilidad- Hay excepciones en esta materia, en particular en el campo de la sindicalización y educación, donde se pueden interponer quejas individuales partiendo de Convenios Especiales como el de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por la naturaleza de estos derechos, el uso de los recursos que los estados asignan a nivel nacional e internacional para lograr la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, no puede ser de carácter indiscriminado. Los estados tienen la obligación de definir un criterio de priorización sobre el destino de los mismos.

Derechos no-derogables - La conjugación de estos dos elementos - la justiciabilidad y la juridicidad- son fundamentales para comprender que los derechos económicos no son simples exhortaciones a los estados. Por su propia naturaleza jurídica, cuando estos derechos son reconocidos no pueden suspenderse.

Una de las consecuencias interesantes, derivadas del reconocimiento de la naturaleza jurídica de estos derechos, es la incidencia que tiene el derecho internacional en el orden interno de los Estados, afirmando que ambos conforman una estructura unitaria. Por la tanto, estos instrumentos son parámetros obligatorios para los órganos estatales, que deben ser incorporados a nivel constitucional, en el derecho interno de los Estados signatarios de las convenciones correspondientes, que forman parte de la "conciencia universal de los derechos humanos" aceptada por la comunidad internacional.

#### 4) Limitaciones

no podemos dejar de mencionar que estos derechos adolecen de limitaciones que deben ser tomadas en cuenta para abordar su promoción y defensa. En nuestra consideración estas limitaciones son las siguientes:

a) Que los mecanismos de control, que se desprenden de los diferentes instrumentos jurídicos, en su mayoría carecen de la necesaria precisión para hacer posible y efectiva su protección.

b) Que en esta materia existen evidentes y diversos intereses de carácter político, desprendiéndose de los mismos

las respectivas acciones de presión. En este sentido, no podemos obviar que la normativa internacional de los derechos humanos es el derecho de los estados y que son estos quienes se obligan o no.

c) los sujetos (pueblos individuos) a los que pretende proteger, reconocer y/o beneficiar esta categoría de derechos, encuentran limitaciones para hacer válidas sus pretensiones en los procedimientos existentes a nivel internacional y nacional.

## 2.LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

**Víctor Hugo Mata Tobar**

## **Víctor Hugo Mata Tobar**

*Abogado especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Periodista.*

*Realizó Estudios en Friburgo, Suiza. Obtuvo la Licenciatura en Ciencias Políticas y Postgrado en Periodismo 1967-1968 y Licenciatura de Derecho 1985 y un Post-grado en 1986 en derechos humanos, ambos en la Universidad de Costa Rica.*

*Profesor de Comunicación Social y otras materias en la Universidad de El Salvador. Profesor interino de la Universidad Nacional de Heredia, Costa Rica, en materia de derechos humanos.*

*Profesor invitado de la Facultad de Ciencias de la Comunicación en Veracruz, México. Asistente del Programa de Organismos no Gubernamentales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica 1986-1991.*

*Asesor Jurídico de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) 1984-1986.*

*Autor de numerosos artículos publicados sobre diversos temas relacionados con derechos humanos, utilizados, principalmente, para actividades de capacitación.*

## I. LOS DERECHOS ECONÓMICOS SON DERECHOS HUMANOS PLENOS

Los derechos económicos, sociales y culturales - o derechos económicos simplemente- son conocidos también como "derechos de la segunda generación", pues se asume que la primera generación la constituyen los derechos civiles y políticos.

Esta cuestionada denominación, se basa en el reconocimiento tardío de los derechos económicos en relación con los derechos civiles y políticos, cuyo origen se remonta a las primeras declaraciones de derechos -americana y francesa- de finales del siglo XVIII.

Es cierto que tales derechos "aparecen" en el derecho constitucional más de un siglo después de la irrupción constitucional de los derechos civiles y políticos, también conocidos como libertades públicas. Sin embargo, tal situación no es verdadera en relación con la normativa internacional de los derechos humanos.

Casi un cuarto de siglo antes de que se proclamara la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) y se erigiera la profusa normativa internacional -tanto universal como regional-, que comprende lo que se conoce como Carta Internacional de los Derechos Humanos, ya se había reconocido internacionalmente el derecho al trabajo, estableciéndose uno de los más sofisticados métodos de protección y de seguimiento en cuanto a su aplicación de parte de la comunidad



internacional. Nos referimos a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), constituida en 1919.

## II. LA NATURALEZA JURIDICA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS

Entendemos por "naturaleza jurídica de un derecho", las disposiciones sobre su validez, interpretación y ejecución (justiciabilidad), tal como lo dispone el orden jurídico nacional e internacional al que pertenecen.

Los derechos civiles y políticos son justiciables, es decir, constituyen verdaderos derechos subjetivos, cuya aplicación o ejecución es generalmente inmediata (puede haber la posibilidad de que sea mediata o indirecta cuando la norma internacional debe adecuarse primero al derecho interno), mientras que los derechos económicos, carecen de tal atributo jurídico. Por tal razón, algunos autores sostienen que estos derechos, en realidad, constituyen meras ilusiones o simples expectativas, y en ocasiones niegan de plano sus existencia jurídica.

Habría que insistir de nuevo en que la naturaleza jurídica de un derecho, está determinada por el orden jurídico que le dio vida. Existen derechos económicos tanto en el derecho constitucional como en el derecho internacional. Ambos órdenes jurídicos - el interno y el internacional - son diferentes, aunque guardan en ciertas circunstancias una relación muy estrecha, sobre todo con respecto a la llamada responsabilidad internacional del Estado.

En consecuencia, la naturaleza jurídica de los derechos económicos puede variar de un orden jurídico a otro. No sería correcto analizar tales derechos sin tomar en cuenta las diferentes perspectivas en que se manifiestan. Por tal razón, se cometería un error, si, a partir del comportamiento de tales derechos en el orden constitucional, se establecen conclusiones en cuanto a similares derechos en el orden internacional. Lo opuesto sería igualmente erróneo.

El orden constitucional, por regla general, es muy parco en el reconocimiento de estos derechos. El denominado constitucionalismo social es todavía incipiente, al menos en América Latina. En las constituciones nos encontramos con referencias obligadas a tales derechos, a veces en forma muy

vaga, carentes de precisión terminológica, y por regla general, condicionando su cumplimiento a una reserva de la ley.

Mientras que el Parlamento o Asamblea, no legislen o desarrollen el principio constitucional, la persona humana tiene un derecho enunciado, pero no materializado. Tales derechos carecen de justiciabilidad jurídica. A veces, la Constitución se queda en el simple enunciado semántico del reconocimiento del derecho, pero no establece siquiera la posibilidad de la reserva legal para su cumplimiento. En esta perspectiva, tienen razón los estudiosos cuando señalan que tales derechos pueden constituir meras ilusiones en cuanto a su justiciabilidad. No obstante, la existencia misma del derecho no podríamos ponerla en duda y su inserción constitucional, aún sin justiciabilidad, constituye una posibilidad de reclamo social no necesariamente jurídico, que no se debe tomar a la ligera. Además, si existen leyes de amparo amplias que cubran todos los derechos constitucionales, el sujeto de un interés legítimo lastimado por la no emisión de la ley, podría recurrir en amparo ante el órgano legislativo perezoso.

Incluso en el caso de que la Constitución solo reconozca el derecho sin establecer la reserva de ley, es de hecho importante a pesar de su justiciabilidad definitiva, porque como derecho constitucional podría reclamarse por otros medios no necesariamente jurídicos y constituye un principio constitucional importante. Resumiendo, estos derechos asumen una naturaleza más programática que operativa.

Por otra parte, como señala Kelsen (para nosotros siempre dentro del nivel estrictamente formal y positivista), el derecho subjetivo constituye una creación o un aspecto del derecho objetivo, que puede existir o no, sin que aquel comprometa su existencia. La subjetividad sería una invención del derecho privatista capitalista que no siempre se manifiesta. Así, no existe derecho subjetivo para acusar al culpable de un ilícito. Es el Ministerio Público quien lo hace en nombre del Estado, asumiendo los derechos subjetivos de la presunta víctima.

Para este autor, incluso aquellos derechos enunciados sin condicionalidad alguna de reserva de ley u otra disposición particular para su aplicación, constituyen derechos; toda vez que la subjetividad no es precisamente de su esencia, sino una posibilidad del derecho objetivo. Si lleváramos la dis-

cusión al plano del "ius naturalismo", seguramente obtendríamos una respuesta contundente, en el sentido de que los derechos económicos-habría que determinar cuáles-constituyen verdaderos derechos inherentes e inalienables del ser humano.

En este sentido, consideramos que los derechos económicos, simplemente enunciados o sin posibilidad de justiciabilidad, constituyen de hecho, valiosos principios inspiradores que no se pueden desestimar. No es lo mismo un derecho reconocido, aún sin justiciabilidad, que un derecho no reconocido del todo. Veamos un ejemplo.

En el caso de Guatemala el derecho a la propiedad privada es absoluto, ya que no existe el concepto de propiedad privada en función social. De allí que los reclamos de reforma agraria de los campesinos sin tierra y de los precaristas, sean reprimidos como subversivos y en todo caso, como anticonstitucionales. Diferente sería si el principio se enunciara aún cuando no existiera ley que materializara su aplicación. Además, en estos casos, si el amparo constitucional es amplio, siempre se puede reclamar el cumplimiento del derecho al verse lesionado en su interés legítimo o difuso. Nos movemos todavía en el orden constitucional.

### **III. LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

En el orden jurídico internacional la situación varía. Los estados han reconocido todo un plexo de derechos económicos, en diferentes convenciones-universales y regionales-, es decir, los han "positivizado internacionalmente". Su existencia como tales, no suele ocurrir en el derecho constitucional. El derecho internacional en esta materia, a veces señala que "garantiza" los derechos, otras veces los estados se comprometen a "asegurar"; o puede ser que se comprometan a "respetar" derechos, o simplemente se les "reconoce"; y en otras situaciones se dice "tienen derecho". Esta imprecisión semántica es lamentable pero no grave. De hecho el enunciado de tales derechos tiene que leerse en consonancia con los principios básicos de aplicación (ejecución o justiciabilidad) y de interpretación que están claramente señalados en las mismas normativas, como veremos más adelante.

El problema de justiciabilidad surge cuando comparamos los derechos económicos con los derechos civiles, tal como se comportan éstos jurídicamente en el orden interno constitucional, pero también cuando se comparan en el orden internacional.

En cuanto al primer aspecto, sería mejor comparar la naturaleza jurídica de los derechos económicos con sus similares reconocidos por la Constitución, que poseen una justiciabilidad condicionada o a veces inexistente, sin que se pueda poner en tela de juicio su existencia, y no compararlos con los derechos civiles que tiene una subjetividad bien definida.

Por otro lado, al compararlos en el derecho internacional también se pueden hacer inferencias erróneas, por tratarse de derechos con diferente comportamiento jurídico, porque así lo han querido los estados soberanamente.

En efecto, los derechos civiles tienen en el orden internacional una precisión semántica notable y mecanismos de protección o supervisión bien establecidos, que van desde el examen de reportes periódicos, hasta el análisis de quejas -estatales e individuales- por violaciones a los mismos. Por otra parte, el derecho internacional, establece a través de principios bien claros, que tales derechos -una vez que el tratado es ratificado- se apliquen o ejecuten internamente, ya sea en forma directa, indirecta o reenvío. (En el caso del derecho consuetudinario aceptado por el Estado, la norma se integra automáticamente y se aplica directamente).

Los derechos económicos, en primer lugar, como ya lo vimos, carecen de precisión semántica, y por otro lado, los mecanismos de supervisión de su cumplimiento interno son muy débiles. Se limitan a reportes periódicos y excluyen las denuncias por quejas individuales o estatales por violación de los mismos, salvo en el caso de los derechos en el Primer Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (Arts. 8 y 14) y los derechos establecidos en los Protocolos Adicionales a la Carta Social Europea. Por otro lado, la subjetividad o posibilidad de justiciabilidad de la mayoría de estos derechos se rige por el principio de la implementación progresiva o programática, lo que quiere decir que en su mayoría se harán efectivos en la medida de las posibilidades de los estados. No se trata pues de derechos operativos-directos o indirectos-sino de normas programáti-

cas.

Los principios y la normativa internacional de los derechos humanos, en el caso de los derechos civiles, establece para los estados obligaciones de resultados, en cambio en el caso de los derechos económicos, las obligaciones son solamente de medios. Los estados se comprometen-y esta sí es una obligación inmediata-a procurar los medios para alcanzar la efectividad de los derechos. Sin embargo, tal efectividad-el resultado-,es incierta. No depende solo de la voluntad de los estados, sino de los medios con que cuenta, la cooperación internacional, la emisión de medidas legislativas, etc. De allí que el incumplimiento no podría achacárseles directamente, aunque sí su negligencia si no establecieran los medios para alcanzar, en el futuro, el disfrute pleno de tales derechos.

#### **IV. LA NORMATIVA INTERNACIONAL RELATIVA A LOS DERECHOS ECONOMICOS**

Existen dos instrumentos internacionales sobre los derechos económicos que nos interesan particularmente: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Pacto) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador).

En tales convenciones las normas están enunciadas de diferente manera. El Pacto por regla general "reconoce" los derechos y en ocasiones señala que los "garantiza". El Protocolo, que utiliza una formulación mucho más directa para la mayoría de los derechos, suele decir: "tienen derecho a". El Protocolo también manifiesta con respecto a algunos derechos que los "garantiza".

Salvo disposición expresa en la normativa internacional, no existiría diferencia significativa entre "reconocer" y "tener derecho a"; sin embargo, algunos autores sostienen lo contrario. Caso aparte sería el uso de la terminología "garantizar" un derecho, que constituye la base de la aplicación directa de una norma o de un principio de derecho.

Entre las normas reconocidas en ambos instrumentos notamos que su naturaleza jurídica es diferente. La mayoría de las normas son de aplicación progresiva o programática, es decir con subjetividad condicionada de acuerdo con el aporte

del Estado a su plena realización.

Otras normas, las menos, son de aplicación inmediata operativa (self-executing). Para el caso, las normas que regulan la libertad de asociación sindical y el derecho a la educación, serían normas directamente operativas (Arts. 8 y 14 y 8 y 13, del Pacto y Protocolo respectivamente). De hecho el Protocolo establece que tales derechos pueden ser sujetos de denuncia directa internacional como los civiles y políticos (Art. 19.6). El Pacto no establece tal posibilidad pero, siendo tales normas garantizables solamente por la vía de legislación, sin necesitar erogaciones especiales estatales, necesariamente tendrían un comportamiento operativo. En la práctica, la norma de la libertad sindical constituye un principio consuetudinario que ningún país podría poner en duda, igualmente la libertad de educación. Estos derechos son proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en convenciones de la OIT y la UNESCO.

En el Protocolo la reglamentación de estos derechos es bastante ligera, porque, si bien admite la posibilidad de garantizar inmediatamente la aplicación del Art.8, no se concibe cómo funcionaría tal operatividad en cuanto al Art.13. El derecho a la educación primaria obligatoria, asequible y gratuita para todos o la generalización de la enseñanza secundaria, son normas típicamente progresivas o condicionadas a fuertes erogaciones estatales. Lo que se podría garantizar inmediatamente, es la emisión de legislación y la adopción de medidas para alcanzar tales objetivos. Los derechos enumerados en el Art.13, Nos. 4 y 5 del Protocolo, tampoco son operativos. Lo que sería operativo inmediatamente es la adecuación de la legislación, o en su caso, el reenvío a la ley interna para que se hagan efectivos. Es decir, antes de demandar su cumplimiento tendría que emitirse la normativa de acuerdo con lo dispuesto por el Protocolo. Se trata del derecho de los padres a escoger el tipo de educación que quieren para sus hijos y el derecho de los particulares o entidades, a establecer y dirigir instituciones de enseñanza.

## V. INTERPRETACION Y APLICACION INTERNA DEL DERECHO INTERNACIONAL

¿Porqué el derecho internacional tiene que interpretarse

y aplicarse internamente en todos los estados? En primer lugar debemos tener en cuenta que el derecho internacional, es un orden jurídico diferente del orden jurídico de cada país, que surge de pactos y de acuerdos entre estados. Los derechos humanos son precisamente fruto de esos pactos y acuerdos entre los estados.

Para efectos de esta exposición, nos interesan dos instrumentos internacionales de los derechos humanos que son:

a- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "el Pacto", de las Naciones Unidas, que entró en vigor en 1966, y

b- El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, "el Protocolo", de la Organización de Estados Americanos, que fue aprobado en 1988, en la ciudad de San Salvador.

El Protocolo no está en vigencia pues aún no cuenta con las ratificaciones necesarias para tal efecto. En todo el continente hay un movimiento internacional muy importante para lograr su ratificación.

Con respecto a la protección internacional, cuando nos referimos a la naturaleza jurídica hablamos de los principios de aplicación e interpretación de tal normativa en el fuero interno de los estados, por cuanto en la aplicación del Pacto y el Protocolo, la interpretación del derecho internacional está determinada por el mismo orden jurídico internacional, no por los estados en su fuero interno.

Los estados establecen los acuerdos-el Pacto y el Protocolo-y deciden aplicarlos e interpretarlos de determinada forma, aunque lógicamente no de manera caprichosa. En esto consiste precisamente la clave del asunto, pues cuando un Estado se compromete internacionalmente, lo hace de acuerdo con los principios de interpretación y de aplicación que establece tal normativa.

Esto es muy importante para abogados/as y activistas de derechos humanos, porque cuando se trata de invocar en cada país el derecho internacional, hay que señalar los principios de interpretación y los principios de aplicación que determina la misma normativa.

## VI. COMPETENCIA E INTRODUCCION DEL DERECHO INTERNACIONAL AL DERECHO INTERNO

¿Qué hace cada Estado con ese derecho internacional, al cual ha accedido libremente de acuerdo con el ejercicio de su soberanía? Lo que hace es introducirlo en su orden interno. En Centroamérica esto generalmente se realiza por la vía de la "incorporación" y en otros países por la vía de la "transformación".

¿Cómo se incorporan los tratados? El Poder Ejecutivo envía el tratado en cuestión a la Asamblea o al Congreso. Si éste lo ratifica lo publica como ley interna y luego el Ejecutivo comunica a los demás estados que fue ratificado. Es en ese momento cuando el tratado queda ratificado y funciona como ley interna.

Esto es también muy importante, porque los estados les dan diferente jerarquía, a veces en forma de ley u otorgándoles una jerarquía supra-legal; es decir, con un valor superior a la ley. Otras veces les dan una jerarquía legal, equiparándolos a la ley y en ocasiones, pero muy raramente, les asignan una jerarquía inferior a la ley.

¿Por qué es importante esta cuestión de la jerarquía? Porque si tenemos un tratado internacional ratificado por un Estado y se emite una ley que la contradice, podríamos invocarlo y decir que tal disposición de la ley no procede, por la existencia de un tratado que expresa lo contrario y que tiene un valor superior a esa ley.

## VII. APLICACION E INTERPRETACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS

Veremos en seguida los principios que orientan tanto la aplicación como la interpretación de los derechos económicos, tal como se encuentran establecidos en el derecho internacional convencional que rige la materia.

### i) Principios de aplicación

#### OBLIGACION DE CUMPLIR DE BUENA FE

El primer principio general del derecho internacional, y que también ha sido recogido por la Convención de Viena



sobre el Derecho de los Tratados (1969), es que todos los estados tienen que cumplir de buena fe sus obligaciones internacionales.

Lo anterior quiere decir que los tratados o pactos internacionales son sagrados y tienen que cumplirse de buena fe. Este principio es muy importante porque, por la naturaleza misma del derecho internacional, reside en la voluntad política de los estados el cumplirlo o no.

Hay muy pocos instrumentos o mecanismos coercitivos internacionales para que un Estado cumpla con el derecho internacional. Solamente podría ser por la vía de la presión política, a través del Consejo de Seguridad en un determinado momento, o llevando el caso a un juicio internacional cuando la misma normativa lo contemple.

Muchos estados acceden a veces en una forma ligera a convenciones o a acuerdos internacionales a los que luego no se les da continuidad. A la sociedad civil y al movimiento de los derechos humanos, les corresponde presionar y recordarle a los estados que tienen un compromiso asumido ante la comunidad internacional y sus pueblos.

El principio de buena fe es un principio general que no solamente se aplica a la normativa de los derechos económicos, sino al derecho internacional, en general.

#### PRINCIPIO DE APLICACION PROGRESIVA.

De acuerdo con el Art.2 del Pacto y el Art.1 del Protocolo de San Salvador, los estados se comprometen a adoptar una serie de medidas de diferente índole, no solamente legislativa, para alcanzar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en esa normativa internacional. No se refiere a todos los derechos, ya que algunos pueden ser operativos como veremos más adelante, pero sí a la mayoría.

De acuerdo con tal principio, los estados se comprometen a tomar medidas o a establecer los medios necesarios para alcanzar paulatina o progresivamente, la efectividad de tales derechos.

Lo anterior quiere decir que la justiciabilidad de tales derechos es diferida, condicionada, a diferencia de lo que ocurre con la mayoría de los derechos civiles, cuya justiciabilidad es inmediata.

Hay que señalar, sin embargo, que la obligación de

tomar medidas con respecto a esos derechos, es inmediata para el Estado. Lo que no es inmediato es su disfrute efectivo. De allí que un Estado que no adopte las medidas o medios necesarios para alcanzar el efectivo disfrute de los derechos económicos, está incumpliendo con el derecho internacional. Adoptar medidas, puede consistir en poner en práctica un plan de desarrollo estratégico que prevea alcanzar la meta en un determinado tiempo, así como medidas técnicas, económicas, legales, etc. todo, "hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo" (Art.1 Protocolo de San Salvador). En resumen, el Estado no se compromete a que el disfrute de los derechos se alcanzará, sino a tomar las medidas del caso, ser diligentes, prever inteligentemente las posibilidades reales de alcanzar tal disfrute en el futuro.

Al Estado le cabe entonces discrecionalidad en cuanto a las medidas que adoptará, pero no en cuanto a su implementación misma. Esta es una obligación inmediata, operativa.

El abogado/a de los derechos humanos, podría plantear un amparo constitucional, cuando la normativa respecto a este recurso sea amplia e incluya el derecho internacional (caso de Costa Rica), para que el Estado cumpla con la adopción de las medidas del caso.

Si en el campo de los principios y normas internacionales de los derechos civiles y políticos, los estados se comprometen no solamente a adoptar medidas sino también a un determinado resultado, en el campo de los derechos económicos, los estados se comprometen solamente a tomar medidas, pero estas deben de tener un sentido, deben enfilarse a un cumplimiento progresivo hasta lograr el pleno goce de tales derechos en el futuro, y no tomarse para el caso, demagógicamente.

Por otra parte, las medidas que el Estado adoptaría, irían de acuerdo con sus posibilidades y la cooperación internacional. Es decir que no puede discrecionalmente emplear o desviar recursos en esfuerzos que no vayan destinados a satisfacer estos derechos. Por ejemplo, entre la compra de armamento y una campaña de letrinización o de vacunación masiva, el Estado no podría escoger discrecionalmente la primera opción, a menos que sin la adquisición de armamento su destino estuviera en juego y cupiera la restricción de tales

derechos por razones previstas por el derecho internacional mismo, como veremos más adelante.

Constituye una obligación inmediata operativa, por otro lado, lo dispuesto por el Art.2 del Protocolo de San Salvador, (no establecido por el Pacto), es decir, la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno conforme a su Constitución y a lo dispuesto por el Protocolo mismo "que fueran necesarias para hacer efectivos tales derechos". En el Pacto, se establece similar obligación (Art.2) pero en forma vaga. En todo caso, la obligación de adecuar la normativa, para la aplicación interna de un tratado, cuando la normativa internacional no sea operativa o inmediata, es un principio general del derecho internacional.

Hay normas, como vimos anteriormente, que son directamente operativas y que se "escapan" de este principio que anima a la mayoría de derechos reconocidos en este tipo de instrumentos internacionales.

#### PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACION.

Este es un principio universal que, incluso para muchos estudiosos del Derecho Internacional, tiene categoría de Jus Cogens, lo que quiere decir que es una norma operativa de aceptación universal, a la que no puede oponerse ninguna otra norma en cualquier Pacto que haya entre estados.

Esta norma operativa de la no discriminación también está presente en el caso de los derechos económicos. Quiere decir que cuando un derecho es reconocido y fuera alcanzado su pleno disfrute, tiene que ser establecido sin discriminación alguna. Consecuentemente cualquier persona que se vea marginada puede invocar el Pacto o el Protocolo porque en la normativa se establece la no discriminación una vez que esté reconocida y sea efectivo tal derecho.

Ese es un principio universal que no solamente se presenta en los derechos económicos sino también en los derechos civiles y políticos. Además existe un pacto internacional sobre la no discriminación por motivos de raza, religión, etc., que también le da legalidad a lo anterior.

Tal principio está reconocido en los artículos 2.2 del Pacto y 3 del Protocolo de San Salvador. La única excepción posible a este principio la señala el Art. 2.3 del Pacto y se refiere a los extranjeros en el caso de los países subdesarrollados. En

el Protocolo no existe disposición similar.

En el Pacto existe un énfasis muy importante en cuanto al disfrute igualitario de tales derechos sin discriminación de género, lógicamente, al trato igualitario hacia a la mujer.

#### PRINCIPIO DE LA APLICACION DE LA LEY MAS FAVORABLE.

Esta disposición constituye también una constante en la normativa internacional convencional de los derechos humanos y se refiere a que los derechos económicos reconocidos por el Pacto y el Protocolo constituyen un techo mínimo no máximo.

Esto quiere decir que cuando hay un conflicto de leyes o conflicto de normativas, se aplicará aquélla que es más favorable a la persona humana.

Esto funciona como el "indubio probatore" en el derecho laboral y el "indubio pro reo" o la presunción de inocencia del derecho penal. En caso de que haya una coalición de dos normativas (puede ser una normativa constitucional o legal y el Pacto) y si se presentara que la Constitución tiene un nivel de reconocimiento de derechos mayor que el Pacto, el juez o la autoridad administrativa interna, siempre tienen que aplicar la norma más favorable aún cuando el Pacto tenga una cobertura internacional.

Esta obligación no es condicionada sino inmediata. Frente a disposiciones legales que rigen iguales derechos, tendría que aplicarse inmediatamente la disposición más favorable.

#### PRINCIPIO DE LA LIMITACION LEGAL DE LOS DERECHOS.

Como todos los derechos, su disfrute no puede ser absoluto. Tienen limitaciones de acuerdo con ciertas disposiciones que establece la normativa misma. Pero en todo caso éstas deben ser por una ley.

En los Arts. 4 del pacto y 5 del protocolo, se encuentra establecido este principio que también es reconocido por la normativa internacional convencional, referida a los derechos civiles. Su importancia escrita en que solamente por ley se pueden restringir los derechos reconocidos. Ninguna disposición de rango inferior a la ley, tal como decreto ejecutivo un

reglamento, puede restringir o limitar los derechos económicos.

Además, el Pacto señala que las leyes que limiten estos derechos deben promulgarse con el "objetivo de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida en que no contradigan el propósito y razón de los mismos". En el caso del protocolo, tales leyes pueden promulgarse "sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática". Una ley emitida por un parlamento no electo democráticamente no podría limitar tales derechos. Disposiciones legislativas que dañen el "bienestar general" de la población, tampoco.

Limitación de derechos no quiere decir suspensión de su ejercicio. Esta disposición existente en el caso de los derechos civiles y políticos (Art. 27 Convención Americana sobre Derechos Humanos y Art. 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) no se aplica en el caso de la normativa convencional referida a los derechos económicos.

Por ejemplo, un programa de gobierno que pretendiera para el caso, privatizar algunos servicios públicos como los referentes a la salud y a la educación básica, de hecho estaría suspendiendo la posibilidad del disfrute efectivo de estos derechos y por ende, violaría el derecho internacional. La empresa privada no podría dar garantía de que tales derechos podrían gozarlos todos los sectores de la población, sino solamente aquéllos que poseen suficiente poder de compra. De hecho equivaldría a suspender en forma arbitraria la efectividad de estos derechos de parte del Estado, aspecto prohibido expresamente por el derecho internacional que regula la materia.

Si es necesario realizar programas de ajuste estructural con el objeto de reducir el déficit comercial y fiscal, diversificar las exportaciones para generar divisas fuertes y otras medidas macroeconómicas, estas tendrían que implantarse sin lesionar los derechos económicos. Tendría que ser un ajuste con "rostro humano".

## II) Principios de interpretación

De la misma manera que existen principios sobre la

aplicación de la normativa internacional de los derechos económicos, existen disposiciones referentes a su interpretación. Además de la dispuesto por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, que se aplica a esta normativa, existen principios específicos para establecer que ninguna disposición "...podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos..." (art. 4 del Pacto)

Por otra parte, ninguna disposición podrá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas y de sus organismos especializados (¿OIT?, ¿UNESCO?, etc.) o "del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales" (Arts. 4 y 25 del Pacto).

Un proyecto de desarrollo que pretenda, bajo la promesa de una bonanza futura, imponer enormes sacrificios al disfrute efectivo de los derechos económicos, incumple sus obligaciones internacionales en esta materia. Tales modelos económicos, muy en boga en la segunda posguerra y que regresan recientemente con el neo-liberalismo económico, provocan la exclusión de grandes sectores de la población en la mayoría de los países latinoamericanos, y tienen un resultado desastroso. El "milagro" económico nunca llegó y comprometió el futuro de muchas generaciones. Sus promotores, dictaduras muchas veces, además, fueron responsables de enormes violaciones de los derechos civiles y políticos ya que acallaron las protestas populares con altos niveles de represión. Recordemos que ninguna limitación o interpretación restrictiva de los derechos humanos es justicia.

## **VIII. MECANISMOS DE CONTROL INTERNACIONALES SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONOMICOS**

En el caso del Protocolo de San Salvador, existe el control directo mediante la denuncia individual de las violaciones a la libertad de asociación sindical y el derecho a la educación (Art. 8 y 13) dirigidas a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual discrecionalmente puede dar a

conocer tales violaciones a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, órgano jurisdiccional del sistema.

La normativa, los controles y mecanismos internacionales de los derechos civiles y políticos, son sumamente amplios y desarrollados. Hay denuncias individuales, y bajo un determinado procedimiento existe la posibilidad de llegar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para el control de la aplicación efectiva de la normativa se establece la obligación estatal de presentar informes periódicos sobre la situación de los derechos económicos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el caso del Pacto, y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en el caso del Protocolo de San Salvador. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá igualmente hacer observaciones y recomendaciones sobre la situación de los derechos económicos en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.

En el Protocolo de San Salvador existe la posibilidad de la denuncia individual, cuando por ejemplo, hay violación al derecho a la sindicalización y a la educación. El proceso es similar al que sigue en caso de violación de los derechos civiles y políticos, que plantea la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Pero como no es derecho positivo, porque no está retificado, tiene su importancia como planteamiento teórico, aunque para efectos prácticos no la tiene en estos momentos.

Algunas pretenden asegurar un examen amplio de la legislación, normas y procedimientos administrativos y demás prácticas tendientes a ajustarlas a las disposiciones del Pacto, y establecer una vigilancia constante-no coyuntural-de la situación real de estos derechos. También buscan examinar los esfuerzos gubernamentales para garantizarlas, facilitar el examen público de las políticas gubernamentales relacionadas, estimulando las políticas, para que el Estado comprenda mejor los problemas y limitaciones que tienen sus esfuerzos por lograr progresivamente la realización de estos derechos.

Los informes que envían los estados van a un Comité de las Naciones Unidas, donde su curso depende de la acuciosidad de sus miembros. A partir de ellos se formulan preguntas a los representantes de los gobiernos acerca de la veracidad o no de determinadas situaciones de abuso de los derechos

económicos. Generalmente, los estados presentan estadísticas, por ejemplo, el porcentaje de la población con acceso a la educación, lo que tiene limitaciones, ya que las estadísticas entregadas, en su mayoría, se refieren a la capital y no a la totalidad del país.

## **IX. EL DERECHO AL TRABAJO COMO EJEMPLO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES**

Dentro de la gama de derechos económicos, el derecho al trabajo es de primordial importancia por la forma en que está regulando en el derecho internacional. Desde 1919, con el surgimiento de la Organización Internacional del Trabajo, es mayor el control internacional que se desarrolla en materia de derechos laborales.

La legislación internacional sobre esta materia es abundante y el control de la OIT, es mucho más fuerte que el control desarrollado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, o el Comité del Pacto.

La OIT tiene tres componentes básicos: los gobiernos los patronos y los trabajadores. En la Conferencia de la OIT los estados están representados en forma paritaria con los otros dos componentes.

En ningún foro internacional de los derechos civiles y políticos, de los derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos humanos en general, fuera de los derechos laborales, existe una representación de esa naturaleza.

Por ejemplo en la Comisión Interamericana de los Derechos humanos, las víctimas no están representadas directamente.

En la Asamblea General de la OEA, no están representadas las víctimas u otros sectores, solamente los Estados.

Así que cuando se menciona que en los derechos económicos, la justiciabilidad es mediata, hay que relativizarlo, porque en el caso de los derechos laborales pueden ser mucho más efectiva. El control internacional sobre los derechos económicos, que se da por la vía de los informes, en el caso de la OIT (de los derechos laborales) es mucho más fuerte y estricta, porque ese organismo tiene una serie de comités (de



la libertad sindical, por ejemplo) y seguimientos sobre los convenciones suscritas.

## **X. INTEGRALIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Es muy importante que el movimiento de derechos humanos esté retomando la causa de los derechos económicos, lo que Naciones Unidas ya había establecido en 1968, al celebrarse el 20 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En la famosa Declaración de Teherán se señala que no hay posibilidad del disfrute efectivo de los Derechos Civiles y Políticos sin un disfrute efectivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. De ahí surge el principio de la integralidad de los derechos humanos.

Las Naciones Unidas proclamó en 1967-68 el principio de la integralidad y lo ha repetido en numerosas ocasiones

La noción de la integralidad de los derechos humanos responde al hecho de que el ser humano tiene necesidades biológicas, psíquicas y sociales. Es un ser integral. Los derechos humanos se refieren a la personalidad toda del individuo y de la sociedad.

Por ello no se pueden priorizar unos derechos en detrimento de otros. Cuando hablamos de generaciones de derechos, debemos referirnos a que algunos fueron reconocidos primero que otros.

Los derechos civiles primero, en las declaraciones históricas, francesas, americanas y las constituciones latinoamericanas, entre otros. Luego los derechos económicos. Ahora estamos hablando incluso del derecho al medio ambiente, al desarrollo, etc.

Es necesario tener presente que tales derechos tienen el mismo rango, la misma categoría en la doctrina de los derechos humanos y tanto unos como otros contribuyen al disfrute plena del ser humano. De ahí que la doctrina ha establecido el principio de la integralidad de los derechos, aunque la preocupación de los estados ha sido muy diferente.

## **XI. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL**

I) Programas de ajuste estructural y derechos humanos.

Existe una problemática relevante en relación con las políticas de ajuste estructural y el respeto de los derechos económicos, porque como dijimos, una vez que existe su pleno disfrute no pueden suspenderse. Por ejemplo, si un país cubre el 40% de los gastos necesarios para la educación (que es la situación de la mayoría de los países centroamericanos con excepción de Costa Rica), y el gobierno promoviera un modelo de desarrollo o de ajuste, que redujera esa asignación al 30% o al 25% para destinarlo a otros rubros (no justificados), eso sería ilegal de acuerdo con la normativa internacional, porque estos derechos no pueden suspenderse una vez reconocidos.

Los derechos económicos no pueden ser limitados, como vimos, por vía de decreto, sino sólo por la legislación de un parlamento libremente electo, y no pueden desde ningún punto de vista ser suspendidos.

En este sentido, para los activistas y abogados/as de los DDHH existe la posibilidad de plantear estas alternativas, haciendo ver que, de acuerdo con lo establecido, no se puede aplicar ese modelo de ajuste estructural (en el ejemplo) en tanto, política desfavorable para las grandes mayorías.

Los ajustes, tal como lo dicen las Naciones Unidas, tienen que ser ajustes con "rostro humano". ¿Qué quiere decir esto? Que se respeten las conquistas existentes y los derechos sociales y económicos establecidos.

## II) Programas de Ajuste Estructural y las necesidades básicas.

Los ajustes estructurales deben respetar la satisfacción de las necesidades básicas, sobre todo, cuando economistas de diversos organismos internacionales destacan que después de cuatro décadas de desarrollo no se logró alcanzar lo propuesto en las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, en cuanto al crecimiento económico.

También destacan la equidad como un requisito básico, tomando el modelo de los países industrializados o que esten en vías de industrialización. Sin equidad no hay desarrollo y equidad quiere decir tomar en cuenta los derechos económicos y las necesidades básicas de las inmensas mayorías de la

población.

La preocupación actual del movimiento de derechos humanos por los derechos económicos obedece a que, tal como lo señalaron las Naciones Unidas no hay posibilidad de disfrutar de los derechos civiles y políticos sino se disfruta de los derechos económicos.

### III) Muertos causados por las violaciones de los derechos económicos y sociales

Es cierto que las violaciones de los derechos civiles parecen a primera vista ser mucho más terribles que las violaciones de los derechos económicos. Por ejemplo, es muy impactante saber que cada mes en Guatemala desaparecen, de una forma u otra, 90 personas como promedio, sobre todo indígenas; o saber que en la década de 80 al 90, en el conflicto en El Salvador, hubo aproximadamente 75,000 muertos.

Pero de acuerdo con los índices económicos, por ejemplo, ciertos ajustes estructurales que se están poniendo en práctica, equivalen a matar literalmente de hambre a 100 mil o a 150 mil niños en un año en el caso centroamericano o quizás muchos más. Para hacerlo un poco más gráfico sería como que nosotros pusiéramos unas 150 mil personas en un estadio y les dejáramos caer una bomba.

## XII. CONCLUSION

Es conveniente evitar la terminología "segunda generación" de derechos al referirse a las normas económicas, sociales y culturales. Si insistimos en hablar en términos "generacionales", cuestión no muy apropiada, deberíamos referirnos a una "generación" posterior a los derechos civiles y políticos.

En cuanto a su discutida naturaleza jurídica, hay que señalar que se trata de derechos cuya existencia no puede ponerse en duda, porque tanto el orden jurídico internacional como el nacional los reconoce. Otra cosa sucede con su justiciabilidad. Esta, por regla general, -ya que hay algunos derechos con justiciabilidad inmediata-, está condicionada a los medios que el Estado interponga para realizar su disfrute efectivo. Estos medios no son solamente jurídicos o legislativos sino de diversa naturaleza: económicos, técnicos, etc. Se

trata de derechos cuya realización es programática o progresiva, pero esta calidad no afecta su naturaleza jurídica.

Habría que preocuparse más que por la naturaleza jurídica de estos derechos, por su efectiva realización sociológica. De hecho, la normativa internacional establece no sólo medios jurídicos para su efectiva realización como ya lo hemos señalado.

El control internacional de estos derechos es menos estricto que el de los derechos civiles y políticos. Sin embargo esta constatación tiene excepciones, referidas al hecho de que los derechos económicos laborales, reconocidos por la OIT, tienen un sistema de supervisión muy adelantado. Hay, por otra parte, derechos económicos que están sometidos a un control directo internacional por la vía de las denuncias individual y por otro lado, las directivas en cuanto a los informes periódicos estatales sobre el cumplimiento de estos derechos, es muy ambiguo y sugestivo, ya que no solamente toma en cuenta lo que dice el gobierno sino que busca confrontarlo con lo que piensa la opinión pública al respecto.

## BIBLIOGRAFIA

Mayorga Lorca R. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Naturaleza Jurídica*. Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 1988.

E/1989/22 E/C.12/1989/5. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Tercer período de sesiones). Nueva York, Naciones Unidas, 1989.

Kelsen H.: *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires, E. Iniversitaria de Buenos Aires. Decimoquinta edición, 1977.

Mata Tobar, V.H. *Algunas consideraciones sobre la relación entre el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho interno*. Mimeo. S.F.

Ordoñez, J. y Vásquez, E. (compiladores). *Derechos Económicos y desarrollo en América Latina*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1991.

3.ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE  
LA SITUACION DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN CENTROAMERICA

---

Roxana Arroyo Vargas

**3.ELEMENTOS PARA EL ANALISIS DE  
LA SITUACION DE LOS DERECHOS  
HUMANOS EN CENTROAMERICA**

---

**Roxana Arroyo Vargas**

## I. SEIS EJES PRINCIPALES

Presentamos a continuación los seis ejes principales del trabajo de defensa y promoción de los derechos humanos que realiza CODEHUCA. Se refieren a fenómenos presentes en la región y con respecto a los cuales diseña y aplica diferentes líneas de acción:

a) La militarización del Estado y de la sociedad civil, y las violaciones de derechos humanos que se derivan de ellos.

b) Los planes de Ajuste Estructural impuestos por los países del Primer Mundo y que producen un deterioro de los derechos económicos, sociales y culturales en los sectores mayoritarios de la población.

c) Las democracias electorales y la ampliación de espacios políticos como resultado de la lucha del movimiento popular.

d) El problema de la impunidad (directamente vinculada con la militarización), que en distintas oportunidades ha permitido la legitimación de supuestos "estados de derecho" que son violadores de los derechos humanos;

e) La dependencia y subdesarrollo histórico de la región, producto de su control económico-político y a veces militar.

f) La persistencia de los conflictos, y de ahí la resistencia y búsqueda de alternativas de la sociedad civil por medio de sus organizaciones populares.

## II. EL CONTEXTO ACTUAL

A través de estos seis ejes podemos caracterizar la situación regional en materia de derechos humanos y el contexto en el que se producen, con sus propias características locales, regionales e internacionales. Consideramos de interés mencionar cuatro factores del escenario político y social al que nos enfrentamos y que tienen sus propias repercusiones en el ámbito de los derechos humanos en Centroamérica.

### 1. La "crisis del socialismo"

Las transformaciones que se producen en Europa Oriental, desde mediados de la década de los 80, hasta llegar al derrumbe del "bloque socialista", tienen como uno de sus efectos la eliminación de contrapesos a la economía de libre mercado, tanto en el terreno ideológico como en el político, haciéndola aparecer como la única alternativa para la estructuración de la economía mundial y disminuyendo el potencial contestatario de las organizaciones populares. Esto ha permitido la implantación de un modelo de desarrollo que agrava la violación histórica de los derechos económicos y sociales.

### 2. El papel de las Naciones Unidas

Aparejado con lo anterior, con respecto a sus posibilidades de actuación, la Organización de Naciones Unidas adquiere una nueva dimensión. Los alcances de la guerra de alta intensidad vivida en el Golfo Pérsico y la manifiesta ausencia de una oposición eficaz a los intereses de las grandes potencias occidentales en el seno de la organización, ponen severamente en duda su papel como una instancia capaz de hacer valer lo que expresa su Carta Constitutiva, referente a la necesidad de:

"...preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimiento indecible;

"...crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional;

"...practicar la tolerancia y convivir en paz como buenos vecinos;

"...unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; ... asegurar, mediante la



aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común..."

La posibilidad de que determinados intereses sean los que prevalezcan en la Organización de Naciones Unidas, tiene repercusiones en la región, en su papel, por el respeto de los derechos humanos y el establecimiento de la paz.

### 3. Los cambios en la situación de la región

En Centroamérica varios países experimentan situaciones muy diferentes a las que vivieron en la década anterior:

- Como producto de la invasión a Panamá en 1989, en abierta violación al derecho de autodeterminación y soberanía de ese pueblo, se instaló un nuevo gobierno que está promoviendo planes de Ajuste Estructural, violatorios de los derechos económicos y sociales.

- En Nicaragua, en 1990, después de 10 años de gobierno sandinista en el marco de una guerra militar y económica financiada, entrenada y apoyada por los EE.UU., se produjo la derrota electoral del Frente Sandinista y con ella el cambio del régimen político en ese país. Este hecho redefinió su inserción, en el ámbito internacional, expresada por una parte en la posibilidad de que terminara la confrontación bélica, pero también ha significado la eliminación de importantes conquistas populares.

- En El Salvador, después de 12 años de conflicto militar, se inició un proceso de paz acordado por el gobierno y el FMLN, bajo la mediación de las Naciones Unidas. Este proceso es muy importante con respecto a las posibilidades de establecer la democracia en El Salvador y sus repercusiones, probablemente, se manifestarán también en Guatemala.

— A diferencia de esos tres países, podemos decir que en Honduras y Guatemala no se han producido cambios fundamentales y las características básicas de la dominación política continúan siendo las mismas.

### 4. La política de los EE.UU. para la región

De la mayor importancia es considerar la política del gobierno de los Estados Unidos para la región, que históricamente ha tenido un peso determinante. Los elementos que acabamos de mencionar guardan a la vez relación directa con este aspecto.

La desaparición del "bloque socialista" y los cambios políticos en la región, entre ellos, el desarrollo de los procesos de paz, se interrelacionan directamente, en términos de causa y efecto, con las modificaciones que se han producido en el ámbito de la política exterior norteamericana.

Estos elementos son básicos para cualquier análisis de la situación de los derechos humanos en la región centroamericana y su inserción en el ámbito internacional.

### **III. PARTICIPACION DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Es fundamental destacar, en medio de todos estos cambios internacionales y locales, el trabajo activo y principal de la sociedad civil para garantizar el respeto de los derechos humanos y alcanzar la paz no solo regional, sino también mundial, que es una aspiración de todos los pueblos.

### **IV. EL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS ES LA ALTERNATIVA**

Los cambios que hoy presenciamos agudizan los problemas que arrastrábamos. Se habla en estos momentos, inclusive, de la crisis de las alternativas político-económicas. Algunos sostienen que la única alternativa viable es el modelo neoliberal.

Ciertamente, muchos paradigmas se vinieron abajo y nuestros avances y reflexiones sobre el desarrollo de los procesos sociales, políticos y económicos fueron insuficientes.

Sin embargo, quienes creemos y somos activistas de los derechos humanos, optamos por la construcción de alternativas.

Una sociedad construida sobre el total respeto de las tres generaciones de derechos humanos, incorporando la perspectiva de género y la racial, es la única alternativa.

En el sentido anterior no nos interesa el debate sobre cual ideología es superior. Por ejemplo, si el neo-liberalismo occidental es mejor que el socialismo del este, pero sí nos interesa investigar y constatar si en una cierta sociedad, país, o en la comunidad internacional, se respetan y garantizan plenamente los derechos humanos.

## V. TRES ELEMENTOS ACTUALES

Con respecto a la "Perspectiva Regional de la Situación de los Derechos Humanos" en 1992, consideramos necesario enfocar tres elementos con mayor atención, para explicar la importancia del movimiento de los derechos humanos en la región. La selección de estos tres temas responde a nuestra valoración de la coyuntura regional, la cual podrá variar en el tiempo.

### 1) El sistema económico

De importancia primaria es analizar e investigar el impacto sobre los derechos humanos del sistema económico, denominado "capitalista". Diferente al capitalismo de épocas pasadas, éste se ha convertido en los que muchos autores llaman "capitalismo absolutamente salvaje".

Las leyes del mercado - la oferta y la demanda, la competencia- están rigiendo muchas de las relaciones sociales. La filosofía y la moralidad del capitalismo, privan sobre la moralidad y las obligaciones que impone el respeto de los derechos humanos.

La presentación que actualmente se hace del capitalismo como el único sistema económico viable, se traduce en nuestra región en políticas económicas neoliberales, con sus respectivos planes de ajuste estructural y políticas sistemáticas, que directa e indirectamente, resultan violadoras de los derechos humanos.

Las naciones centroamericanas sufren las políticas neoliberales aplicadas por los gobiernos locales, bajo las exigencias y la imposición de los gobiernos del "Primer Mundo" y las instituciones financieras internacionales que ellos controlan, a través de los ajustes estructurales.

¿Cuál debe ser el papel del Estado? La reciente imposición del "capitalismo absolutamente salvaje", ha ocasionado un cambio en la función social del Estado, en términos de la privatización de aquellas actividades que asumía total o parcialmente. Por ejemplo: educación, salud, vivienda, etc., lo cual se traduce en un deterioro acelerado de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

El relativo desarrollo alcanzado por los países de la región en los años 50 y 60, permitió a los estados asumir

algunas funciones sociales en la línea del "Estado Benefactor", aparejadas con sus funciones de impulsor de la industrialización regional. Con la aparición de nuevos contingentes de población urbana congregada por la nascente producción industrial, se produce en esos años un desarrollo importante de la organización popular: sindicatos, organizaciones vecinales, cooperativas, que a pesar de la poca disposición estatal a cederle espacios políticos de acción, fortalece la sociedad civil, convirtiéndose en una presión importante por la democratización de las estructuras.

En las décadas de los 70 y 80, como respuesta a los reclamos populares por el fin de la tradicional desigualdad económica, política y social, se produce un cierre total de espacios políticos y un feroz agravamiento de la represión a las organizaciones populares. Los estados centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, en vez de dar respuesta a las demandas de la población, profundizan su esencia policial aplicando la doctrina de la seguridad nacional, que se traduce en la subordinación total de la sociedad civil a las estructuras militares. Todo esto sucede en el marco de una intromisión cada vez mayor de los Estados Unidos, con apoyo directo y asesoría a los gobiernos centroamericanos en sus prácticas sistemáticamente violatorias de los derechos humanos.

Procesos electorales de hoy. En el escenario centroamericano los procesos electorales se presentan como el medio para que el poder político sea parcialmente asumido por la sociedad civil. En principio, la aparición del fenómeno de la "democracia electoral" en Centroamérica es un elemento positivo. Sin embargo, está vinculado a las políticas neoliberales que pretenden privatizar las funciones esenciales del Estado. Ahora, en nombre de la "democracia", se habla casi de eliminarlo. Esto repercute directamente sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

## 2. La sociedad civil y el movimiento de los derechos humanos

El segundo elemento que queremos destacar es el papel que juega la sociedad civil en el movimiento de los derechos humanos, supuestamente fortalecido.

Las organizaciones no-gubernamentales en la región son un factor importantísimo en los procesos de democratiza-

ción y de pacificación de las sociedades. En este punto es necesario recordar que CODEHUCA se funda en el año 1978. En esos momentos la mayoría de los países del área no contaban con comisiones de derechos humanos. Aunque existían diferentes organizaciones no gubernamentales, no incluían explícitamente en su quehacer la perspectiva de la defensa de los derechos humanos.

Es indiscutible que en su práctica defendían derechos fundamentales, como por ejemplo, el derecho a la tierra, a un trabajo con salario justo, etc., pero en su discurso y estrategias de lucha y trabajo no habían incorporado conscientemente el amplio bagaje de los derechos humanos, el conocimiento de los pactos y la legislación internacional, de las instancias a recurrir, el reconocimiento de la importancia y necesidad de la educación en derechos humanos y su apropiación por parte de las mayorías.

Por ello afirmamos que la sociedad civil, a pesar de una supuesta "crisis de alternativas", está más consolidada. Hay una gama extraordinaria de organizaciones que defienden conscientemente los derechos humanos de la primera, segunda y tercera generaciones y se ha incorporado en una visión y práctica de la defensa integral de los derechos humanos.

#### Defensa integral de los derechos humanos y el fortalecimiento de la sociedad civil

Cuando hablamos de defensa integral de los derechos humanos, nos referimos a asumir la defensa y promoción de las "tres generaciones" de los derechos humanos con igual intensidad y prioridad: los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos al medio ambiente, al desarrollo, a la paz.

Si bien desde sus orígenes, CODEHUCA destacaba como objetivo la defensa integral de los derechos humanos, la realidad que vivíamos nos obligó (y también a otras organizaciones) a concentrarnos en la defensa de los derechos civiles y políticos. Fue una época de confrontación directa con el Estado y sus agentes, de una práctica contestataria de parte de las organizaciones populares. Los esfuerzos de las organizaciones de derechos humanos en gran medida estaban encaminados a salvar la vida de alguien, evitar la violación, la tortura, esclarecer las desapariciones forzadas. Toda nuestra energía iba dirigida a la defensa de los derechos civiles y políticos.

Actualmente hay sectores de la población que acuden directamente a los tribunales y a los cuerpos de seguridad a presentar un Habeas Corpus o a reclamar a sus familiares desaparecidos. Con o sin éxito, el hecho de que se haga, significa un cambio de actitud y una apropiación de la defensa de los derechos humanos, por parte de las organizaciones y los integrantes de la sociedad civil.

Junto con lo anterior, los cambios introducidos por los procesos de paz en Centroamérica, aunque no garantizan el fin de las violaciones de los derechos civiles y políticos, si han traído aparejada una mejoría al respecto, lo que permite plantearse la realización de tareas urgentes en el terreno de los derechos económicos y sociales.

### Educación popular sobre la visión integral de los derechos humanos

Surge a partir de estas experiencias una gran necesidad de parte de las organizaciones de derechos humanos y de la población civil por conocer más acerca de la temática de los derechos humanos. El elaborar líneas de acción que faciliten la popularización de la doctrina de los derechos humanos, se convierte en un reto para las organizaciones que trabajamos en derechos humanos.

### 3. La impunidad y la democracia

El tercer elemento que destacamos en cuanto a la perspectiva regional sobre los derechos humanos, es el problema de la impunidad y su relación con los procesos electorales y las "negociaciones de paz" que se han realizado en la región, como uno de los elementos claves a resolver para alcanzar una paz estable y duradera.

En cuanto a ello es fundamental analizar la idea, muchas veces planteada como "una verdad", de que los "procesos electorales son iguales a democracia y respeto a los derechos humanos". Obviamente esto no es cierto. Mientras se apliquen políticas económicas en contra de los intereses de la mayorías, no existan los canales adecuados para que estas mayorías participen realmente en la toma de decisiones fundamentales, existan desapariciones y la práctica de asesinatos y tortura en países como Guatemala, Honduras y El Salvador, no podemos hablar de democracias verdaderas.

Estos ejemplos revelan la forma en que actúan impune-

mente las fuerzas que dentro de la sociedad atentan contra cualquier proceso de paz, y obtaculizan el surgimiento de verdaderas democracias y la consolidación de una cultura de los derechos humanos.

En este proceso de erradicación de la impunidad, la sociedad civil tiene una función fiscalizadora y sumamente creativa, uno de cuyos fines primordiales es eliminar y combatir su subordinación al poder militar.

#### Procesos de reconciliación y desmilitarización

En El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá, se están viviendo, cada país con sus propias características, procesos de reconciliación, para tratar de poner fin a la impunidad y lograr la desmilitarización. Es necesario perfilar acciones que ayuden a sanear la sociedad civil de sus temores, que tienen una base objetiva.

Por ejemplo, en El Salvador la memoria histórica de su pueblo está colmada de víctimas de las violaciones de los derechos humanos. Los sobrevivientes de éstas y los familiares de las víctimas, no pueden actuar con libertad. Tienen miedo porque saben que los que violaron sus derechos humanos y los de sus familiares, están libres y pueden seguir actuando impunemente.

La base de estos procesos de paz no pueden ser el "perdón y olvido", sino que tiene que producirse la búsqueda de la justicia y el castigo de los culpables, establecer quiénes fueron violadores de derechos humanos, principalmente en lo que se refiere a violaciones de derechos catalogados de "Lesía Humanidad".

Por lo tanto no podemos hablar de una democracia plena. Tal vez se pueda hablar de una democracia "limitada", "restringida", que en algunos casos no trascienda los procesos electorales. A pesar de que en algunos países ha habido una disminución cuantitativa en las violaciones de derechos humanos, en lo que respecta a sus causas esenciales, las estructuras económicas y sociales que generan las desigualdades, se mantienen intactas.

Con esto no estamos afirmando que los procesos electorales no son válidos. En los países donde se han llevado a cabo, se combinan una serie de elementos, entre los cuales, la presión popular, a través de sus diversas expresiones, tiene un papel primordial. Este es un espacio ganado por las organizaciones

y la sociedad civil, que necesariamente se debe profundizar.

Citamos aquí párrafos de un artículo que consideramos van al corazón de este tema de la impunidad y de los procesos de "reconciliación":

"Los políticos occidentales han colaborado con las élites latinoamericanas para imponer y luego celebrar la "reconciliación" entre víctimas y verdugos, como si el imperativo de la justicia pudiera ser olvidado y pudieran edificarse democracias permanentemente sobre las tumbas anónimas de las víctimas. La metodología de la amnesia política y de la reconciliación no solo es moralmente repugnante sino que crea, además, las condiciones para la desestabilización de la democracia y la reimplantación de una política autoritaria sea de índole militar o civil. La impunidad de policías y militares hace que estos se sientan libres para reincidir en sus crímenes sin temor a ser sancionados por ello, mientras que el enjuiciamiento y condena de los crímenes cometidos constituye una advertencia de que toda violación de derechos humanos en que se incurra, será castigada, obrando así como factor de disuación que protegerá a la democracia de sus enemigos". (James Petras, Madres de Plaza de Mayo, Año VI, N° 65, Junio, 1990, págs. 12-14).

Estos tres elementos que acabamos de mencionar, interactúan adquiriendo su propia expresión en:

1. La aplicación de políticas neoliberales con sus programas de ajuste estructural;
2. el papel del movimiento de los derechos humanos y los intentos de fortalecer la sociedad civil y;
3. la lucha contra la impunidad y los procesos electorales y de pacificación.

Forman parte del escenario en el que CODEHUCA, conjuntamente con el movimiento de derechos humanos, juega su papel.



## 4. LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

---

Salvador Arias Peñate

## Salvador Arias Peñate

*Salvadoreño. Economista; estudios de maestría en Ciencias Económica en London School of Economics y doctorado en la Universidad de París. Exministro de Agricultura de El Salvador; ha sido catedrático en distintas universidades de México y el Istmo Centroamericano. Entre otras obras, es autor de: Los subsistemas de agroexportación en El Salvador (1988) y de Seguridad o Inseguridad Alimentaria: un reto para la región centroamericana, perspectivas para el año 2000 (1989) (ambas de UCA editores); y también de Biotecnología: amenazas y perspectivas para el desarrollo de América Central (1990), y Campos y perspectivas de la biotecnología: una estrategia para su introducción en el istmo centroamericano (1991) (editada por el DEI y CADESCA, respectivamente).*

## I. NUEVO MARCO

Cuando se habla de los derechos económicos del hombre en el contexto de la sociedad centroamericana se piensa en política económica, hambre, empleo, problemas de vivienda, de alimentación y otros. Sin embargo, esta problemática debemos analizarla en un marco que trascienda el concepto de política económica, para considerarla en el marco de la economía política.

En El Salvador, existe preocupación por lo que pasará después del período caracterizado por el conflicto militar, cuando se realicen elecciones y se haga más evidente que los problemas económicos que originaron la crisis política y militar, son iguales o más profundos que cuando comenzó la ruptura económica-política y militar del país.

Esa es la reflexión importante en el campo de los derechos humanos y los derechos económicos, que en el largo plazo, determinan el origen de los conflictos sociales e individuales, no porque definan todo, sino porque el propósito de la sociedad debe ser la satisfacción de las necesidades de los hombres y mujeres, y el garantizar su capacidad de expresión política y social.

Por otra parte, el planteamiento no debe estar únicamente enfocado sobre las consecuencias del ajuste y la estabilización económica, pues si algo conocemos son los problemas que ha generado tal ajuste. Ante esos problemas, nuestros pueblos han desarrollado una denuncia constante.

Lo más importante es enfocar los problemas del ajuste en la búsqueda de una alternativa, analizando nuestros problemas concretos y las interrelaciones de nuestras sociedades y economías en el contexto mundial.

## II. ¿CUALES SON LOS DERECHOS ECONOMICOS DEL HOMBRE?

La respuesta a esta pregunta depende del tipo de sociedad y el marco ideológico que determina su organización. En una economía capitalista ideológicamente sobre determinada por las concepciones del mercado, el hombre no es un elemento central, sino que su razón de ser es la ganancia y la estabilidad de los indicadores macro-económicos, que supuestamente definen la forma de uso y distribución de los recursos de la sociedad.

En este contexto, podemos entender porque en Estados Unidos la situación de 5 o 6 millones de personas sin empleo no se considera un problema pues para ellos 5 o 6 millones de desempleados, son una necesidad constante de la economía, un fenómeno natural. Es más, si buscaran reducir ese índice de desempleo se provocaría inflación y un importante desorden económico.

Más que resolver el problema de desempleo de 5 o 6 millones de personas, en Estados Unidos uno de los objetivos centrales sería mantener la inflación constante.

La primera pregunta que nos debemos hacer es ¿cómo concebimos la sociedad y qué tipo de sociedad queremos?. Al responder, debemos incluir varios elementos básicos en relación con los derechos económicos del hombre y el concepto de bienestar, como son las necesidades de salud, de educación, de vivienda, de recreación, de vestido y de alimentación.

En una sociedad de mercado capitalista la resolución de estas necesidades, está directamente relacionada con el problema del ingreso. Si no hay ingreso, ninguno de esos problemas se puede resolver, sobre todo en el contexto actual, donde los conceptos neoliberales sugieren que el Estado tiene que desaparecer como instrumento distribuidor hacia los sectores sociales de bajo o ningún ingreso.

Pero además el problema del ingreso está condicionado al ejercicio de otro derecho económico del hombre, el derecho

al trabajo, que es fundamental para tener capacidad de resolver los otros derechos naturales que garantizan el bienestar de las personas.

Consideramos que los subsidios y las donaciones tienden a desaparecer en nuestras sociedades y que para el individuo no es decoroso resolver sus derechos económicos y sociales a través de donaciones o caridades, sino que debe ser por medio de su esfuerzo propio y organizado.

Con base en las anteriores consideraciones, paso a exponer el resultado de un trabajo colectivo que pretende ser una plataforma para identificar alternativas a los programas y procesos de ajuste estructural.

Esa plataforma la resumimos en varias tesis que desde ningún punto de vista pretenden ser una receta, sino reflexiones que se deben tener presentes cuando se busquen alternativas para los pueblos del istmo centroamericano.

### III. CONDICIONES INICIALES

La primera la llamamos Tesis del realismo o la definición de las condiciones iniciales.

No podemos encontrar la salida a nuestros problemas, ni caracterizar lo negativo o positivo del ajuste y la estabilización, si no tenemos claridad de las condiciones en que estamos sobreviviendo y de las cuales podemos partir para enfrentar el ajuste o buscar una alternativa.

Debemos conocer cuales son las fuerzas y debilidades de la región, que según nuestro criterio están organizadas de la siguiente manera. Primero debemos reconocer que la región tiene fuerzas muy importantes para reorganizar su sociedad, centradas en dos elementos fundamentales: el hombre y sus recursos naturales renovables. Por otra parte, ubicamos nuestras debilidades en los siguientes aspectos:

1. Procesos de sobre explotación y destrucción de los recursos naturales con una lógica extractiva, que caracteriza al capitalismo centroamericano.

2. Subutilización y, simultáneamente, sobre explotación de grandes extensiones de recursos naturales y de tierras. Es absurdo que el 54% de la tierra de la región esté utilizada en ganadería totalmente extensiva, o sea simultáneamente, con una explotación muy destructiva de sus valles. Esta situación

ha llevado a la región a un proceso de deterioro de las relaciones hombre-recursos, en un proceso de destrucción y extracción, más que de enriquecimiento y crecimiento de las capacidades productivas.

3. El tercer elemento también está centrado en el mecanismo de sobre explotación y subutilización, ahora aplicadas al hombre.

Quienes trabajan en Centroamérica están sometidos a procesos de explotación muy grandes, tanto en el campo como en la ciudad. Simultáneamente tenemos una gran cantidad de fuerza de trabajo no utilizada o subutilizada que vive en condiciones de hambre. Estas características son las más graves del proceso económico de la región y una muestra clara de la negación de los derechos económicos y sociales.

4. La región ha generado procesos de dependencia muy grandes que se traducen en una baja capacidad para definir sus alternativas de desarrollo.

Todas las políticas de estabilización y ajuste estructural de América Latina, fueron definidas en Washington, en el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y en el Banco Mundial (BM).

Entre los años 80 y 90, más los últimos dos años, el crecimiento del PIB por habitante en Centroamérica, ha sido negativo en todos los países, aún en Costa Rica, que ha tenido una situación menos deteriorada; el ingreso per cápita cayó en un 5% en la década de los 80. El caso más grave es Nicaragua, aunque todos presentan situaciones bastantes similares, como resultado de las políticas de estabilización y reajuste.

¿Cuáles son los orígenes de esto? En nuestras sociedades hay problemas estructurales muy graves, ahora agudizados por el ajuste estructural, como por ejemplo el problema de la tierra.

En la década pasada se dieron procesos de distribución de tierra de cierta magnitud en algunos países del área, destacando la realizada en Nicaragua donde hubo disminución de la tierra concentrada en las grandes propiedades y un incremento significativo de las pequeñas y medianas propiedades y propiedades cooperativas.

En El Salvador, la reforma agraria distribuyó más de 240 mil hectáreas y con los Acuerdos de Paz pueden distribuirse otras 200 mil, aunque esto es difícil. Sin embargo se estima que

en El Salvador los pequeños y medianos productores están teniendo acceso a medio millón de hectáreas.

En Honduras, los procesos de reforma agraria de la década de los 70, distribuyeron gran cantidad de tierras. En Panamá, la CONAC recibió más de 100 mil manzanas de tierra, en el período gobernado por Omar Torrijos y los sectores indígenas poseen más de un millón de hectáreas.

En Costa Rica, las reformas agrarias y colonizaciones han distribuido más del 6% de sus tierras en manos campesinas.

En Guatemala, los sectores indígenas tienen buenas cantidades de tierra, no obstante el ajuste estructural ha tenido como objetivo desactivar los mecanismos de distribución de tierra y la promoción de procesos para desarticular a las organizaciones cooperativas.

El problema del crédito es otro elemento que demuestra como se lesionan los derechos económicos en Centroamérica. El crédito hacia los productores pequeños y medianos prácticamente ha desaparecido al darse prioridad a los productos no tradicionales de exportación, controlados principalmente por grandes transnacionales.

Según documentos de la CEPAL, en 1980 la población de Centroamérica era de 22.6 millones de habitantes, ascendiendo a 30 millones en 1990. En 1980 habían 13.6 millones de pobres, en 1990, 20.5 millones, casi 7 millones más que en la década de los 80. Se trata de un índice grueso, pero demuestra la gravedad del problema de la región.

En cuanto a la extrema pobreza, condición de la población que no satisface sus necesidades básicas, en 1980, se situaba en 8.5 millones, mientras que en 1990 asciende a casi 14 millones. Este es el marco que tiene Centroamérica y como veremos más adelante, los modelos propuestos por el ajuste estructural, no tienen nada que hacer en este contexto. La problemática de la región es de un carácter terriblemente estructural, que exige reformas muy fuertes.

Con respecto al desempleo se afirma que en Costa Rica, El Salvador y en Nicaragua, se sitúa entre el 4%, y 8%, pero el problema en Centroamérica es que se utilizan las tasas de desempleo abierto, que resultan inútiles, porque en el istmo centroamericano el mayor problema es el subempleo.

El subempleo en Centroamérica tiene grandes dimen-

siones. El 54% de la fuerza de trabajo disponible en la región no es utilizada. Este nivel de desperdicio, en términos de recursos económicos, es tan gigantesco debido al mecanismo de trabajo y las formas de explotación con que funciona el capitalismo en esta región.

El desempleo urbano es una de las áreas que más ha crecido en esta década, como resultado de grandes procesos de migración del campo a la ciudad; en algunos países, como resultado de la guerra; en otros, por el empobrecimiento cada vez mayor de las zonas rurales y en la mayoría de los casos, como un resultado combinado de los dos.

El desempleo y una política neoliberal para disminuir los salarios de los trabajadores, son las causas del mayor empobrecimiento en la región.

Podemos ver, por ejemplo como en todos los países el salario real ha caído dramáticamente en la década de los 80's, como resultado de la política de ajuste, al considerar que los centroamericanos ganábamos más de lo que producíamos y que éramos sobrepagados. Esa es la teoría argumentada en los documentos de la Banca Mundial del Fondo Monetario Internacional para justificar el congelamiento de salarios o el incremento de los salarios monetarios en proporciones inferiores a los incrementos de la inflación.

Un documento de PREAL sobre el pago de la deuda en esta región, expresa que en 1980, del producto generado en América Latina, la fuerza de trabajo recibió un 44% como salarios, el 53% lo recibieron los dueños del capital y el 3% fueron remesas hacia el exterior por importaciones mayores que las exportaciones.

En 1990 el panorama fue el siguiente: los empresarios siguieron teniendo la misma participación, los trabajadores en lugar de recibir el 44% recibieron el 38%, y las remesas al exterior se incrementaron del 3% al 9%. Es decir que la deuda externa, como lo reflejan estos simples números, fue pagada por la fuerza de trabajo, a pesar de que en un gran porcentaje sirvió para financiar directa e indirectamente a los mismos empresarios o fue despilfarrada por los gobiernos.

También se conoce cómo se han deteriorado los gastos en salud y educación pues se considera que estos factores deben ser privatizados, lo que pareciera absurdo cuando al mismo tiempo se reducen los ingresos.



Esto significa llevar a mayores niveles de analfabetismo, de falta de educación, desnutrición y problemas de salud.

A nivel de América Latina, varios estudios establecen que la pobreza creció de un 40% a un 44%, y lo que es más grave, se incrementa su intensidad lo que significa que no solo hay más pobres, sino que quienes eran ahora lo son más.

El problema de la situación socioeconómica de toda la región, la introduce en un contexto muy grave, por eso cuando negociamos lo político, debemos tener claro que si no negociamos lo económico, volveremos a entrar en procesos de desestabilización.

#### IV. CRECIMIENTO SIN POBREZA

La segunda tesis apunta hacia la definición de una estrategia económica de recuperación y crecimiento sin pobreza, que sea alternativa a la estrategia neoliberal, que busca el crecimiento a partir de mayor acumulación y mayor pobreza.

En la región, el esquema de ajuste estructural y estabilización no es una alternativa porque profundiza la concentración.

La eliminación de la pobreza no será posible, si seguimos utilizando las políticas económicas tradicionales que manejamos los economistas del desarrollo.

Para resolver el problema pobreza, primero hay que plantearse el problema de los salarios.

El Estado promovió obras para generar empleo, ha dado subsidios al pequeño y mediano productor, pero por lo general, allí se quedaban las cosas. No pasaron a analizar los orígenes estructurales de nuestras sociedades y caímos en crisis peores a las que teníamos. Ofrecieron incrementos de salarios e hicieron gastos fiscales sin corregir los grandes procesos de concentración de la riqueza. Caíamos en procesos inflacionarios terriblemente graves, en algunos países más que en otros, y en procesos de endeudamiento con el exterior sin resolver los problemas de fondo.

Finalmente, el enfoque de estas políticas, que supuestamente resolverían el problema de los pobres, en la práctica los hizo más pobres y generó más de los que teníamos. El problema es que queremos resolver problemas estructurales a partir de políticas funcionales y ese fue el grave error de la política

económica del desarrollo en la década de los 60's y de los 70's.

No podemos repetir el error. Debemos saber que para resolver los problemas en la región, se necesita un equilibrio entre las políticas de corto plazo, y las políticas de más largo alcance que modifiquen las condiciones estructurales.

Hay que incrementar el salario, pero esto no resuelve el problema del ingreso. Hay que resolver el problema del empleo en el corto plazo y los gobiernos pueden hacer y promover obras pero esto no garantiza su resolución definitiva. Simultáneamente hay que atacar el problema de la concentración y la centralización del capital.

Para diseñar una estrategia económica de recuperación y crecimiento sin pobreza, debemos buscar mecanismos que permitan la capitalización de la pequeña y mediana empresa pero facilitando su crecimiento y desarrollo y no como se ha hecho, otorgando crédito al campesino sin modificar el régimen de tenencias.

Las políticas que los mantienen pobres pero tranquilos, no pueden orientar el desarrollo. Tiene que haber esfuerzos profundos de capitalización de los pequeños y medianos productores, para que puedan entrar en procesos grandes de acumulación. No solo se necesita la distribución de recursos para la capitalización, sino también su organización social.

La manera individual, como el neoliberalismo quiere resolver el problema de los pobres, es una forma de condenarlos a ser cada vez más pobres.

La única forma de romper la imposibilidad del pequeño y mediano productor para ser un agente económico dinámico, es que pueda acceder a otros mecanismos y procesos de acumulación mediante su organización.

Debe romper la imagen de pasividad, de deficiencia y de dependencia con respecto a otros agentes económicos y la asistencia estatal.

El ajuste estructural propone darle mayores recursos al gran capital, pese a que ya tiene capacidad de invertir. Eso ocasiona que en todos los países la política impositiva del Estado, busque reducir los impuestos a los ricos y priorizar los impuestos indirectos que pagan todos los consumidores.

Existe un estudio donde se demuestra que en Costa Rica, en 1989 la política de exportaciones no tradicionales, hizo que el Estado le asignara a este tipo de empresas 5 mil millones de

colones, de los cuales el 40% fue para las transnacionales, un 30% para grandes empresas y el 30% restante para las pequeñas empresas.

Este tipo de propuesta para generar empleo no constituyen una alternativa en la región por dos razones:

Primero, porque para que la gran empresa genere un empleo, por su alto contenido de bienes de capital, requiere mucho más recursos de los que ocuparía la pequeña o mediana empresa para generarlo.

Segundo, como son pocas empresas en el concierto de la economía, podríamos terminar con 100 empresas eficientes, pero con un sistema económico totalmente deficiente.

La estrategia de canalización hacia pequeños y medianos productores organizados, busca como elemento central, rentabilizar la economía en su conjunto y dejar atrás la economía de vitrina, aquélla de los grandes empresarios a quienes se les da una medalla al año por ser los grandes exportadores, mientras que la sociedad en su conjunto se encuentra en un proceso de depresión muy grave.

La pequeña y mediana empresa necesitan menos recursos para generar un empleo y tiene la posibilidad de incrementar la productividad de manera significativa. No podemos pretender dar pasos gigantes en un país de pobres, ni pretender ser competitivos en las empresas de punta.

Debemos rentabilizar la economía a partir de los pequeños y medianos que tienen posibilidad de dar saltos de productividad importantes con la tecnología que ya tenemos en la región.

En Centroamérica, existe 1 millón 417 mil pequeños y medianos productores agrícolas de granos básicos, que si estuvieran organizados y contaran con recursos, podrían convertirse en elementos dinámicos de producción.

Además el 22% de la población urbana integra el llamado sector informal, pero organizados pueden tener diferentes potenciales de producción. Se trata de un sector importante de la economía que además tiene algunos recursos. Lo que debemos hacer es romper los obstáculos estructurales que les evitan ser agentes económicos más dinámicos.

## V. NUEVA CONCERTACION

Para que esto se viabilice, debemos cambiar la concertación económica-social existente en la región, pues hasta el momento la democracia es limitada a la posibilidad de emitir el voto, sin que esto produzca modificaciones importantes en las estructuras de poder de estas economías y sociedades. Mientras no logremos que los sectores organizados de productores de bienes y trabajadores del campo y la ciudad, tengan una participación directa en la definición de la sociedad, no vamos a cambiar su contexto y probablemente los procesos de democratización no llegarán ni a medio madurar.

La concertación política tiene que dar paso inmediato a la concertación económico-social, que rompa todo el mecanismo privilegiado y cerrado en la definición de la política económica con que cuentan los sectores dominantes en estos países. Para ello se requiere la organización de los diferentes sectores que hasta ahora no participan en la toma de decisiones.

¿Cuál es la concertación económica y social que existe en la región?

La actual concertación económica y social está definida por dos aspectos: los gobiernos han acordado con los organismos internacionales un tipo de programa económico para que nuestros países sigan pagando la deuda.

A partir de eso se hace una concertación económica y social que define la orientación de la economía y dentro de ese acuerdo deciden abrirle el espacio al capital transnacional.

Durante la última década, el nivel de penetración y participación de las transnacionales en esta región, crece hábilmente como resultado de ese paquete de concertación económico y social.

De manera alternativa, la región tiene que definir su propia concertación económica y social, y a partir de ella, debe hacer una concertación económica con los organismos y la economía internacional. No al revés como sucede ahora, pues en la medida que el origen de la concertación viene de afuera, estará orientada hacia los objetivos y las necesidades de quienes la promovieron.

Por eso el tema de la concertación económica y social es una tesis estratégica que debe relacionar, en lo social, la polí-

tica económica con la economía política, y en lo político, la organización social con el quehacer de la política económica y, por lo tanto, con la redefinición de la sociedad.

El ajuste estructural le introduce nuevas características a los estados, que pueden resumirse de la siguiente manera:

Los subsidios y la protección para la actividades productivas se orientan hacia aquellas actividades que forman parte de los ejes productivos definidos como estratégicos, que en el caso de la región, son los productos no tradicionales de exportación.

Hay una sobre determinación, todavía mayor de la que históricamente existía en la región, que considera que por medio de las exportaciones se resolverán los problemas existentes.

Además, esa política de exportaciones es complementada con la liberación del tránsito de los capitales, para asegurar la entrada de las transnacionales, lo que puede observarse en el nivel de transnacionalización que hay en los nuevos rubros de exportación y de consumo.

Otro aspecto es que se busca la recanalización de la deuda externa, lo cual implica canjear financiamiento y programas de desarrollo económicos y servicios sociales para pagar la deuda. El 25% del ahorro de esta región está orientado a pagar la deuda y en la medida que pagamos, desactivamos programas de educación, de extensión agrícola y de capacitación. La política monetaria que establecen los estados, libera las tasas de cambio y las transacciones de capital, poniendo intereses muy altos y simultáneamente, logran controlar la inflación.

Este es uno de los mecanismos más importantes que se han aplicado pero tienen como resultado una especulación financiera y el espejismo de que la política económica es correcta, porque tenemos dólares y divisas. Sin embargo, se trata de capitales especulativos, que cuando "ven" que los estados ya no tienen capacidad de mantener las tasas de cambio o son menos estables, regresan a sus países dejando como saldo un gran déficit comercial.

Por esta razón, después de 10 años de tener una balanza negativa con América Latina, desde hace dos años Estados Unidos logra una balanza comercial positiva con esta región.

Otra característica del Estado es que privatiza las econo-

mías y vende sus empresas, a niveles terriblemente subvaluados, a las grandes empresas que las pueden comprar. Los esfuerzos para que los sectores de pequeños y medianos productores organizados accedan a la privatización, han resultado muy difíciles. En México, Argentina, Venezuela, Brasil y Chile, los mecanismos de privatización son sorprendentes, pues un buen número de las empresas que han privatizado, fueron compradas por empresas estatales de los países desarrollados.

Otra característica es el desarrollo de corporaciones privadas. En El Salvador fue privatizado un instituto que históricamente desarrolló la tecnología del café pero el Estado sigue pagando su costo administrativo. Ahora es privado y supuestamente más eficiente, pero sigue siendo subsidiado.

Hay un mecanismo de subsidio y de generación de lo que se conoce como "estado paralelo" que es peligroso para estas sociedades y que origina muchas confusiones. Lo que sí tenemos claro es que debemos definir el papel del Estado pero no necesariamente reducirlo. La teoría de que reduciendo el Estado se hace eficiente la economía, es muy peligrosa para nuestros países. Esta característica se combina, con las políticas para privilegiar a las empresas transnacionales.

## VI. PLANIFICACION ESTRATEGICA

Todo esto tiene que ser modificado, y para ello hay que introducir el concepto de planificación estratégica, en el cual el Estado pasa a jugar un papel central en algunos aspectos de la sociedad y en sectores estratégicos productivos y de servicios que debe apoyar como lo hacen los países desarrollados.

Sus políticas deben permitir una participación amplia de la sociedad, en vez de promover una mayor concentración en la toma de las decisiones económicas y en los beneficios de la economía.

Esta planificación estratégica, además, debe tener políticas de generación, captación y uso del excedente. Nuestros países generan un excedente que se distribuye y lo que se utiliza internamente para inversión productiva se ha venido reduciendo, en parte por el pago de la deuda y porque se acumula en sectores especulativos. Pero en estos países nadie sabe como se utiliza.

No es cierto que no tengamos ahorro, lo que sucede es que parte del consumo que hacemos, también reducido para las mayorías, lo que nos da una liquidez financiera que no se invierte en estos países: el 25% como vimos va al pago de la deuda y el resto financia aparatos especulativos, ya sea, interna o externamente, de nuestras economías.

Como resultado, cada vez que queremos desarrollar un proyecto, debemos buscar su financiamiento en el extranjero.

Existe una concepción equivocada de lo que es la generación de riqueza en nuestros países, que parte de la categoría "ahorro igual inversión", que nos convierte en los países más limosneros del mundo. Para cualquier cosa estamos pidiendo, en lugar de utilizar los recursos que tenemos en esta región.

Por esto, el impulso de políticas de captación y distribución del excedente, que se canalicen hacia los sectores dinámicos de la economía, son muy importantes y es el Estado, el responsable de viabilizarlas.

Las políticas sociales no pueden abandonarse en estos países, pero se están abandonando porque los gastos en educación, salud y vivienda para los pobres siempre son vistas como una carga social. Por el contrario, el Estado debe crear las condiciones para convertirlos en sectores dinámicos por medio de las inversiones en educación, salud, o vivienda y otorgándoles poder en la definición de las prioridades sociales.

Veamos lo que sucede en algunos países desarrollados. En Estados Unidos, el gasto público significa el 35% de todas las compras que se hacen en su economía. Además, captura el 28.5% del excedente generado. Los impuestos a las ganancias de las empresas en ese país están en el orden de 35%.

En Alemania las cifras son todavía superiores. El 43% de las compras en la economía alemana las hace el Estado que captura el 37% del excedente. En Canadá el 41% de las compras las hace el Estado.

Ese índice en el caso de Francia es de 48%, en Gran Bretaña el 39%, y en Italia el 45%. En sentido contrario, la política de estabilización y ajuste plantea que debemos empequeñecer el Estado porque supuestamente es ineficiente. Esta política es tan absurda, que por un lado le piden al Estado tener una balanza equilibrada, que gaste solo lo que recibe, pero por otro lado, le exigen que reciba menos, reduciéndole

los impuestos al capital o eliminando los impuestos a las exportaciones, para citar solo dos ejemplos.

## VII. RELACIONES ASIMETRICAS

La siguiente tesis es la asimetría en las relaciones de nuestras sociedades con el mundo desarrollado. Se nos pide reducir el déficit fiscal, privatizar todo lo que podamos, reducir impuestos, abrir nuestra economía para que quien quiera vender aquí lo haga sin ningún problema, independientemente que ocasione una destrucción de la economía.

La sobre ideologización de la economía es el parámetro que conduce a lo económico. Nosotros adoptamos una serie de principios a partir de una ideología exacerbada en cuanto al manejo de la economía que no están haciendo los países desarrollados.

Tenemos relaciones asimétricas. Hacemos las cosas al revés de como lo hacen los países supuestamente exitosos porque son desarrollados. Esto no puede continuar.

Debemos buscar políticas económicas simétricas porque la forma actual de las relaciones con los países desarrollados, nos está llevando a un hundimiento terrible.

El Salvador, con una generación de divisas de 800 millones importa 1600 millones. Costa Rica, que llegó a tener 500 millones de déficit comercial, tuvo que reducir sus importaciones y se hundió la economía. Hemos caído en una trampa, pues la misma política económica, es la principal fuente de incremento de la deuda externa.

Cada vez que importamos más de lo que exportamos, de alguna forma tenemos que pagarlo, ya sea firmando algo, vendiéndoles una empresa, pero, ¿qué va a suceder cuando no tengamos nada que venderles?; ¿cómo vamos a pagar lo que debemos seguir consumiendo?

Contrario a lo que sucede en los países desarrollados, en la región se desestiman los procesos de integración, protección de mercados y organización social, al calor de las políticas de ajuste. En 1990, el número de transacciones de empresas francesas para fusionarse con empresas de otros países, fueron 263, movilizandoo 13.500 millones de dólares. En ese mismo año, en los países desarrollados se dieron más de mil fusiones de empresas, que unificaron capitales por más de 50 mil



millones de dólares.

El nivel de desarrollo de las transnacionales es inmenso, su capacidad económica es cada vez mayor, y la fusión de capitales y la organización de los mercados, como el Mercado Europeo, el del sudeste asiático o el mercado norteamericano, es una realidad de la economía y de la sociedad de esas naciones. Mientras tanto, nuestro concepto de integración económica solo sirve para los comerciantes.

No tenemos una concepción regional para el desarrollo y la integración de esta región.

## VIII. INDUSTRIALIZACION DE LA AGRICULTURA

Para nosotros, en cuanto a estrategia productiva, el eje central debe ser una articulación de la agricultura e industria, al contrario de lo que se está haciendo ahora, cuando se nos recomienda producir ya no cinco productos de exportación sino muchos más, lo que hace más grave el problema de la estructura productiva.

Tenemos que diseñar una estructura y estrategia productivas que industrialicen la agricultura y a partir de esto, desarrollar otros sectores industriales que hasta ahora no se han generado.

Debemos tener una estructura productiva polivalente que logre diversificar la producción a partir de industrializar nuestras materias primas y que esto nos permita sustituir importaciones en una forma coherente con nuestra economía.

## IX. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Otro gran problema que se debe resolver es el de la alimentación, la seguridad alimentaria y la autosuficiencia, que cada vez se hace más grave, sobre todo cuando, por ejemplo, importamos alimentos a través del PL-480.

En esta región del 100% del maíz que se consume, un 36% es consumido por el 50% más pobre; el 22% de la leche lo consume el 50% de la población y otro 22%, el 5% de mayores ingresos.

La estructura y la distribución de los alimentos en la región son un producto directo de la distribución del ingreso. Esta región tiene una situación de hambre muy grave, pero su

solución no es traer alimentos de los Estados Unidos, aunque sean más baratos. La salida es diseñar una estrategia de autosuficiencia y seguridad alimentaria que esta región tiene capacidad de enfrentar.

En el ámbito latinoamericano, en 1980 se consumieron 619.88 calorías por persona, en 1990 ese consumo bajó a 539. En Nicaragua, en 1985, la población tuvo un consumo promedio de 2.580 calorías diarias y en 1991 se redujo en un 50%.

## X. SOSTENIBILIDAD

El problema de la sostenibilidad es otro problema serio que no debe limitarse a las relaciones hombre-naturaleza, sino que obliga a poner fronteras a los mecanismos de la economía de mercado.

No podemos definir el comportamiento de la economía a partir de que sean los precios los que indiquen lo que se debe o no producir. Eso significa definir a partir del corto plazo toda una concepción económica y social de mediano y largo plazo, concepción que es responsable de la polarización económica-social de la región.

Otro elemento importante es la complementariedad. No debe haber una estructura productiva orientada a la exportación y otra estructura productiva orientada al consumo interno. Cualquier bien producido en esta región puede servir para el mercado interno y para el mercado externo, en la medida que sea producido de la manera más eficiente, esté apoyado por el Estado y que haya una verdadera industrialización en la región.

Finalmente, hay que plantearse el problema de la integración económica, que debe buscar la complementariedad de mercados en la región, pero también la complementariedad productiva. La integración es importante en la tecnología, en los servicios y en la infraestructura económica.

Por separados, los países no pueden atender estas áreas. Además, debemos priorizar el aprovechamiento de los recursos internos de la región, en el proceso de formulación de nuestra concepción del desarrollo.

La región tiene recursos que deben ocupar el primer lugar para financiar el desarrollo y definir las características de la cooperación externa.

## 5. "NUEVOS VIOLADORES" DE LOS DERECHOS HUMANOS

---

Grahame Russell

## Grahame Russell

*Abogado canadiense. Ex-miembro de la Secretaría Jurídica de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA). Asistente de la investigación "El Habeas Corpus en Centroamérica". Autor de varios artículos en el campo de los Derechos Humanos y participante en diversos eventos internacionales sobre esta temática.*

En este apartado vamos a exponer una serie de argumentos sobre la responsabilidad que tienen el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), o Instituciones Financieras Internacionales (IFIS), en cuanto a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los países donde actúan.

Este es un tema bastante nuevo con respecto a la lucha por los derechos humanos en Centroamérica. Nuestra argumentación tanto legal como moral, tiene como punto de partida que la actuación de las IFIs debe estar regida por la normativa internacional de los derechos humanos.

Las IFIs son, en fin de cuentas, controladas y dirigidas por los países del Primer Mundo, sobre todo los que forman parte del llamado "Grupo de los 7" (Estados Unidos, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Inglaterra y Japón). Así, cuando hablamos de su responsabilidad, estamos hablando fundamentalmente, de la responsabilidad de esos países.

Aunque no ha sido objeto del presente trabajo, creemos que nuestra argumentación es válida para analizar la responsabilidad legal, en términos de los derechos humanos, de otros actores sociales en el ámbito internacional, como por ejemplo, las compañías multinacionales (CMNs).

## **I. PRINCIPIOS DEL TRABAJO DE CODEHUCA**

Hay algunos principios del trabajo de la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centro América

(CODEHUCA), que consideramos importante destacar aquí.

1. La integralidad de los derechos humanos: hay que trabajar por el respeto de los derechos de las "tres generaciones" conjuntamente. No se deben priorizar los derechos humanos de una generación sobre los de otra.

2. Análisis sistémico de las causas de las violaciones de los derechos humanos: al señalar al BM y al FMI como violadores de los derechos humanos, CODEHUCA usa un análisis sistémico de las causas de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Recurriendo a este tipo de análisis, podemos llegar a la conclusión de que la pobreza (que en sí misma constituye una serie de violaciones de los derechos económicos y de los derechos humanos, en general); no es casual, sino el consecuente resultado del funcionamiento de los respectivos planes de desarrollo y del orden económico a escala nacional e internacional.

Este análisis también permite comprender que el cuestionamiento no puede limitarse a las IFIs en sí mismas. Debe ser una crítica al modelo de desarrollo dominante, con sus elementos nacionales, regionales e internacionales, y al papel que esas instituciones juegan en él.

3. La cadena de responsabilidades: para llegar a demostrar que las IFIs son responsables de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, debemos recurrir a un análisis en "cadena" de las responsabilidades, como hacemos con respecto a las violaciones de los derechos civiles y políticos.

Esta "cadena de responsabilidades" en las violaciones de los derechos humanos, permite deducir las "cuotas de responsabilidad" de los distintos actores involucrados de acuerdo con el poder real que detentan.

Por ejemplo, cuando CODEHUCA denuncia una desaparición forzada, señala como responsables de la violación a varios actores (oficiales o agentes del Estado): a) el soldado o miembro de un grupo paramilitar que cometió el crimen; b) el oficial que dio la orden; c) el mayor de las Fuerzas Armadas, en tanto es responsable de los actos de sus subordinados y ch) el Presidente del país como Comandante Constitucional de to-

das las Fuerzas Armadas.

En un ámbito menos legal (debido a fallos del derecho internacional, pero plenamente moral), se señala como actor responsable de la violación del ejemplo de Marras, también, al gobierno de los Estados Unidos por entrenar, financiar y dar armamento a los militares de la región.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, para analizar, por ejemplo la violación del derecho a una vivienda adecuada, hay que usar el mismo análisis en "cadena" proporcionando a cada actor su cuota de responsabilidad: a) hay un ministerio responsable por la provisión de vivienda; y b) el gobierno de turno es responsable por toda violación de los derechos humanos protegidos en la Constitución y en la normativa internacional de los Derechos Humanos, dado que la Constitución del país protege este derecho y que el Estado ha ratificado los instrumentos internacionales que lo garantizan.

También en el ámbito internacional, se señala a los actores de la comunidad internacional, responsables de los planes de desarrollo que imponen sobre los gobiernos dependientes del Tercer Mundo, que con frecuencia afectan de manera muy negativa los derechos económicos, sociales y culturales.

## II. LOS NUEVOS VIOLADORES

En mayo de 1991, un jesuita de la Universidad Centroamericana de El Salvador afirmó, refiriéndose al Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las violaciones de los derechos humanos que "en América Central, estamos viviendo la tensión entre los distintos derechos humanos - entre los de la primera, segunda y tercera generaciones-. Estamos pasando de la represión explícita (cometida por fuerzas de seguridad nacional) al empobrecimiento generalizado; (estamos pasando) de las violaciones de los derechos humanos causadas por los cuerpos de seguridad, a las violaciones causadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como los instrumentos de políticas y estrategias atentatorias, en forma masiva, contra (muchos) derechos garantizados por los Estados".

Los planes de desarrollo que las IFIs están impulsando

son violatorios de los derechos humanos de la segunda generación. Estos organismos (y los países del Primer Mundo que las controlan), son legalmente responsables por su actuación y por las resultantes violaciones de derechos humanos.

Debemos aprender a usar el lenguaje, los principios y los instrumentos de los derechos humanos para aplicarlos al orden económico internacional (OEI), cuyo impacto es directo en la no-realización de los derechos económicos, culturales y sociales. Es absolutamente necesario que se obligue a las IFIs a respetar y garantizar los derechos humanos en todas sus operaciones, en cualquier parte del mundo.

1. "Nuevos" violadores: si hablamos de "nuevos" violadores de los derechos humanos no es porque estemos enfrentando un fenómeno nuevo. La desigualdad económica y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, han existido durante siglos. Lo hacemos porque consideramos de gran importancia comenzar a deducir responsabilidades legales en estas violaciones, identificando a quienes las promueven y cometen.

2. Actores legales: históricamente, en la normativa internacional de los derechos humanos, se ha considerado a los estados como los únicos actores con responsabilidad. Cuando se habla de los "nuevos violadores", nos referimos a actores sociales con poder real en el funcionamiento del OEI y que por tanto tienen una responsabilidad legal real. El BM y el FMI son equiparables a los actores reconocidos tradicionalmente a escala internacional, los gobiernos y algunos movimientos insurgentes.

3. La responsabilidad tiene relación directa con el nivel de poder real: la necesidad de señalar a las IFIs como violadoras de los derechos humanos se desprende de su poder real en el orden económico, de su significativa influencia y control preponderante sobre el mismo, y del impacto directo de su actuación sobre la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta necesidad se desprende también de los principios fundamentales que deben gobernar todo Estado de Derecho. En cualquier sistema de derecho, ya sea comunal, nacional o



internacional, las leyes tienen-necesariamente-que reflejar la realidad del poder. Las leyes que gobiernan las relaciones entre seres humanos, tratándose como iguales, tienen que reflejar y controlar el poder que realmente tiene cada "actor".

El derecho internacional no cumple su cometido cuando pretende gobernar la actuación de los países pequeños y deja a su libre albedrío a las IFIs que influyen y determinan la situación de los derechos humanos de tantas personas.

### III. IMPUNIDAD Y PODER ACTUAL DE LAS IFIS

No se puede permitir que instituciones tan poderosas - con más poder que la mayor parte de los países del planeta- sigan actuando con un grado tan alto de impunidad. Tenemos que cuestionarnos acerca de por qué los estados tienen obligaciones en materia de derechos humanos frente a sus poblaciones y la comunidad internacional, mientras que el BM y el FMI, con más poder real que muchos estados, no tienen esta obligación ni deben responder ante los pueblos de los numerosos países sobre los que ejercen un alto control. La respuesta que a menudo nos dan estas instituciones, es que son responsables ante el derecho interno de cada país. Sin embargo, su existencia, su poder real actual, es más grande que el de la mayor parte de los estados. Su actividad se desarrolla en el ámbito internacional y en consecuencia nos preguntamos si un sistema nacional de administración de justicia (en un país pequeño del Tercer Mundo), puede controlar las acciones de estas instituciones internacionales.

Son numerosos los ejemplos de la manipulación de la política y el derecho interno de los estados, desarrollado por estas instituciones. Son numerosos los ejemplos del abuso de su poder económico para obligar a ciertos estados del Tercer Mundo a aceptar sus condiciones.

¿Cuán grandes son estos actores internacionales? Para dar una idea de la magnitud del problema a que nos referimos presentamos un gráfico comparativo del poder económico de las compañías multinacionales. Aunque estamos hablando de las instituciones financieras internacionales, consideramos que esta información puede servir para ilustrar las dimensiones de su poder.

Una referencia sobre la magnitud de su poder, sirve para

fundamentar la urgencia de que la actuación de las multinacionales y las IFIs se rija por el criterio del respeto de los derechos humanos.

País/Compañía	Ventas de la compañía o PNB del país (miles de millones de dólares)
Bélgica	\$ 148.7
Austria	\$ 126.9
Mitsui y Co.	\$ 117.0
General Motors	\$ 110.0
C. Itoh	\$ 108.5
Dinamarca	\$ 107.6
Finlandia	\$ 104.8
Sumitomo	\$ 103.6
Marubeni	\$ 96.1
Mitsubishi	\$ 93.3
Ford Motor	\$ 92.5

(Fuente: Council on International and Public Affairs. Summary Report for 1989).

Como se puede ver, los países de América Central ni entran en la lista. Esto nos da una idea clara de la dominación que ejercen las multinacionales. La dominación de las IFIs tiene las mismas proporciones.

#### IV. EL DESARROLLO NEGADO EN "LA DÉCADA PERDIDA"

Para entender la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Centroamérica, tenemos que analizarlos dentro del contexto del Tercer Mundo. Intelectuales y teóricos llaman al decenio pasado, "la década pérdida", con respecto al estancamiento del desarrollo. Se habla de la "crisis" que están viviendo los países de la región.

Sin embargo, consideramos que la "década perdida" es el producto natural de un orden económico (en sus aspectos internacionales y nacionales) injusto, que necesariamente viola los derechos económicos, sociales y culturales.

En la década anterior, casi todos los indicadores socio-

económicos muestran, para la mayoría de los países del Tercer Mundo, mejorías pequeñas mientras que el empeoramiento de la situación de la población fue muy significativo. Mencionaremos algunos datos que reflejan los principales puntos en que los países del Tercer Mundo vieron afectados sus derechos económicos, sociales y culturales por razones vinculadas directamente con el funcionamiento del orden económico internacional.

1. En la mayor parte de los países del Tercer Mundo, los gastos destinados a programas socioeconómicos descendieron.

2. En América Latina hubo un descenso del 15% en el salario real. Son 3/4 partes de su población las afectadas por el descenso.

3. En los 42 países más pobres del mundo, los gastos en programas de salud bajaron en más del 50% en los años 80. Los gastos en programas de educación cayeron en más del 25%.

4. El PNB descendió en un 7% en América Latina entre 1980 y 1986.

5. La deuda de América Latina asciende a más de 429 mil millones de dólares.

6. Cayeron los precios de los productos de exportación del Tercer Mundo, llegando a su nivel más bajo desde los años 30.

7. La brecha entre los ingresos del Primer Mundo y los del Tercer Mundo, siguió aumentando. En el momento actual, el ingreso promedio en los países industrializados es 2000% más alto que en los países menos "desarrollados". Los países más pobres del mundo tienen más de la mitad de la población del planeta pero solo el 5.6% de los ingresos mundiales.

8. No solo la diferencia del ingreso entre los países sigue creciendo, sino también la diferencia de ingresos dentro de los países.

9. Durante los años 80 creció el número absoluto de personas que viven en la "pobreza extrema".

A pesar de la gravedad de los datos anteriores, las Naciones Unidas estiman que: "sin cambios grandes en las políticas, los años 90 serán peores que los años 80". (Segundo Informe del Relator Especial de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Documento E/CN.4/Sub.2/1991/17).

Nos urge analizar y entender cuáles son las causas sistémicas de fondo. Nos urge, en los ámbitos nacional e internacional, entender cómo la situación de los pobres (las mayorías de nuestras poblaciones cuyos derechos económicos, sociales y culturales, son ya sistemática y dramáticamente violados), va a empeorar si no se producen grandes cambios en el funcionamiento del orden económico internacional. Y, por ende, nos urge empezar a obligar a todos los actores del OEI (nacionales e internacionales) a actuar conforme a los criterios del respeto de los derechos humanos.

## V. LOS PAES, LA CONDICIONALIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS

Para entender cómo los actores del OEI contribuyen directamente a la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, se tiene que estudiar cómo la implementación de los PAEs influye sobre la no realización de estos derechos. La comprensión de este fenómeno, nos permite entender que las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales en Centroamérica, no son casuales, son sistémicas y previsibles, son un resultado directo de los planes de desarrollo controlados e impuestos por el Primer Mundo y sus instituciones y puestos en práctica por los gobiernos del Tercer Mundo.

Prácticamente todos los países de América Latina, están constantemente buscando financiamiento internacional, cuya obtención requiere normalmente un acuerdo con el FMI y con el BM, quienes imponen las condiciones que consideran convenientes, y que forman parte de los mencionados "planes de ajuste estructural".

El Relator Especial de las Naciones Unidas destacó dos puntos importantes sobre la aplicación de estos planes: "...los países del sur (empujados por los del norte), en su carrera de locos para exportar productos a los mercados del norte, están destruyendo sus bosques, contaminando sus ríos, envenenando su tierra, desplazando a las poblaciones locales y obligando a los campesinos, que están produciendo para su propia sobrevivencia, a ir a las tierras marginales". (Segundo Informe, documento citado. P.28).

Aunque cada acuerdo entre el BM y/o el FMI y un

Estado es distinto, hay algunas condiciones que aparecen en la mayor parte de los PAEs:

1. Reducción del valor del dinero local frente al dólar estadounidense;
2. Disminución de los gastos públicos para los servicios sociales;
3. Abolición de los controles sobre los precios de productos locales;
4. Ejecución de controles y recortes salariales;
5. Reducción de controles sobre el comercio internacional;
6. Reducción del acceso al crédito doméstico y aumento del crédito para el sector exportador;
7. Reorientación del papel del Estado en el funcionamiento de la economía;
8. Fomento de la economía de exportación; y
9. Privatización de los negocios y las empresas del Estado.

La autora Katarina Tomasevski ha escrito sobre las dificultades de los países del Tercer Mundo para cumplir con esas condiciones, y sobre cómo su ejecución contribuye directamente a las violaciones de los derechos económicos.

"La fórmula aplicada por el BM pone en peligro la implementación de las obligaciones de derechos humanos. Los ejemplos más ilustrativos son los derechos a la educación y la salud. Las demandas del BM de recortar el gasto público al respecto, son contrarias a las obligaciones de los estados en las áreas de educación y salud" ...

"La mera noción de obligaciones de derechos humanos es puesta en peligro por estas políticas economicistas del BM. Exigen reducciones en el gasto público que se dirigen a crear condiciones para la realización de los derechos humanos. Según los tratados internacionales de derechos humanos, en cuanto al gasto público, estos derechos tienen prioridad. La implementación de esa obligación se hace imposible si el BM exige la reducción de los gastos públicos que se dirigen a la realización de los derechos humanos".

Las políticas de privatización le quitan a los derechos económicos, sociales y culturales su naturaleza de derechos:

"La privatización de estos servicios hace que la realización de ellos (educación, salud, vivienda, etc.) dependa de la capacidad financiera de cada persona, negando así su naturaleza de derechos humanos".

Hace ver que en muchas ocasiones las IFIs han promovido la expansión de ejércitos y fuerzas de seguridad en países del Tercer Mundo, al mismo tiempo que han exigido recortes en los programas económicos y sociales:

"El objetivo de los PAEs es eliminar programas económicamente ineficaces. Los programas que son las principales víctimas de los recortes de gastos han sido los programas sociales. En algunos casos los gastos públicos sobre educación y salud han sido reducidos al 50%. Por otro lado, los masivos gastos militares, que son ciertamente 'programas ineficaces económicamente', nunca han sido discutidos".

La autora hace ver que la noción de derechos humanos está perdiendo todo sentido frente a la implementación de estos planes de desarrollo:

"Las consecuencias negativas de los PAEs sobre la condición humana han resultado en el retroceso y no en el desarrollo, de las áreas de nutrición, educación, empleo, trabajo y asistencia social. Los derechos a la alimentación, a la educación, y al trabajo han perdido su sentido". (Human Rights in Developing Countries, 1989 Yearbook, Pp. 93. 98-99).

Un documento de las Naciones Unidas confirma la posición de la autora Tomasevski: "...los PAEs en muchos casos han empeorado la situación de los pobres. Los ingresos reales han caído, el acceso a la salud y a la educación han sido reducidos, y en algunos países los progresos en cuanto a la mortalidad infantil han terminado..." (Informe de la Secretaría General, E/1990/81,14/06/90,pp.15-16).

## **VI. RESPONSABILIDAD LEGAL DEL BANCO MUNDIAL Y EL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL**

La normativa internacional de los derechos humanos tradicionalmente se ha aplicado solamente a los estados. Sin embargo, estos estrictos límites se han venido ampliando, aplicándola a otros "actores" que tienen "de facto" su influencia sobre la realización de los derechos humanos. Esta ampliación se ha producido sobre todo en el área de los conflictos internos, aplicándose a las fuerzas guerrilleras.

Más recientemente, también se ha aplicado a las IFIs y a otros actores económicos internacionales, porque (igual que algunas fuerzas insurrectas), están en capacidad por el poder

que tienen-de impedir que un gobierno cumpla con sus deberes de defender y proteger los derechos humanos.

Independientemente de sus autores, para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, el efecto es siempre el mismo. Así que, si existen fuerzas o actores tan poderosas que pueden impedir a un gobierno cumplir con sus obligaciones y deberes en términos de derechos humanos, también deben identificarse como responsables.

El aspecto más importante son los efectos de las acciones de los actores no estatales. La cuestión legal a determinar es si sus acciones o políticas son tan significativas y poderosas, que el gobierno nacional, tenga poco o ningún control sobre el cumplimiento de los derechos humanos.

El argumento de las IFIs: el BM y el FMI ofrecen diversos argumentos para separar los derechos humanos de su labor. Afirman que los derechos humanos son de "naturaleza política", y que las obligaciones en esa problemática están más allá de su mandato. El BM dice que las consideraciones respecto a los derechos humanos, económicos y sociales, no son tomados en cuenta en el análisis económico de un proyecto.

Al exponer este argumento, el BM invoca la cláusula de sus propios "Articles of Agreement", sobre su naturaleza "neutral" (no-política). Sin embargo, esa cláusula no puede ser usada como impedimento para que el BM incluya criterios de derechos humanos en sus actividades. La obligación de respetarlos es, en sí misma, políticamente neutral y obliga a todos los "actores sociales", independientemente de su ideología y de los cambios de gobierno. Los derechos humanos son universales en su aplicación.

## VII. ALGUNOS ARGUMENTOS SOBRE LA RESPONSABILIDAD LEGAL DE LAS IFIs

1. El BM y FMI son organizaciones creadas y controladas por los gobiernos del Primer Mundo. Todos ellos son miembros de las Naciones Unidas y tienen la obligación de actuar conforme a las normas y los principios de los derechos humanos. No es coherente permitir a los estados evadir sus obligaciones en materia de derechos humanos, creando organizaciones internacionales que pueden actuar impunemente, fuera del alcance de lo establecido al respecto.

2. La promoción de los derechos humanos es uno de los principios de las Naciones Unidas. El BM y el FMI son "agencias especializadas" de las Naciones Unidas, lo cual implica que deberían estar sujetas a los términos de la Carta de las Naciones Unidas, y en particular a los artículos 55 y 56 que tratan de los derechos humanos.

3. Estos dos organismos sostienen que son "instituciones de desarrollo". El nombre oficial del BM es "Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento". Los criterios de derechos humanos han sido, desde hace mucho tiempo, incorporados a las actividades de desarrollo. Los objetivos del Banco aparecen definidos como: "...animar el desarrollo de recursos y estructuras de producción en los países menos desarrollados. "(traducido del inglés, Art, 1 (i), Articles of Agreement, del Banco Mundial).

En su resolución 1987/29, la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas declaró que:

"todas las políticas que se dirigen al desarrollo sostenible implican la integración de los derechos humanos al proceso de desarrollo". ("Segundo Informe". P.19)

El vínculo entre los derechos humanos y el desarrollo es inseparable. En varios tratados internacionales, los derechos humanos son incluidos en la misma definición del desarrollo.

Este último punto es importante por dos razones: primero, la creación de las condiciones para hacer valer los derechos humanos (que sea un poder judicial independiente o un sistema de educación universal), sobrepasa la capacidad de muchos países del Tercer Mundo. Por ello, la ONU tiene la obligación de ayudar a estos países a implementar sus obligaciones de derechos humanos; y segundo, si la "cooperación internacional", de las Naciones Unidas o de las IFIs, pone en peligro la vigencia de derechos humanos, puede ser vista como una violación. Así que, siendo agencias de "desarrollo", el BM y el FMI tienen que respetar criterios de derechos humanos, consustanciales al desarrollo sostenible.

4. El poder y control que tienen estas instituciones sobre el quehacer de muchos estados es tan extenso que sus políticas ejercen gran impacto sobre los derechos humanos. Todo régimen de derecho responde a la realidad de poder existente entre los distintos actores nacionales e internacionales.

5. Se ha admitido que las actividades de estas insti-



tuciones afectan los derechos humanos, pues a pesar de sus consideraciones el BM incorporó criterios de derechos humanos en varios de sus proyectos, por ejemplo, sobre el ambiente, principios de protección de los pueblos indígenas y compensación para las personas desplazadas por efectos del desarrollo de sus proyectos.

En 1988, el BM argumentó que "no apoyará proyectos de desarrollo sabiendo que ellos impactan negativamente sobre los territorios tradicionales de los pueblos indígenas, a menos que se ofrezcan medidas de protección adecuadas". (Tomasevski, P.87).

## VIII. CONCLUSION

De lo anteriormente expuesto, obtenemos las siguientes conclusiones:

1. Las IFIs son más poderosas que la mayor parte de los estados del Tercer Mundo.
2. Las acciones de las IFIs impactan directamente sobre la no realización de los derechos económicos, sociales y culturales;
3. La ley internacional tiene que aplicarse a todos los actores, estados, individuos o instituciones, que tiene y usan el poder, afectando a otros miembros o partes de la comunidad humana;
4. Las economías de los países del Tercer Mundo están (a veces totalmente) controladas por los países y las instituciones del Primer Mundo;
5. Los derechos humanos deben tener prioridad en todas las actividades de los estados e instituciones que actúan al amparo de la Carta de las Naciones Unidas; y
6. Le corresponde a la sociedad civil (a los ciudadanos y a las organizaciones de todos los países), presionar a nuestros gobiernos y a estas instituciones para que incorporen el respeto de los derechos humanos en todos sus proyectos y actividades.

## 6. LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

---

Roxana Arroyo Vargas

## I. LA PERSPECTIVA DE GENERO

Al desarrollar el tema de los derechos económicos, sociales y culturales, debemos introducir la perspectiva de género, como una categoría de análisis en la nueva forma de abordar los derechos humanos en general y enfocar-específicamente los derechos económicos.

Por la forma en que está estructurada esta sociedad la pertenencia a un sexo, se convierte en una categoría social que debe ser incluida en todo análisis.

Sin embargo, al introducir la perspectiva de género, debemos referirnos a los derechos humanos de las mujeres (en plural) porque no es correcto homogenizar necesidades, ni partir de una sola visión de lo humano (por ejemplo, "hombre occidental", "blanco", sin discapacidades visibles), que generan y reafirman relaciones de poder y subordinación que pueden ser violatorias de los derechos humanos.

Con ello buscamos legitimar la necesidad de reconocer la diversidad y las diferencias para dar respuestas integrales y sentar las bases de una perspectiva nueva en la construcción de los derechos humanos.

Si se habla de "la mujer" como punto de partida para la doctrina de los derechos humanos y de sus instrumentos internacionales de protección, defensa y promoción, probablemente no se tome en cuenta la diversidad que surge en la vivencia de las mujeres negras, campesinas, pobres, intelectuales, indígenas, blancas, lesbianas, etc. Eso sería una omisión

importante porque a partir de esta diversidad, podemos encontrar los ejes comunes de discriminación, violencia, subordinación y explotación contra las mujeres.

Además, estas diversidades y diferencias permiten a las mujeres descubrir su dignidad como personas y los derechos negados por su género.

Los derechos humanos de las mujeres juegan un papel predominante, pues la esencia de estos derechos es reconocer "que todas las personas son seres humanos, y así erradicar la visión del mundo que permite las prácticas basadas en que no todos los seres humanos son personas por el simple hecho de su diversidad y diferencias".

Algunos de los aspectos centrales en esta nueva forma de acercarnos al estudio de los derechos humanos, es dejar visible la situación de las mujeres, los roles y las instituciones.

Cuando hablamos de relaciones institucionales nos referimos a las relaciones con el Estado, pero no analizamos las relaciones personales que también son institucionales... La maternidad es una institución y no un rol.

Los roles o papeles tienen una dinámica particular: pueden ser intercambiados, pueden modificarse. En cambio ser madres es un estado de vida que tiene múltiples roles o papeles, múltiples funciones... Todas las mujeres somos madres y somos hijas, porque ser madres y ser hijas, son estados fundamentales de la condición de la mujer-que es histórica-y que compartimos las mujeres por el solo hecho de serlo.

Sin embargo, en el mundo patriarcal todas las mujeres somos madres porque nacemos en esa historicidad, nacemos en esta cultura y sociedad que a lo largo de nuestras vidas nos van construyendo como seres para la maternidad. La maternidad no es un hecho natural, es una superespecialización que ha variado mucho a lo largo de la historia." (1)

Todas estas situaciones asignadas socialmente deben visibilizarse, desentrañar su papel de ser subordinado hacer evidente quiénes se benefician y qué estructuras injustas se mantienen en cualquier sistema social.

Este enfoque nos lleva necesariamente a tocar el medular tema del poder y de las relaciones que se desprenden de su ejercicio entre los sexos, pasando por las múltiples variables de raza, clase, opción, sexual, edad, discapacidades visibles, etc.

El enfoque apunta hacia una defensa y promoción inte-

gral de los derechos humanos, asumiendo que la finalidad de la lucha por su vigencia, es suprimir cualquier forma de explotación de los seres humanos, causa fundamental de la violación de los derechos de las tres generaciones.

La exigencia del trabajo por los derechos de las mujeres, trasciende el planteamiento de la comunidad internacional (ONU, OEA, etc.) fundamentado en la necesidad de desarrollar un trabajo por los sectores considerados "vulnerables" o "marginalizados". En este punto hay que recordar que las mujeres constituimos más del 50 % de la población del mundo.

De manera similar, no se puede hablar de defensa integral de los derechos humanos, sin contemplar situaciones que se tornan violatorias para las mujeres, como lo son, la discriminación en muchos aspectos de la vida cotidiana, la opresión y subordinación en todas sus formas, y la consecuente negación de sus necesidades, experiencias y vivencias propias.

## II. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES EN LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA.

La lucha por los derechos de las mujeres se fundamenta en nociones legales reconocidas internacionalmente y contenidas en diferentes declaraciones y pactos. En términos de los derechos humanos, nos referimos a los conceptos de no-discriminación e igualdad ante la Ley.

### 1. La no discriminación

En el seno de las Naciones Unidas se promulgó la "Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer", resolución 34-180, del 18 de diciembre de 1979, la cual fue ratificada por los Estados centroamericanos.

En el artículo primero de esta Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

Una de las virtudes que tiene esta definición, es que

establece claramente que toda restricción que menoscabe o anule el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de la mujer de los derechos humanos en la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera, debe ser considerada, como discriminación.

Por lo tanto, la violencia que en sus diferentes modalidades (como la doméstica y la subordinación) sufren las mujeres, considerada en muchas sociedades como problemas que pertenecen, de manera exclusiva, al "ámbito privado", al ser considerada en su forma sistemática y discriminatoria, se convierte, necesariamente, en un asunto de "interés público".

Aún más, la conceptualización de discriminación contemplada en esta convención, plantea que una ley puede promulgarse con la intención de proteger a las mujeres o de generar las condiciones necesarias para que alcancen un plano de igualdad con el hombre, pero si su resultado menoscaba o anula el goce de los derechos humanos para las mujeres, se debe considerar como una ley discriminatoria.

## 2. La igualdad

El otro concepto fundamental es el de la igualdad de derechos ante la ley entre mujeres y hombres, el cual nos permite replantear y profundizar la teoría clásica de los derechos humanos desde una perspectiva de género.

No existe la igualdad ni en la sociedad, ni ante la ley, cuando los abusos a los derechos de las mujeres, no son visualizados como violaciones de derechos humanos. En términos generales, eso sucede debido al androcentrismo que priva en nuestras sociedades, en la administración de la justicia, en el movimiento de los derechos humanos y el movimiento popular, visión de la que, incluso, participan muchas mujeres por las condiciones de subordinación en que son socializadas.

El principio de igualdad que promueve la legislación internacional, debe pasar por una reconceptualización que necesariamente reconozca que en nuestras sociedades las mujeres y los hombres son diferentes, y que para eliminar la discriminación, no es suficiente ni correcto tratar a desiguales como iguales.

La igualdad, uno de los requisitos indispensables para garantizar la integralidad e indivisibilidad de los derechos, pasa por reconocer las heterogéneas necesidades que surgen

de la diversidad. Esto trasciende la letra tradicional de la ley, que no reconoce que lo privado es público, que la violencia en contra de las mujeres son violaciones de los derechos humanos, y que no se puede construir la igualdad sin erradicar el androcentrismo presente en los derechos humanos en general.

El androcentrismo se mantiene por los "filtros" que forman parte de nuestras sociedades y que han permitido que, históricamente, no se caractericen como violatorios de los derechos humanos de las mujeres, actos que en realidad lo son.

Algunos ejemplos de la legislación internacional que contemplan este principio son:

- DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS. Art. 7:

**"Todos son iguales ante la Ley y tienen, sin discriminación derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra la discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación".**

- DECLARACION AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE. Art. 11:

**"Todos las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en en esta Declaración, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna".**

- PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. Art. 3:

**"Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto"**

Cuando la administración de justicia fracasa suceden varias cosas: los crímenes quedan en la impunidad; los autores gozan efectivamente de impunidad; y, el "status quo" político, económico y militar se mantiene intacto, quedando las víctimas en total indefensión.

Tradicionalmente cuando se habla de impunidad se hace referencia a las fuerzas de seguridad y a las fuerzas paramilitares que abusan de los derechos humanos. Este tema

es bien conocido y denunciado en el ámbito internacional, sobre todo en los casos de Guatemala, El Salvador y Honduras. De los miles de crímenes cometidos en estos países, son muy pocos los casos en que el poder judicial ha juzgado y sancionado a los culpables.

Si analizamos, de manera concreta, el tema de la administración de justicia en relación a los derechos de las mujeres, podríamos asegurar que las mujeres se enfrentan a una forma de impunidad en la medida que los sectores que tienen poder, realizan acciones que violan las leyes y específicamente la normativa de derechos humanos y ni la administración de justicia, el sistema político o la sociedad civil, pueden hacer nada para impedirlos, y mucho menos sancionarlos.

Sobre las situaciones que viven las mujeres en cuanto a sus derechos, consideramos que:

Prevalece la visión androcéntrica:

La administración de justicia no cumple su cometido porque históricamente ha privado una interpretación androcéntrica de las leyes y su aplicación, por parte de jueces, teóricos, abogados, intelectuales. Por ejemplo, si tomamos el derecho de protección de la integridad física y mental, y más específicamente la prohibición de la tortura, tenemos que ha alcanzado el nivel de "jus cogens" en el derecho internacional y las transgresiones a la normativa existente, han sido ampliamente denunciadas en el ámbito internacional.

Sin embargo, la violación y el abuso físico y mental en contra de las mujeres (acciones que cumplen con los elementos característicos de la tortura), jamás han sido considerados ni denunciados como "tortura".

Prevalece una falsa división entre lo público y lo privado.

La administración de justicia falla también porque históricamente ha considerado los casos de violencia contra las mujeres como parte de la esfera "privada" y por lo tanto fuera del alcance de la ley. De esta manera el poder judicial elimina de su campo de acción todo un mundo de crímenes y violaciones de los derechos humanos de las mujeres, dejándolas en total indefensión.

Internacionalmente prevalece una noción estrecha de



los responsables de las violaciones de los derechos humanos.

En tanto que prevalezcan las tendencias doctrinarias que señalan como responsables de los hechos y situaciones violatorias de los derechos humanos, solo a los estados o agentes de los mismos, las mujeres quedarán en absoluta indefensión debido a que muchas de las violaciones, formas de discriminación o explotación en su contra, no son realizadas directamente por los agentes del Estado.

Pero, si ampliamos este horizonte estrecho, necesariamente reconoceríamos que indirectamente estas situaciones violatorias, son toleradas por los estados. La necesaria búsqueda de nuevos conceptos y reconocimiento de situaciones nos deben llevar a hacer visible la impunidad a la que están sometidas las mujeres por su condición de género. Obviamente, esta política de la negación debe ser preocupación de la comunidad internacional, en general.

### III. EL ANDROCENTRISMO PREVALECIENTE EN EL DERECHO

Existe el peligro de asumir que la vigencia integral de los derechos humanos equivale a homogenizar necesidades. Asumiríamos por lo tanto que la elaboración de la legislación internacional, mecanismos de defensa y la priorización de lo "que son o no son derechos", se realiza desde un punto de vista androcéntrico que ve el mundo desde lo masculino y toma al hombre como parámetro o modelo de lo humano.

En parte, esto responde a que el paradigma de "lo humano" está construido a partir de las necesidades de los hombres. Se asume que la eliminación de la discriminación y la construcción de la igualdad ante la ley, requisitos indispensables para lograr la vigencia integral de los derechos humanos de las mujeres, se logra otorgándole a las mujeres los mismos derechos que ya gozan los hombres y creando una legislación medianamente protectora de las mujeres, especialmente en los casos que se refieren a la función reproductora de la especie.

Este planteamiento tan enraizado en el corazón mismo de la construcción del derecho, niega que la igualdad entre los sexos y el goce pleno de los derechos humanos pasa, necesariamente, por reconocer nuestras semejanzas y diferencias.

Alda Facio, dice con respecto a la necesidad de este reconocimiento que, "esto presupone que los hombres y las mujeres pueden tener, y de hecho así es, distintas necesidades, pero no presupone que debido a estas diferencias, las masculinas deben de ser identificadas como las necesidades de los seres humanos y las de las mujeres como las necesidades específicas de la mujeres. Es decir, que los hombres son tan diferentes y tan semejantes a nosotras las mujeres, como nosotras somos diferentes y semejantes a ellos. Ninguno de los sexos debería ser el parámetro o paradigma de lo humano porque ambos, mujeres y hombres, somos igualmente humanos." (2)

Al prevalecer este punto de vista androcéntrico no se contemplan situaciones que son presentadas y asumidas como "normales" dejando a las mujeres en situaciones de dramática indefensión. Nos referimos, por ejemplo, a la subordinación y la violencia que sufren las mujeres, que es asumida como "natural" o "inevitable", en lugar de tratarse como una situación construida política y culturalmente y mantenida por intereses patriarcales, absolutamente violatoria de los derechos humanos.

La violencia en sus diferentes modalidades, como la doméstica y otras formas de subordinación que sufre la mujer, son consideradas por las leyes, y dentro de la sociedad en general, como problemas que pertenecen al "ámbito privado".

#### Actos de violencia en contra de las mujeres que son violaciones de los derechos humanos

Presentamos una lista de "actos" que son violaciones de los derechos humanos de las mujeres, y que muy pocas veces en la historia han sido tratados como violaciones de los derechos civiles y políticos (sin entrar a enumerar los actos de violación contra los derechos económicos, sociales y culturales). Solo muy recientemente han sido reconocidas por Amnistía Internacional, en su documento "Mujeres en primera línea". (3)

1. La violación sexual (como práctica institucionalizada, o tolerada).

2. La humillación sexual, amenazas y otros abusos, por autoridades gubernamentales: contacto sexual, humillación verbal, amenaza de ataques violentos.

3. El embarazo y violación de mujeres encarceladas.

4. La explotación de los vínculos familiares (autoridades explotan las relaciones familiares para intensificar la tortura y los malos tratos, tortura del hijo o del esposo).

5. El sufrimiento indirecto causado por las violaciones de derechos humanos (las mujeres que piensan en sus hijos encarcelados, desaparecidos o las mujeres detenidas que son el sustento de su familia).

6. Los procedimientos jurídicos insuficientes o injustos.

Si tratamos estas formas de violencia como violaciones de los derechos humanos de las mujeres, la noción del "ámbito privado" ya no puede ser usada para justificar la violencia. La violencia se convierte necesariamente en un asunto de interés público.

En términos de una perspectiva regional, lo anterior plantea que una verdadera integralidad en la concepción y práctica de los derechos humanos, debe incorporarlos desde sus necesidades de género como derechos humanos, tanto en la teoría como en la actividad que al respecto se desarrolla.

#### **IV. ELEMENTOS EN TORNO AL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

La comunidad internacional ha reconocido que aunque las mujeres son sujetas de la protección global de los derechos humanos, es necesario considerar la manera específica en que se ejerce la discriminación en su contra.

No obstante, varios elementos obstaculizan el camino de las reivindicaciones propias de las mujeres, pese a que su potencial y desarrollo benefician a la sociedad en su conjunto. Algunos elementos que identificamos son:

1. Postergación: Históricamente a las mujeres se nos ha socializado para postergar el disfrute de nuestros derechos y a tener paciencia.

2. Impunidad: La estructura social no reconoce nuestras necesidades, ni siquiera como derechos humanos, sujetándonos a la impunidad. La violencia contra las mujeres, en sus diferentes manifestaciones, se tolera y alimenta, remitiéndola a la "esfera privada".

3. Invisibilización: Existe una invisibilización de las mujeres que origina el no-tratamiento de las violaciones de sus derechos, fenómeno culturalmente aceptado por hombres y mujeres, aunque por diferentes razones.

## V. INVISIBILIZACION DE LAS MUJERES EN LA HISTORIA

La invisibilización de las mujeres y de las violaciones de sus derechos humanos, que consiste en la falta de reconocimiento de su condición como seres humanos plenos, es un fenómeno concreto e histórico.

Este fenómeno está ligado directamente con la negación del aporte de las mujeres en los procesos históricos en general, lo que también tiene repercusiones en la evolución de los derechos humanos. Su contribución y luchas se mantienen en el anonimato o simplemente se les da un tratamiento anecdótico. Se puede decir que las mujeres casi no han sido y no son sujetas en la historia, construida generalmente bajo criterios patriarcales.

Esta situación es comparable con la historia de los pueblos indígenas que ha sido invisibilizada por la cultura dominante occidental. Ambos casos son ejemplos de una estrecha conceptualización de la historia, que prácticamente niega los aportes realizados por las mujeres y los pueblos indígenas.

A manera de ejemplo recordamos a Olympe de Gouges y su Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadanía, que en 1791, reclamaba para las mujeres la igualdad política total, la admisión en todos los trabajos y deberes civiles. Olympe de Gouges, luchadora por los derechos civiles y políticos, fue guillotizada en 1793 por sus "raras ideas".

La famosa Declaración de los Derechos del Hombre resulta un vivo ejemplo de que el concepto "Hombre", no incluye las necesidades de las mujeres pese a que se le considerara como paradigma de lo humano.

Este proceso histórico de negación de los derechos de las mujeres, contribuye directamente a que la sociedad asuma naturalmente, a través de la cultura, las prácticas políticas, la generación de normas, la idea de que toda la violencia contra las mujeres no es materia de derechos humanos.

## VI. LAS MUJERES Y EL DERECHO AL DESARROLLO

La estrecha relación de los derechos económicos, sociales y culturales con el derecho al desarrollo y el problema de la feminización de la pobreza, requiere un abordaje nuevo, no solo por parte de las Naciones Unidas o la Organización de los Estados Americanos, sino por parte de los países del Primer Mundo en su relación con el Tercer Mundo y las políticas que condicionan su desarrollo.

Pero sobre todo depende del trabajo que realicen las organizaciones de derechos humanos y el movimiento de mujeres, en torno a la necesaria reconceptualización del aporte de las mujeres al desarrollo. Si partimos del planteamiento de que el proceso se inicia al integrar a las mujeres, seguiríamos sosteniendo la invisibilización del trabajo femenino en esta sociedad. Lo que se requiere es que se tome en serio el aporte de las mujeres en las tareas productivas y reproductivas de la sociedad.

La invisibilización se produce de diversas formas, tales como, la ausencia de estadísticas, indicadores e instrumentos de medición específicos, en los censos y estudios de la población económicamente activa (trabajo doméstico, trabajo en la agricultura), lo que impide medir las repercusiones de las políticas económicas sobre las mujeres y formular estrategias para que desarrolle su trabajo en condiciones de igualdad. En lo que refiere a los proyectos para el desarrollo, la ausencia de información específica también impide una atención adecuada a sus necesidades e intereses, prevaleciendo la perspectiva patriarcal.

“Uno de los efectos de la crisis económica ha sido la creación de un contexto en el que se ha reconocido la necesidad de adoptar un enfoque diferente del desarrollo. Los países toman cada vez mayor conciencia de que todo proceso de desarrollo que haga caso omiso de los problemas de la mujer o en que éstos se consideren marginales no es ni equitativo ni sostenible, y muchas políticas nacionales hacen actualmente hincapié en la importancia de lograr la integración de la mujer”. (4)

Referirnos a los derechos económicos, sociales y culturales y su estrecha relación con la temática del derecho al desarrollo, nos obliga a ubicarnos en el contexto de las políticas

económicas neoliberales y las fórmulas de los organismos financieros internacionales, que promueven una economía abierta, que trae consigo la reorientación del sector público y el aumento de las desigualdades existentes, siendo más afectados los sectores sociales que de por sí tenían obstáculos para un adecuado desarrollo integral.

## VII. LA FEMINIZACION DE LA POBREZA

La aplicación de una perspectiva de género sobre los derechos económicos y el desarrollo, encierra múltiples aspectos, pero consideramos de suma importancia el problema de la feminización de la pobreza.

Desde nuestro enfoque, la "feminización de la pobreza", pone de manifiesto las situaciones de discriminación y manejo de poder aplicadas a las mujeres. Consideramos, que por lo general, independientemente del sistema socio-económico, las estructuras contienen elementos que facilitan o mantienen la desigualdad de las mujeres. Es por ello que las políticas económicas del denominado "capitalismo salvaje", refuerzan y profundizan las estructuras socio-económicas que discriminan las mujeres y promueven la violación de sus derechos humanos.

Los ajustes estructurales estimulan reformas que son violatorias de los derechos de los sectores más pobres. Pero no podemos partir de que estos sectores son homogéneos. Las mujeres, y entre ellas, quienes tienen hijos pequeños o pertenecen a razas o grupos étnicos oprimidos, van conformando la capa inferior de los sectores más empobrecidos.

Esto tiene relación directa con la violencia contra las mujeres en tanto que su situación de opresión repercute en las políticas económicas y en su poco acceso a los recursos económicos, tales como créditos, tierra y poder político. También la división laboral, según el sexo, obliga a las mujeres a desempeñar actividades de menos "status" e ingreso y que, por lo general, se caracterizan por ser monótonas y pesadas.

"En muchos países, las trabajadoras de las zonas rurales no están organizadas, hay pocas leyes sociales que las protejan y se desconocen sus derechos laborales. Por regla general, la legislación básica del trabajo no se aplica directamente a la trabajadora rural, ni a su relación tradicional con los em-

pleadores. A pesar de los instrumentos normativos y de las resoluciones sobre la igualdad de remuneración y oportunidades y sobre el trato igualitario del hombre y la mujer en materia del empleo, poco se ha avanzado en su aplicación, especialmente en las zonas rurales. Esa discriminación, dimanada de los prejuicios culturales acerca de la forma en que se valora a la mujer y su trabajo, se manifiesta asimismo en el acceso de la mujer a los servicios básicos y a los recursos productivos".(5)

La discriminación de las mujeres en relación con los hombres, se manifiesta también en la desigualdad en materia de acceso a los recursos y alimentos. En las zonas rurales la distribución de alimentos desfavorece a las mujeres y a las niñas en relación a los hombres y los niños, lo que provoca una peor nutrición entre las primeras y el aumento de sus tasas de mortalidad.

Esta discriminación surge de la idea, predominante en la cultura rural, que establece la división del trabajo con base en el sexo y es reforzada por la sociedad patriarcal, que valora más el trabajo del hombre que el de las mujeres.

Otro vivo ejemplo es la presencia de las mujeres-consecuencia de los ajustes estructurales- en el llamado "sector informal" donde el trabajo que se realiza está fuera de todo tipo de garantías legales.

Resulta interesante destacar que existe una vinculación entre el sector formal y el informal, siendo este último el que brinda no solo productos sino también servicios, ya sea venta de comida, elaboración de piezas textiles, cuidado de niños, etc.

El sistema económico-social recarga sobre las mujeres parte de los efectos de las políticas impuestas por las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) sobre los servicios estatales que promueven su privatización. Los servicios no rentables, al igual que todos los trabajos que son una prolongación de las labores domésticas y que tienen un "status" bajo, son asumidos por ellas.

De lo anterior surge la necesidad de construir estructuras sociales donde se escuchen las voces de las mujeres y se asuman sus derechos como derechos humanos. No podemos promover los derechos humanos sin la supresión de las diferentes formas de explotación y negación de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, en el campo laboral, de la salud, de la alimentación, y sin la superación de

su invisibilización en la cultura.

Si el núcleo fundamental del desarrollo de nuestros países tercermundistas, son los derechos económicos, sociales y culturales, la violación a estos derechos constituyen el principal obstáculo; conjuntamente con la discriminación y violencia en contra de las mujeres. Generar las condiciones para que las mujeres ejerzamos nuestro legítimo derecho al desarrollo y que seamos reconocidas como verdadera fuerza social que cuestiona y aporta nuevas formas en todos los ámbitos, es una tarea impostergable.

## VIII. DIAGNOSTICO REGIONAL DE CODEHUCA SOBRE LA SITUACION DE LAS MUJERES

Como parte de la labor del "Proyecto de los derechos de las mujeres" ("Las Humanas") de CODEHUCA, se realizó un diagnóstico regional sobre la problemática de las mujeres, constatando que en Centroamérica hay condiciones que favorecen las constantes violaciones de sus derechos Civiles y Políticos, Derechos Económicos, Sociales y Culturales y Derechos a la Paz, Desarrollo y Autodeterminación. En cada uno de estos núcleos de derechos, las mujeres están invisibilizadas, negándoseles su disfrute en virtud de su género, quedando en la indefensión y sometidas a la impunidad.

Partiendo de sus conclusiones, destacaremos algunas de las principales demandas planteadas por algunos sectores del movimiento de mujeres centroamericanas:

1. Transformar los conceptos legislativos para promover un cambio en la realidad de la discriminación de las mujeres.
2. Reconceptualizar la situación y visión de las mujeres en la práctica de la ley, incorporando sus derechos como derechos humanos.
3. Que los organismos de derechos humanos adopten una perspectiva de género en relación con los objetivos del trabajo que realizan.
4. Realizar esfuerzos conjuntos entre los organismos de derechos humanos y de mujeres para concientizarlas sobre la defensa de sus derechos.
5. Que las organizaciones femeninas tengan mayor conocimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.



6. Analizar y divulgar el anteproyecto de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

7. Educar a hombres y mujeres para unir esfuerzos que permitan desarrollar una sociedad más justa.

8. Promover la construcción de instrumentos jurídicos que defiendan los derechos de las mujeres.

9. Utilizar los medios de comunicación para la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.

10. Crear grupos de análisis y defensa de los instrumentos jurídicos, que hagan cumplir los derechos de las mujeres.

11. Estimular la cooperación entre grupos de mujeres para promover su autovaloración y recuperar su dignidad como ser humano.

12. Crear centros de atención integral en donde las mujeres puedan ser escuchadas y encuentren los instrumentos necesarios para enfrentar y solucionar las problemáticas que las afectan.

13. Unir esfuerzos para tomar conciencia de la importancia de la relación complementaria entre las organizaciones que ayuden a romper barreras y tener una mayor comunicación, aprendiendo a respetar las diferencias existentes.

14. Fomentar fuentes de trabajo para las mujeres que les den al mismo tiempo facilidades para el cuidado de sus hijos/as, buscando formas alternativas que les aseguren reconocimiento como madre, trabajadora, profesional o cualquiera otra que sea su condición.

15. Crear alternativas para que las mujeres puedan optar por la adquisición de viviendas, tierras préstamos, etc.

16. Legislar sobre la situación de las mujeres y su trabajo en las maquilas, el trabajo doméstico -el que debe reconocerse como parte de la fuerza de trabajo nacional- y no formal.

17. Fomentar la incorporación de las mujeres en carreras u oficios como la industria, la mecánica y otras catalogadas como "masculinas".

18. Promover instituciones de enseñanza no formal que faciliten la capacitación de las mujeres.

19. Crear guarderías infantiles que den atención eficaz y adecuada para facilitar la incorporación de las mujeres en la educación y el trabajo.

20. Brindar educación sexual sistemática a la niñez.
21. Promover la atención integral a la salud de las mujeres.
22. Establecer sanciones a la paternidad irresponsable.
23. Realizar campañas contra los medios de comunicación que utilicen a las mujeres y su imagen con fines comerciales.

## **IX. INICIATIVAS PARA EL TRABAJO DE CODEHUCA SOBRE LOS DERECHOS DE LAS MUJERES**

A partir de las anteriores y otras reivindicaciones que se plantean en el trabajo por los derechos humanos de las mujeres, CODEHUCA, como organismo regional considera necesario impulsar las siguientes políticas:

1. Promover el reconocimiento y la reconceptualización de los derechos de las mujeres como derechos humanos.
2. Impulsar acciones para la promoción, defensa y protección de los derechos de las mujeres.
3. Contribuir al desarrollo y fortalecimiento del movimiento de mujeres centroamericanas, en la promoción y defensa de sus derechos.
4. Promover el intercambio y comunicación entre los organismos de derechos humanos y las organizaciones de mujeres.
5. Denunciar las violaciones de los derechos humanos de las mujeres en Centroamérica.
6. Realizar campañas de presión para que los gobiernos centroamericanos adopten medidas efectivas que garanticen el cumplimiento de las normativas internacionales sobre los derechos de las mujeres ratificadas por los países.
7. Realizar campañas de presión para que los países ratifiquen los instrumentos legales internacionales sobre los derechos de las mujeres.
8. Promover un nuevo orden informativo y de comunicación para que la imagen de las mujeres deje de ser usada como objeto.

## CITAS:

1. *Puntos de encuentro para la transformación de la vida cotidiana. Identidad y subjetividad femenina.* Memoria del curso impartido por la Dra. Marcela Lagarde. Managua, Nicaragua, 1992, págs. 34-35.
2. Facio, Alda. *Cuando el género suena cambios trae.* ILANUD, San José, 1992. Págs 28.
3. Amnistía Internacional.
4. ONU. ECOSOC. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. E\CN.6\1990\3.Punto 41.
5. ONU. ECOSOC. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. E\CN.6\1988\4 10 de diciembre de 1987. Punto 40.

## 7. DESARROLLO ECONOMICO Y DERECHO AL TRABAJO

---

Daniel Martínez / OIT

**Daniel Martínez**

*Experto en empleo rural de nacionalidad española. Representante de PREALC para Centroamérica y Panamá.*

## I. TEORIA Y PRACTICA

La política de reestructuración económica que se está aplicando en todos los países de América Latina, probablemente con excepción de Cuba, tiene como objetivo fundamental mejorar la competitividad externa de las economías, generar más divisas y mayores flujos de inversión que permitan aumentar las exportaciones y con esto generar empleo.

Sin embargo, como se parte de una situación de profundos desequilibrios económicos, altas tasas de inflación, déficits fiscales, pérdida de reservas, etc., los gobiernos inician los programas de reestructuración con una primera etapa denominada "etapa del ajuste", dentro de una política de más largo plazo. El ajuste tiene como único objetivo estabilizar los precios internos en cada país, de tal manera que la reestructuración pueda iniciarse en mejores condiciones.

Los gobiernos que parten de programas económicos basados en lo que los economistas llamamos "enfoque neoclásico", asumen que los problemas de inflación se originan porque hay un exceso de consumo y demanda, donde la gente y el Estado gastan más de lo que deben hacerlo.

Siendo ello así, la manera de estabilizar los precios y reducir la demanda, es, por un lado, reduciendo los gastos de gobierno para disminuir el déficit fiscal y, por otro lado, reduciendo los salarios reales de los trabajadores.

El primer efecto de una política de ajuste ortodoxa, es la reducción de la demanda interna y si esto sucede, también se

presentará en el corto plazo, una reducción de la producción y del empleo, aunque se supone que en una segunda etapa de la reestructuración, se reactivará la economía, sobre todo lo relacionado con la producción para exportación.

Por lo tanto, en el contexto de una política de ajuste, el empleo debe reducirse al reducirse la producción nacional.

Pero además como esta reducción se basa en una disminución de los salarios reales el resultado será una capacidad de consumo menor. Sin embargo las cosas no son tan sencillas y los efectos reales no son exactamente éstos.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL

Una característica que se observa en toda América Latina, en el Africa Negra y en muchos países del Asia, es que de acuerdo con las estadísticas las tasas de desempleo deberían de ser de 40, 50 o 60%. Sin embargo, las tasas de desempleo que identificamos son más bien bajas: 3%, 5%, 6%.

¿Por qué ocurre esto? Es sencillo; la gente necesita trabajar y busca empleo en el sector moderno de las economías, en empresas medianas y grandes, el comercio, servicios o en la industria manufacturera, entre otros.

Este sector tiene una capacidad limitada para generar empleo, porque el empresario que invierte en tecnología solo puede contratar la cantidad de trabajadores necesarios para hacerla funcionar eficientemente.

En el sector moderno de la economía de cada 100 personas que buscan empleo solo son contratadas 25, 30, o 40. Pero como las restantes no pueden darse el lujo de quedar desempleadas, crean su propia fuente de trabajo. Al no contar con capital será un empleo donde lo importante es la fuerza de trabajo, más que el aporte del capital, y en consecuencia la productividad es muy baja; esto es lo que conocemos como "sector informal".

Para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a diferencia de algunos teóricos y organismos, como Hernando de Soto, la Fundación Heritat de Estados Unidos y el Departamento de Estado norteamericano, el problema del sector informal no es de legalidad o ilegalidad, sino un problema de excedente de trabajadores que al no encontrar empleo en el sector moderno, autogenera su propio puesto de trabajo, con

una muy baja densidad de capital, sin acceso al sistema financiero y una baja productividad.

Vemos entonces, que cuando se reduce la demanda de un país, por efectos de un ajuste, cae la producción, pero no necesariamente el empleo, porque los potenciales desempleados crean sus propias fuentes de trabajo.

Lo que realmente ocurre es que al reducirse la producción para adecuarse al nuevo nivel de demanda, cae la producción y el empleo del sector moderno, pero aumenta en el sector informal. Disminuyen los empleos de alta productividad y aumentan los de baja productividad en el sector informal. En términos de la OIT, el ajuste produce en el corto plazo, una precarización del mercado laboral: no, más gente sin trabajo, sino, más gente con peor trabajo.

Pongamos algunos ejemplos de países centroamericanos. Sin tomar en cuenta lo anterior, no podríamos entender que Guatemala tenga una tasa de desempleo de 3.9%, cuando la lógica indica que ese país debería tener una tasa de desempleo de 20 o 30%. Lo que pasa es que Guatemala tiene un sector informal que junto al sector de economía campesina, emplea casi el 60% de los guatemaltecos.

Honduras presenta un fenómeno similar. Tenemos una tasa de desempleo estimada en 4 o 5%, pero el sector informal más el sector de economía campesina, también absorbe más del 60% del empleo.

Con respecto a los ingresos, la situación es diferente a lo ocurrido con el empleo, pues al aplicar la política de ajuste, disminuye el ingreso tanto de los trabajadores del sector moderno como del sector informal.

En el sector moderno disminuye porque el gobierno decide disminuir los salarios reales manteniendo los aumentos salariales por debajo de la inflación.

Al disminuir los ingresos de los trabajadores del sector moderno, disminuyen las ventas, que el sector informal hace al sector moderno. Recordemos que el sector informal vive fundamentalmente de la venta de bienes y servicios a los asalariados del sector moderno, aparte de las ventas realizadas en su interior.

Si disminuye el salario de los trabajadores por cuenta propia, el de los asalariados privados, el de los empleados públicos, obviamente también disminuirán sus compras al



sector informal.

Como el empleo en el sector informal no disminuye porque la gente debe seguir trabajando, ocurre que una menor cantidad de ingreso, generado por las compras que hacen desde el sector moderno, se distribuirá entre la misma cantidad de gente, disminuyendo así los ingresos promedios. Se trata de un efecto de arriba hacia abajo: los del sector moderno tienen menor ingreso real, compran menos al sector informal, venden menos y por lo tanto tienen menos ingresos. Como el empleo informal no se reduce, la misma cantidad de gente debe repartirse una "torta menor".

Un elemento adicional es que dentro de estos grupos, hay subgrupos vinculados con las actividades de exportación que tienen un comportamiento diferente, porque el ajuste beneficia a muy corto plazo la producción exportable, por efecto de las políticas de devaluación. Por esta razón, en este sector el empleo y el ingreso pueden aumentar, aunque no siempre ocurre.

Este sería el único subgrupo dentro del mercado de trabajo, que se vería beneficiado en el corto plazo por la política de ajuste y en el mayoría de los países, no pasa de ser un 2 o 3% de la fuerza de trabajo.

Un tercer efecto no directamente relacionado con el empleo ni con el ingreso, se da sobre las condiciones de trabajo.

La política de ajuste plantea como un requerimiento la denominada "flexibilización del mercado de trabajo".

Existen aproximadamente 179 Convenios Internacionales de Trabajo de la OIT, suscritos por la mayoría de los países, salvo Estados Unidos que solo ha suscrito cinco. De estos 179 convenios, casi el 80% son de protección al trabajador, garantizando desde estabilidad laboral hasta, por ejemplo, las condiciones higiénicas en las cocinas de los barcos.

De los 179 convenios, a la política de ajuste le interesa eliminar solo dos. El primero se refiere a la estabilidad de los trabajadores. Una vez que pasa un período de prueba, se entiende que el trabajador de una empresa formal es propietario, entre comillas, del puesto, en tanto asista a la empresa y no vaya en contra de normas legales o su productividad no caiga abruptamente. El segundo se refiere a los salarios mínimos, es decir la obligación estatal de fijar un salario por debajo del cual ningún empleador podrá pagar.

Esos son los dos únicos convenios y normas internacionales de trabajo que no gustan dentro del contexto de la política de ajuste, porque para esa política lo ideal es eliminar tanto la estabilidad, posibilitando el libre despido, como cualquier intromisión sobre fijación salarial, de manera que sea determinada por la oferta y la demanda.

Afortunadamente este tercer efecto es el más discutido, y en la política de ajuste es el que menos ha avanzado. Observemos por ejemplo, que en Centroamérica hasta el momento no se han presentado cambios sustanciales a los Códigos de Trabajo aunque existen comisiones para reformarlos en Panamá, El Salvador, Guatemala y Honduras. Obviamente desde la perspectiva del ajuste el objetivo de esta revisión, es eliminar las restricciones al libre despido y cualquier intervención del Estado en la fijación salarial.

### III. LA SITUACION DE AMERICA LATINA

Analicemos lo ocurrido en América Latina en los últimos 11 años, para observar el comportamiento de estos efectos.

Las políticas de ajuste se han venido desarrollando en estos últimos 11 años, partiendo de Chile y Costa Rica en 1982, el ajuste peruano en 1985 y luego los desarrollados entre 1989 y 1990.

Vemos, en primer lugar, que como se pensaba, el empleo en el sector moderno de la economía ha caído en 6% a una tasa anual del 6%. Sin embargo, y como también se esperaba, mientras el empleo en el sector moderno se redujo, el empleo en el sector informal aumentó en un 72%. En 1980, los informales urbanos eran el 25% de la fuerza de trabajo de América Latina, en 1991 eran el 32%. Por su parte, los campesinos de agricultura tradicional eran en 1980 el 58% mientras que en 1991 eran el 60%.

Si sumamos ambos sectores, resulta que en 1983 el sector informal, tanto urbano como rural, representaba el 83% de la fuerza de trabajo en América Latina y asciende a 92% en 1991, con un 9% de aumento, y un comportamiento diferente al del empleo en el sector formal, que como dijimos, disminuye en el mismo período a una tasa de un 6% anual.

En el caso de los ingresos promedio, en estos últimos 11 años se han reducido en un 13%. Pero si tomamos solamente

los salarios mínimos, se observa que durante el período, en América Latina estos salarios se han reducido en un 24%, es decir, que los trabajadores que viven del salario mínimo perdieron, en estos últimos 11 años, una cuarta parte de su salario.

El salario en el sector informal disminuyó en 42% en términos reales, a una tasa anual promedio del 5.9%.

El sector moderno disminuyó sus empleos a un ritmo de 6% anual, en estos 11 años, como resultado de las políticas de ajuste. Los expulsados por este sector, más la nueva gente que se incorpora anualmente a la fuerza de trabajo, se suman al sector informal que aumentó del 25% al 32% de toda la fuerza de trabajo, creciendo en un 72%.

Los trabajadores del sector moderno no solamente perdieron empleos, también perdieron ingresos. El salario mínimo disminuyó 24% en los últimos años, mientras que los informales vieron disminuirse sus ingresos promedio en un 42%, casi la mitad de sus ingresos.

Las condiciones de trabajo también se han empeorado drásticamente porque aunque no hay cambios radicales en los Códigos de Trabajo para permitir el libre despido y la eliminación de las políticas salariales, se presenta un fenómeno no previsto con el fraccionamiento de empresas medianas y grandes que eliminan las posibilidades de organización sindical. Por ejemplo, una empresa con 20 trabajadores se subdivide en cuatro empresas de cinco trabajadores, lo que impide conformar sindicatos, además de que en el propio proceso de transferencia, puede despedir trabajadores y contratar nuevos. Se presenta una gran movilidad de trabajadores despedidos y retomados por otras empresas como resultado de ese fraccionamiento de las empresas medianas y grandes.

También se da un segundo fenómeno, el de la subcontratación, que consiste en el despido o renuncia obligada de trabajadores, para asignar sus actividades a empresas de servicios subcontratadas. El problema es que los trabajadores de estas empresas, generalmente no tienen estabilidad laboral, un salario seguro ni seguridad social.

Como resultado de todo esto, en América Latina el porcentaje de familias pobres, ascendió de 35% en 1980 a 38% en 1990, sobre todo debido al aumento de la pobreza en el área urbana, porque en el área rural los niveles de pobreza siempre

se han mantenido altos. En la zona urbana la pobreza ascendió de 25% en 1980 a 32%, en 1990.

Para Centroamérica las cifras de la OIT, de 1991, nos indican que en Panamá la pobreza está afectando aproximadamente al 48% de las familias, pese a tener el segundo ingreso per cápita más alto de América Latina.

En 1989, la remuneración de los trabajadores en Panamá representaba el 49% del ingreso nacional, descendió a 43% en 1991, perdiendo un 6% del producto del ingreso nacional en solo dos años.

Costa Rica sitúa su tasa de pobreza en 22%, aunque si se consideran los subsidios de vivienda, Fondo de Asignaciones Familiares, y otros, esa tasa se puede reducir a la mitad.

La tasa de pobreza de Honduras, calculada recientemente, identifica un 71% de familias pobres en ese país.

La de Guatemala, en 1991, indica que un 78% de las familias guatemaltecas son pobres.

No tenemos datos de El Salvador y Nicaragua pero no es difícil imaginar que si hablamos de 70 y tantos por cientos en Honduras y Guatemala, en esos países la situación puede ser similar o más grave por los problemas políticos y militares que han tenido.

#### IV. LA OIT Y EL AJUSTE

Para la OIT, que es una agencia tripartita formada por gobiernos, empresarios y trabajadores, el ajuste es necesario. No hay ninguna posibilidad de desarrollo con tasas de inflación de 3.000% como sucede en varios países latinoamericanos. Con tales desequilibrios no se puede generar un crecimiento de la producción y la productividad.

El ajuste es necesario, pero el problema es definir qué tipo de ajuste es el adecuado. Para la OIT el ajuste tal y como se está haciendo, no es muy cuestionable en términos macroeconómicos, política cambiaria, política monetaria, etc. Lo que es cuestionable es que no sea redistributivo, sino todo lo contrario, pues el ajuste tiene un costo de empleo y de ingresos que lo pagan exclusivamente los trabajadores.

Si en vez de revisar las cifras de empleo e ingreso durante estos años, revisamos la participación de las ganancias del capital o del excedente de explotación en el ingreso nacional,

observaremos que esa variable no desciende.

El costo del ajuste lo pagan los trabajadores y los beneficios derivados de la recuperación económica tampoco se distribuyen equitativamente. Las ganancias del capital aumentan mucho más significativamente que la recuperación del empleo y del ingreso de los trabajadores.

Por ejemplo, en Chile el gobierno militar inicia el ajuste en 1982 y en 1983 se da una pérdida brutal de ingresos y empleo, y la recuperación se inicia en 1984-todavía es una economía que sigue creciendo-pero el nivel de puestos de trabajo y de ingresos reales todavía no han llegado al nivel que tenían durante el gobierno de Allende. El empleo y los ingresos se pierden rápido pero se recuperan muy lentamente.

El ajuste es necesario pero debe ser redistributivo. En primer lugar, la OIT considera que para efectuar el ajuste no es necesario hacer que los salarios reales caigan, mucho menos el salario mínimo real que es un salario de subsistencia.

En segundo lugar, se puede hacer una política de ajuste aumentando incluso el ingreso de los trabajadores, no por vía salarial sino mediante el gasto social, como el Fondo de Asignaciones Familiares de Costa Rica, que sería un excelente sistema si se controlan una serie de problemas que le ocasionan importantes pérdidas.

Se pueden crear buenos instrumentos para redistribuir el ingreso a los trabajadores por la vía del gasto social en vivienda, educación, salud gratuita, entre otros.

La discusión sobre como financiar esos instrumentos, hace ver que en la política de ajuste no se plantea el tema de las medidas de carácter tributario, salvo aquéllas como impuestos indirectos.

En resumen, la OIT considera que se debe diseñar el ajuste con características diferentes e introduciendo nuevos elementos. Un elemento diferente sería evitar que los salarios mínimos caigan pues prácticamente no afectan la demanda, y si de todas maneras la demanda se va a reducir, se debe defender, al menos, la demanda del nivel más bajo de los trabajadores en situación de pobreza.

Para ello, el mantenimiento de los salarios mínimos reales y el aumento de la proporción del gasto social destinado a los más pobres, parecen ser los medios más adecuados.

Nosotros pensamos que va ser muy difícil, que en los

próximos decenios, la democracia y la pobreza puedan convivir y abrigamos la esperanza de que las tesis redistributivas acabarán imponiéndose.

De lo contrario, podemos volver a pasar por experiencias similares a las vividas en Centroamérica en los últimos años.

## *Gladys Acosta Vargas*

*Abogada peruana con formación en Ciencias Sociales. Posee un Doctorado en Sociología obtenido en Francia. Fue directora del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán y actualmente es la coordinadora del área sobre la Mujer en el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), en Colombia. Ha publicado múltiples artículos en diversas revistas de importancia y ha participado en diferentes eventos internacionales, destacándose siempre por su labor en el campo de los derechos humanos de las mujeres*

## I. LA OFENSIVA NEOLIBERAL

Nuestro punto de partida es que la ofensiva neoliberal que se ha dado y se da en América Latina, Africa, regiones de Asia, e incluso en ciertos países europeos, ha incidido no solamente en fórmulas económicas sino también ha provocado graves efectos sociales, políticos y culturales, que constituyen violaciones de derechos humanos, principalmente, sobre el derecho al trabajo, a la alimentación, derecho a la salud, a la vivienda, a la educación y, en un concepto global, derecho al desarrollo.

Inicialmente las políticas del Fondo Monetario y del Banco Mundial, señalaban los programas de ajuste en términos estrictamente económicos, pero al hacerse evidentes sus graves efectos sociales, los análisis del Fondo Monetario y del Banco Mundial ahora incluyen una preocupación en ese ámbito.

Estos efectos son sentidos por el conjunto de nuestros pueblos, pero es posible visualizar puntos neurálgicos, como su impacto sobre la vida y la situación de las mujeres y la niñez.

Es claro que la condición de subordinación, opresión y explotación que sufrimos las mujeres, no son fenómenos exclusivamente derivados de las políticas de ajuste estructural. Son fenómenos que preceden a la aplicación de los programas neoliberales; tienen que ver más con la historia y la conformación de nuestras sociedades. Lo que producen los programas de ajuste es una acentuación y una mayor gravedad de



estos rasgos. La opresión de las mujeres no es un fenómeno exclusivamente económico.

## II. EFECTOS DEL AJUSTE EN LA SOCIEDAD. EL CASO DE EL PERU

En el caso de las mujeres, el efecto más notorio del ajuste es el deterioro de la calidad de vida y el empeoramiento de las condiciones de la reproducción social. Observamos que sobre la mujer reposa una enorme responsabilidad para la atención de los servicios básicos de la familia, con una mayor intensidad de trabajo en poblaciones que no tienen asegurados estos servicios.

Por otro lado, las mujeres se ven obligadas a salir de las casas en busca de recursos económicos para adquirir alimentos y los servicios que ya no son gratuitos, en el campo de la salud, la educación, etc.

Las políticas de austeridad fiscal restringen todos los servicios estatales y comienza, por supuesto, con los servicios básicos, generalmente con salud y educación. Esto produce mayor preocupación y dedicación para obtención de ingresos por parte de las mujeres.

Otro problema notorio es el incremento del riesgo en su salud reproductiva en virtud de la aplicación de políticas antinatalistas, basadas en la distribución de anticonceptivos sin los adecuados controles médicos. Además están disminuyendo los servicios para la atención de la gestación, del parto y un incremento de riesgo para las mujeres que deciden interrumpir los embarazo no deseados, pues el aborto clandestino se produce en condiciones inhumanas. Paralelamente están desapareciendo, por condiciones presupuestarias, los avances en políticas preventivas de la salud, como las campañas del control del cáncer uterino.

No tan notorio como los hechos señalados, pero igualmente grave es el deterioro en la salud mental de las mujeres, reflejados en los serios problemas de estrés y de presión individual y colectiva.

Por otro lado, también asistimos a un resurgimiento de enfermedades que estaban prácticamente erradicadas, como la TBC, y el cólera, que era una enfermedad absolutamente controlada, se ha vuelto nuevamente endémica.

Hay un incremento en la desnutrición, sobre todo de las mujeres gestantes o las que tienen embarazos sucesivos y que no cuentan con ningún respaldo por parte del Estado.

La incorporación de la mujer a la población económicamente activa, se da en los niveles más bajos del mercado de trabajo; tienen los menores salarios, sobre todo en actividades del llamado sector informal.

También destacan, en las zonas francas, las formas de subcontratación de trabajo para realizarlo en sus casas; muchas veces ligado a una transnacional.

Se profundiza la prostitución, y el mercado de la pornografía, donde trabajan adultas, niños y niñas como un medio de subsistencia. También hemos visto el crecimiento de la delincuencia en las mujeres, que participan en robo, en transporte y la venta de drogas.

Al quedar en el eslabón más débil de la cadena de la delincuencia, adicionalmente son víctimas de la corrupción policial y militar, que es un mecanismo utilizado por las mujeres, para liberarse de la corrupción.

Otro problema difícil de afrontar es la relación entre la pobreza y la dinámica de la violencia intrafamiliar; aunque no está suficientemente estudiado si la acentuación de la pobreza produce automáticamente un incremento de este tipo de violencia.

Nos parece que la situación de pobreza es una especie de catalizador de la violencia familiar pero no existe una relación de causa y efecto.

En el Perú se da un tremendo incremento de las violaciones sexuales tanto en la calle como en la casa, pero parece no existir en la policía ni en los organismos de administración de justicia, voluntad de sancionar este tipo de delitos.

Se dedican más a la actividad de reprimir las reacciones sociales de oposición que de resguardar la tranquilidad ciudadana.

Sin embargo, no podemos olvidar que la policía también tiene menos medios, menos combustible para los carros patrulleros, menos posibilidades para hacer su propia tarea y consecuentemente, le dan prioridad a la represión de los movimientos de oposición y a la seguridad de los sectores dominantes.

### III. MUJERES Y MOVIMIENTOS POPULARES

Por otro lado, desde la aplicación de las políticas de ajuste se ha suscitado una modalidad de organización popular, importante en el movimiento de mujeres, que genera acciones de sobrevivencia como las "ollas comunes", "ollas populares", "vaso de leche" y otras modalidades.

Son mujeres organizadas que están buscando resolver el problema de sobrevivencia de su familia y la comunidad, al tomar conciencia de que la única alternativa es colectivizar la obtención, la preparación y la distribución de los alimentos. Pero este tipo de organización canaliza la energía social de las mujeres, para intentar resolver un problema que cada día es más difícil de resolver, pues hay menos acceso a recursos, menos posibilidad de atender la necesidad alimentaria de la niñez, a pesar de los esfuerzos realizados.

El problema es que, movimientos que pueden ser importantes para la sociedad, terminan encajonados en la atención del límite de la sobrevivencia.

Pese a ello, algunos estados empiezan a sentirse amenazados por este tipo de organización, como sucede en el Perú, donde se prefiere que el ejército tenga fondos para repartir comida en las operaciones de rastrillaje, que distribuirlos a la organización popular de las mujeres, que están organizadas, manzana por manzana, pues en última instancia tiene autonomía política, respecto al gobierno.

El caso peruano es uno de los más drámaticos en el mundo. La pérdida de poder adquisitivo es vertiginoso.

La situación se torna más grave si consideramos que ese programa de ajuste estructural, tiene un elemento político activo de oposición como es el caso de Sendero Luminoso.

Las organizaciones de mujeres se ven confrontadas a un adicional fuego, porque no solamente tienen que resolver su problema de la sobrevivencia sino que además tienen que enfrentar un enemigo político como Sendero Luminoso, que las acusa de ser "colchones" del gobierno, y reformistas porque "solo consiguen un poco de leche".

Para tratar de controlarlas los senderistas utilizan métodos terroristas que destruyen y debilitan a una organización real y potencialmente muy importante, que ha venido jugando un destacado rol en la defensa de los derechos de los pobres.

## IV. LOS PAES Y SU DIMENSION INTERNACIONAL

El análisis que debemos hacer sobre los programas de ajuste estructural es complejo, porque los elementos históricos, se eslabonan con la nueva situación y modifican sus características.

Las políticas de ajuste estructural tienen que enfocarse internacionalmente. No son un problema exclusivamente nacional, tiene que ver con la dinámica de la economía internacional y por lo tanto todo agente de democratización se ve afectado, porque estas políticas rompen la capacidad de autodeterminación de los estados y hacen que se implanten formas autoritarias para el control de la población.

También es importante comprender que parte de las dificultades de estos programas, es que desarticulan la economía interna. No es una etapa transitoria para pasar a una situación mejor lo que nosotros estamos percibiendo en el caso de Perú, donde están neutralizando la capacidad de buscar alternativas de desarrollo tanto del Estado como de los movimientos sociales.

En la medida en que se mantenga esta coalición entre organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional y nuestros gobiernos continúen apoyando sus indicaciones, la única resultante clara, será un progresivo pero inexorable aniquilamiento de nuestras economías. Evidentemente esto es muy grave para nosotros, en particular, pero también lo es para la economía mundial, porque si este continente no sale adelante, los efectos se harán sentir en la economía internacional.

## V. ALGUNAS LINEAS DE ACCION

El problema no es estrictamente económico. Los efectos en la vida de los sectores afectados, como en el caso de las mujeres, son más profundos, pues influyen en el futuro y en las posibilidades de transformación. La energía social depositada en las mujeres, que han aprendido tanto a lo largo de estos años de organización, corre el riesgo de perderse. No solo se está afectando la historia económica de nuestros países sino toda su historia política y las posibilidades de realización de nuestros pueblos.

Es importantísimo que los grupos organizados de mujeres y grupos populares de todos los niveles, entiendan lo que está sucediendo con sus vidas. No se puede actuar frente aquello que se desconoce. Lamentablemente muchas veces encontramos que esta temática es presentada solo para especialistas, a pesar de que constituyen gravísimos problemas que enfrentamos todos, en nuestras vidas concretas. Las organizaciones e instituciones como las nuestras, deben comprometerse a explicar este tipo de fenómenos, darlos a conocer a las organizaciones populares, buscando generar una conciencia colectiva y desarrollar organizaciones sociales con capacidad de generar alternativas. De lo contrario solamente se verá el día a día, solamente se buscará resolver lo inmediato y un movimiento que actúa así no puede desarrollarse.

La resolución y construcción de alternativas frente al programa de ajuste estructural, en el caso concreto de la organización de las mujeres, también requiere este proceso de conciencia colectiva y una vinculación con los otros espacios de la sociedad afectados por estas políticas.

En ese sentido, los organismos de derechos humanos tenemos que comprometernos a hacer un tipo de denuncia diferente. Pienso que debemos sentar en el banquillo de los acusados tanto a los estados como a los organismos financieros internacionales, que aunque la mayoría forman parte de la institucionalidad de las Naciones Unidas, están quebrando la lógica de los derechos humanos.

Ante esto debemos presentar los argumentos teóricos, legales y jurídicos para la protección de los derechos humanos, pero por otro lado, debemos ser un espacio que permita un mayor desarrollo de los movimientos populares, dejando de lado nuestros prejuicios. Debemos entender que hay nuevos actores sociales y entre ellos, un poderoso movimiento de mujeres con un rol que cumplir en la democratización de la sociedad y en la búsqueda de alternativas.

9. EFECTOS DE LOS PAES  
EN LA SITUACION DE LA NIÑEZ  
COSTARRICENSE

---

Gerardo Carballo y Alvaro Carvajal / CODEHU

### **Gerardo Carballo Soto**

*Licenciado en Teología en el Seminario Bíblico Latinoamericano (SBL). Escuela de Ciencias de la Religión de la Universidad Nacional Autónoma de Heredia, Costa Rica (UNA). Diplomado en Administración de Negocios en el ITEA. Director Ejecutivo de la Comisión Costarricense de Derechos Humanos (CODEHU).*

### **Alvaro Carvajal Villaplana**

*Bachiller en Filosofía en la Universidad de Costa Rica (UCR). Actualmente realiza su tesis para la Licenciatura en Filosofía. Miembro de la Comisión de Estudiantes de Filosofía pro Derechos Humanos (CEFIDEHU), del grupo de Lógica de la UCR. Funcionario de la Red de Información de CODEHU.*

## I. INTRODUCCION (1)

El modelo económico impulsado en Costa Rica desde los años 50 hasta la década de los 80, es una combinación de dos tendencias. En la primera de ellas, se trata de un modelo explícito, es decir, un modelo de desarrollo social. En la segunda es un modelo de crecimiento económico, que ha favorecido a nuevos sectores sociales ligados a la industria y empresas de servicios.

Esta modalidad de desarrollo resultó contradictoria, pues por un lado provocó una concentración de la riqueza y por otro, un crecimiento del Estado Social, aún sin el financiamiento necesario para su funcionamiento adecuado.

La crisis económica de los años 80, es la máxima expresión de esta contradicción, según lo indica Jorge Rovira en su libro "La crisis de los años 80". Esta crisis ha significado un cambio de prioridad en la sociedad costarricense, en la cual el desarrollo social cede lugar al modelo neo-exportador mediante la aplicación de los Planes de Ajuste Estructural (PAEs).

Los PAEs, en este contexto son planteados como la solución a la crisis económica de los 80, pero lejos de promover la democratización de la economía y fortalecer el papel social del Estado, han generado mayor pobreza.

En principio, los PAEs, pretenden transformar el sistema económico nacional sobre la base de la apertura comercial internacional, especialmente la exportación de productos no tradicionales. Con esto, buscan mejorar la eficiencia eco-



nómica y la eliminación de las distorsiones del mercado (2).

Este segundo objetivo ha sido propuesto en los diferentes PAEs aplicados en el país (PAE I y II). Sin embargo, no ha podido ser alcanzado plenamente. Por esa razón el PAE III tiene como principal planteamiento el cumplir este segundo objetivo, incluyendo la reforma financiera.

Los efectos de los PAEs han sido efectivos por cuanto aumentaron las exportaciones no tradicionales y lograron un crecimiento económico lento comparado con el año 1980, aunque sin superar el nivel de los 70. Sin embargo, tienen problemas de fondo para el desarrollo económico e importantes aspectos negativos, especialmente sus efectos empobrecedores.

Otro gran objetivo de los PAEs consiste en que el Estado abandone o se repliegue de la actividad económica, reestructurándolo, con su consiguiente reducción. Esto se haría a través de la llamada movilidad laboral, la privatización, liberalización del mercado interno, contención de los salarios y la discontinuación de algunos servicios sociales básicos.

Si bien en Costa Rica los problemas de pobreza generados por estos programas, no tienen la magnitud ni la gravedad de otros países de América Latina, se puede notar un fuerte deterioro de las condiciones de vida. Además, los programas de compensación social no modifican las estructuras de la pobreza, sino que funcionan como paliativos, como los bonos de vivienda y los bonos alimentarios, entre otros.

Para organismos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el concepto de pobreza es solo un indicador basado en el ingreso de los miembros del hogar que integran la fuerza de trabajo, de acuerdo a límites establecidos por su metodología institucional (3). Sin embargo, esto resulta insuficiente para determinar la pobreza puesto que ese índice no es sensible ante los cambios coyunturales en la economía y el mercado de trabajo.

Consideramos que la pobreza se caracteriza por la satisfacción insuficiente de las necesidades básicas humanas en una sociedad y un período histórico determinados. Las necesidades básicas incluyen aspectos relacionados con la alimentación, la vivienda, el vestuario, la salud, la educación, el empleo y la recreación (4).

Por otra parte, consideramos que este concepto no de-

scribe una realidad homogénea, pues existen diferentes grados de pobreza y grupos humanos que son más afectados o vulnerables.

## II. LA SITUACION DE LOS NIÑOS Y NIÑAS COSTARRICENSES

Antes de analizar la situación que viven los niños y niñas por la aplicación de los PAEs, es importante presentar algunos datos sobre la evolución de la pobreza en el país.

El equipo de CEPAS (5), ha identificado que "(...) las tasas con que han evolucionado tanto la pobreza extrema, como la pobreza básica, han sido fluctuantes.

En 1988, la tasa de crecimiento de la pobreza extrema fue de 46.0, mientras que la pobreza básica creció en un 9.3%. En 1989 la pobreza extrema disminuyó en un 8.6%, mientras que la básica aumentó un 4.9%. En 1990, aumentó la pobreza extrema en 3.6% y disminuyó la pobreza básica 3.2% al igual que el índice de salarios (...). Finalmente, en 1991 ambas aumentan, en mayor medida la pobreza extrema, que alcanza una tasa de incremento del 30.3% y la pobreza básica un 10.3%.

El control y la reducción del gasto público, es uno de los principales elementos a considerar en el proceso de deterioro social, ya que gran parte de estas medidas se dirigen contra los servicios básicos de educación, vivienda, salud y asistencia social.

En 1979, el gasto social representó un 23.3% del PIB disminuyendo a un 14.3% en 1982. En 1989 se da una leve recuperación, representando un 19.14%. Esto expresa que al sector social se le sigue prestando una atención mínima. Además, debemos subrayar que uno de los aspectos más perjudiciales es el déficit fiscal que muchas de estas instituciones mantienen, como sucede en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

La recuperación presupuestaria se manifiesta en todas las instituciones del Estado, por ejemplo, en 1991, se presenta en el Ministerio de Trabajo, la CCSS y en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (6); no así en el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y el programa de Asignaciones Familiares.

### III. ASPECTOS DEMOGRAFICOS

Con relación a la población infantil, tenemos que en 1984 el 36% de la población era menor de 14 años y el 13% menores de 5 años. La aplicación de los PAEs ha afectado con mayor fuerza a la población infantil que es uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad costarricense.

Como hemos señalado anteriormente, aproximadamente el 30% de la población costarricense se encuentra sumida en la pobreza. De ese porcentaje, el 29% está compuesto por niños y niñas que viven en condiciones de privación extrema y se convierten a la vez en vehículos para la transferencia intergeneracional de la pobreza (7).

### IV. SALUD

La tasa de mortalidad infantil se redujo de 97 por mil en 1950 a 27 por mil en 1978. Entre 1990 y 1991, la mortalidad infantil aumentó a 15.26, bajando en 1991 a 14.2 por mil., manteniéndose por debajo de la tasa de 1980, en un 19.1 por mil.

La desnutrición severa, según las estadísticas del Hospital Nacional de Niños, afectó en 1975 a 924 menores y disminuyó a 20 casos en 1990. Aumentó a 11 casos en el primer semestre de 1990 y a 28 en el primer trimestre de 1991.

La parasitosis infantil, había disminuído de un 71% en 1974 a un 4% en 1989. Sin embargo en esa misma institución se registró un aumento de 49 niños hospitalizados en el primer semestre de 1990 a 72 en el mismo período de 1991.

La desnutrición ha tendido a disminuir entre 1987 y 1991. La desnutrición leve disminuyó en un 19.60% a un 17.84% en los niños de edad preescolar, según las estadísticas del Ministerio de Salud.

La desnutrición moderada aumentó de un 2.01 a un 2.70% en el mismo período, mientras que los casos de desnutrición severa disminuyeron a un 0.20%. En contraste con estos datos, el Hospital Nacional de Niños, reporta un incremento de 23 casos durante los primeros ocho meses de 1991, en relación con el mismo período en 1990.

La cobertura de los programas de nutrición y atención integral de la población pobre del Ministerio de Salud, ha

disminuído entre 1989 y 1991. En el caso de los preescolares, esta reducción fue de un 69.65% a un 40.25%.

Las enfermedades infectocontagiosas también han aumentado, pese a los buenos índices logrados a comienzos de los años 80.

Los casos de malaria en 1981 fueron 168 en todo el país y aumentan en 1990 a 1142, en 1991 a 3247, y al 30 de junio de 1992 se habían presentado 3094 casos.

En 1991, los casos de sarampión fueron 4000, una epidemia similar a la de 1985 y 1987, con mayores defunciones: 22 en 1991, contra 11 de 1986 y 5 en 1987.

## V. EDUCACION

Las políticas de ajuste contemplan la reducción y eliminación de programas sociales y educativos por parte del Estado. En ese sentido, según el Ministro de Educación, se redujo el presupuesto destinado a su cartera (8).

El Estado destina casi un 26% del presupuesto nacional a la educación, pero solo aporta por cada estudiante la suma de ¢1383 al año, ya que el 96% del presupuesto se destina al pago de salarios.

Se estima oficialmente que el déficit de aulas en el país es de 3.318, mientras que se necesitan 591 escuelas y 112 plazas para educadores, razón por la que se saturan los grupos hasta alcanzar 42 estudiantes por aula.

En la actualidad, el Ministerio de Educación ha planteado la necesidad de recurrir a un préstamo externo para financiar la educación, con lo que se estaría hipotecando el derecho a una formación gratuita.

En el ámbito de lo educativo, crece la deserción escolar, ya que a muy temprana edad los menores tienen que incorporarse a estrategias de sobrevivencia familiar y personal, mediante actividades de generación de ingresos que permitan cubrir sus necesidades básicas. Esta situación les imposibilita asistir a la escuela.

Las autoridades del Ministerio de Educación reconocieron en agosto pasado, que al menos 52 mil estudiantes desertan de primaria al año, la mayoría de ellos de la zona urbana.

Dentro de ese contexto, en 1992 cerca de 125 mil niños,

niñas y adolescentes con edad de estudiar, no pudieron ingresar al sistema educativo por falta de cupo en las escuelas o por la elevada erogación que significa enviarlos a los centros educativos. Los precios de los útiles, por ejemplo, aumentaron en solo un año en 242%.

Además, en una gran cantidad de casos, el proceso de educación formal, desconoce la realidad que le toca vivir al menor y prevalecen propuestas ideológicas de control social permeadas y promovidas desde una lógica de valores que privilegian la manutención de un "Status Quo", que les niega a los menores ser sujetos protagónicos de su vida, llevándolos a rechazar los contenidos y métodos que se generan en ese ámbito.

Aparte del sistema de educación formal, están las instituciones que pretenden atender la situación del menor abandonado, maltratado y en situación irregular.

Se calcula que más de 12 mil personas pasan por las instituciones de atención cerrada. Sin embargo, dicha intervención no ha logrado producir los cambios esperados, dado que la ideología promovida es de carácter asimétrica, sobreprotectora y muchas veces autoritaria.

Debido a lo anterior, los menores se fugan de las instituciones o deciden permanecer en ellas, como una estrategia de sobrevivencia y de esta forma resisten pasivamente su estadía en las mismas, sin asimilar los contenidos generados en sus programas.

## VI. EMPLEO

Frente a la crisis económica, los niños y niñas costarricenses se han integrado a diferentes formas de producción en condiciones salariales totalmente desventajosas.

Han buscado y encontrado espacios de trabajo en el llamado sector informal, en donde no existen mayores garantías laborales ni de seguridad social.

La infancia en riesgo social (9) aumenta cada día en nuestro país y los programas y proyectos orientados a este sector poblacional, se ven limitados en su cobertura y metodología de intervención, para lograr resultados que permitan responder a las necesidades y problemas de este sector de la población.

Gran cantidad de menores se han visto, como hemos señalado, en la imperiosa necesidad de integrarse a diversas formas de producción para colaborar en el sostenimiento económico de sus familias.

El trabajo de niños y niñas se da en un contexto deshumanizante, en la mayoría e los casos, alienante y regido por una racionalidad económica y con dimensiones de sobreexplotación (10).

En un estudio parcial, en donde se analiza la situación laboral de un 10% de la niñez trabajadora, se concluye que el 72% de sus padres estaban cesantes, el 50% laboró más de 50 horas semanales, el 86.2% ignoraba todo lo relacionado sobre cesantía, preaviso y aguinaldo y solo un 8.2% tenía contrato laboral (11).

Hemos mencionado que como producto de la aplicación irracional de programas de ajuste económico, se ha incrementado la pobreza en el país, las familias se han visto obligadas a racionalizar y maximizar sus escasos recursos o ingresos económicos para subsistir.

Una forma de captar recursos es incorporar a niños y niñas, quienes brindan su potencial a bajos costos.

Este hecho se hace más evidente con la aparición de miles de niños y niñas que durante el día y la noche, utilizan la calle para incrementar los ingresos de su familia (12).

La venta de periódicos, flores, dulces, limpieza y cuidado de vehículos, limpieza de zapatos y la mendicidad, entre otros, son las ocupaciones más frecuentes del niño trabajador de y en la calle.

## VII. VIVIENDA

El 23 de febrero de 1992, un informe publicado en el periódico La Nación, revela un déficit general de vivienda de aproximadamente 140 mil, con un crecimiento anual que oscila entre 20 y 25 mil.

Un 30% de este déficit corresponde a precarios. Según esta misma fuente, en los últimos 15 años han aparecido 131 grupos, cada uno de ellos comprende entre 100 y 200 familias. De ellos, 14 se formaron durante la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier y 28 en la del ex-Presidente Oscar Arias Sánchez.

## CUADRO N° 1

### PRECARIOS DE LA GRAN AREA METROPOLITANA (13)

LUGAR	NUMERO DE PRECARIOS	NUMERO DE FAMILIAS
La Uruca, Pavas, Escazú	2.552	10
San Francisco, Santa Bárbara (Heredia)	774	3
Ipis, Coronado, Curridabat	1.380	13
Tibás	436	11
San José, Alajuelita, Hatillo, San Sebastián Dsamparados	1.794	20
Curridabat, La Unión, Desamparados	5.361	18
Río Segundo, Desamparados. Tuetal (Alajuela)	1.338	16
San Nicolás, Guadalupe, Oreamuno, Paraíso (Cartago)	1.402	6
La Unión	501	6
TOTAL	15.238	103

## VIII. CONCLUSION

A pesar de que Costa Rica ha suscrito la Convención sobre los Derechos de los Niños y Niñas, debemos mencionar que a partir de la aplicación de los programas de ajuste estructural, se presenta una serie de violaciones a derechos

contemplados en la mencionada convención.

La dificultad para ingresar a los centros de educación formal (por el costo que ello significa), la necesidad de incorporarse a procesos de trabajo en condiciones de completa desigualdad, al tener que vivir en viviendas precarias y ver alejarse cada vez más la posibilidad de un acceso adecuado a la salud, son un fiel reflejo del irrespeto de los derechos del niño y la niña en Costa Rica.

Ser niño o niña en un contexto de pobreza, cobra dimensiones de injusticia al ser consideradas como objetos sociales, negándoseles la posibilidad de desarrollarse integralmente dentro de la sociedad.

Se hace necesario desarrollar acciones que tiendan a la valoración de los niños y niñas como sujetos protagónicos de sus propios derechos. A la vez, es imperativo construir espacios de reflexión e intercambio de conocimientos y experiencias del trabajo que se realiza con menores en el ámbito regional.

Decimos intercambios regionales, porque debemos superar las concepciones reduccionistas que nos impiden desarrollar acciones conjuntas a escala centroamericana, que vayan más allá, inclusive, de las transformaciones estructurales y que superen nuestras propias limitaciones o acercamientos al tema de la niñez en la región.

## NOTAS:

1. Ponencia elaborada por el Lic. Gerardo Carballo y el Bach. Alvaro Carvajal para el Seminario de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organizado por CODEHUCA.

2. López, Raúl; "Ticos cada vez más pobres"; CODEHU, Boletín Informativo, N° 20, 1991, p 4-7.

3. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Dirección General de Planificación, *Evolución de la Pobreza en Costa Rica: metodología del BID*, San José, Octubre de 1990, p. 3.

4. Cordero, Allen; Gamboa Nuria; *La sobrevivencia de los más pobres*, Segunda edición, editorial Porvenir, San José, p. 1.

5. CEPAS, *Deterioro y auge de lo social en el marco del ajuste*, Año 1, N°1, San José, 1992, p. 31-32.

6. CEPAS, op. cit., p. 59.

7. Menjivar, Rafael y Trejos, Juan. *La pobreza en América Central*, FLACSO. San José, 1990, p. 81.



8. La República, 30 de Mayo de 1989, pág. 15A.

9. El riesgo social trasciende el ámbito de extracción social del menor, no obstante la extrema pobreza en que viven muchos niños y niñas, se convierte en un factor determinante que les hace muchos más vulnerables a las consecuencias de ausencia de disfrute de sus derechos.

10. Garro, Carmen y Treguear, Tatiana. *Diagnóstico situacional de la niña trabajadora de y en la calle*. UNICEF-PROCAL. San José, 1990, p. 51.

11. Carvajal, Hannia. *Causas y consecuencias de la incorporación del menor al trabajo*. Tesis, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Trabajo Social. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. San José, 1984.

12. Carro y Treguear, op cit, p. 53.

13. La Nación, 23 de febrero de 1992, p. 8A.

10. IMPACTO DE LOS PAES SOBRE  
EL DERECHO A LA EDUCACION  
EN CENTROAMERICA

---

Alicia Gurdián Fernández

## *Alicia Gurdián Fernández*

*Costarricense. Ph.D. Sociología de la Educación Superior, Universidad de Pennsylvania. Miembro de Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones para el Mejoramiento de la Educación Costarricense (IIMEC). Ex-directora del Centro de Evaluación Académica de la UCR. Profesora del Programa de Maestría en Educación (UCR). Profesora de la Universidad de Costa Rica, desde 1974. Colaboradora del Programa Interdisciplinario para Estudios de Género (PRIEG).*

## I. POSTULADOS INICIALES

El autor P. González Casanova (1990) señala que vivimos bajo la dominación universal de una ideología neoconservadora y neocapitalista que se dice no ideológica y que se presenta como una verdad universal sin alternativa. Una ideología en la que los pobres y las minorías no aparecen nunca sometidos y explotados, y en la que se habla de una democracia muy atractiva en términos abstractos.(1) Pero, ¿Cuántos y quiénes somos concientes de ello y de sus implicaciones? ¿Cuáles son nuestras posibles alternativas? ¿Qué ha ocurrido con las políticas de desarrollo de nuestros países? ¿Cuáles son las causas y qué o quiénes los responsables? ¿Qué podemos hacer al respecto? ¿Cuáles son nuestros derechos?

Sin duda estas preguntas debemos contestarlas colectivamente, pero adelantamos algunas posibles respuestas de acuerdo con nuestra perspectiva sobre esta problemática.

Dada la amplitud del tema, he organizado este ensayo en torno a los siguientes postulados, que actuarán como ejes conductores e integradores.

1. La deuda social contraída por nuestros países con las clases menos favorecidas, como resultado de los diferentes ajustes económicos, debe formar parte de una estrategia que no olvide el contexto internacional y su dinámica.

2. La situación de los derechos económicos, culturales y sociales en la región está directamente vinculada y es producto de políticas y decisiones del Primer Mundo y de sus institucio-

nes financieras y comerciales.

3. La educación es un derecho humano colectivo que tiene un papel primordial en todo proyecto de desarrollo y como tal debe recibir prioridad en la asignación de los recursos nacionales.

4. Es necesario sustituir las respuestas cortoplacistas con un análisis serio sobre los riesgos y beneficios que le reportaría a nuestros países un compromiso renovado con un proyecto educativo concebido como agente democratizador y como motor de un proceso de desarrollo autónomo y sostenible.

## II. EL ESCENARIO DEL AJUSTE

### 1. Antecedentes

En primer lugar, ¿Cuál es la situación de la deuda externa de Centroamérica en relación con el contexto de Latinoamérica? De acuerdo con Hinkelammert, F. J. (1990), "mientras América Latina logró transferir a los países del centro la mitad de los intereses adeudados, América Central no transfirió nada en términos netos". Es así como la deuda externa centroamericana ascendió en 1989, a alrededor de 17 mil millones de dólares.

"Desde 1982, cuando los países centrales empiezan a exigir el pago de la deuda, a pesar del sacrificio general de la población y del desarrollo del continente, América Central no ha logrado pagar siquiera los intereses adeudados. Mientras América Latina, en promedio, pudo pagar la mitad de esos intereses, América Central no pudo pagar ni siquiera una parte. Por lo tanto, los esfuerzos extraordinarios para hacer frente a la deuda, no pudieron evitar el constante aumento de ella a tasas que, para América Latina en promedio se mueven en alrededor del 5% y para América Central alrededor del 9%. (2)

Indiscutiblemente la situación de Centroamérica es aún más dramática que la de Latinoamérica.

Es importante recordar, en primer lugar, que el problema de la deuda externa no se originó en la década de los 70, sino en los años 50. También es importante recordar que entre 1950-1970 la deuda aumentó aproximadamente 11 veces,

mientras que entre 1970 y 1974, la deuda aumentó 14 veces. En 1973, antes de la crisis del petróleo, se dudaba de la capacidad de pago de la deuda latinoamericana. Como una de las resultantes de este escenario, se exigió el pago de la deuda al contado, lo que conllevaba el cambio obligado de las estructuras de nuestros países, por lo que de inmediato se empezó a mencionar las políticas de ajuste estructural.

En segundo lugar, a partir de 1982 el FMI y el Banco Mundial empiezan a hablar de la necesidad de un ajuste estructural para América Latina. Indiscutiblemente, la decisión tomada por la banca comercial de cobrar la deuda latinoamericana llevaba como condición sine qua non un profundo cambio en las estructuras económicas de nuestro continente, el cual iba a repercutir a corto plazo y profundamente tanto en la estructura política, como en la estructura social y cultural de nuestros países.

Súbitamente, se empezó a exigir el pago al contado de la deuda externa de nuestros países, por lo que el discurso hegemónico expresaba que el pago de la deuda obligaba a nuestros países a cambiar sus estructuras económicas.

## 2. ¿Qué es la política de ajuste estructural?

De acuerdo con Hinkelammert, F.J. (1990), la política de desarrollo de América Latina fue sustituida por la política de extracción del máximo de excedentes y esta es la denominada "política de ajuste estructural" (PAE). En la actual coyuntura significa que América Latina debe transferir a los países del centro un máximo de excedentes. Según Hinkelammert, F.J. esta política de maximización del excedente transferido tiene algunas características básicas en los diferentes PAEs aplicados en nuestro continente. A continuación se resumen las que más nos interesan.

- La concentración de funciones económicas del Estado para así asegurar la transferencia a los países del centro de un máximo de excedentes.

- La privatización de la mayoría de las funciones económicas y sociales estatales, incluyendo las funciones económicas relacionadas con el desarrollo.

- El debilitamiento de las funciones sociales del Estado, incluyendo las funciones económicas relacionadas con el desarrollo.

- El aumento de las funciones represivas del Estado o de organismos particulares para estatales.

- El debilitamiento o destrucción de las organizaciones populares y la denuncia de sus actividades (4).

Los PAEs conllevan una serie de medidas destinadas a alcanzar una reestructuración de la economía de nuestros países caracterizada por la:

- reorganización de la producción,
- modificación de los parámetros en que se desenvuelven las relaciones comerciales, tanto internas como externas y
- modificación del papel del Estado.

Dichos aspectos, conjunta e interdependientemente, inciden directamente sobre las relaciones entre los diferentes sectores sociales. Es así como este proceso de reestructuración económica, implícitamente, conlleva una redefinición de las reglas del juego en el campo político y en el campo social. Es evidente que además de un cambio en la economía de cada uno de nuestros países, la política de ajuste estructural significa un reordenamiento de la sociedad.

Ahora bien, ¿Cuáles son las consecuencias de este reordenamiento a corto, mediano y largo plazo? ¿Cómo enfrentar este proceso de reordenamiento inteligentemente sin perjudicar aún más a los grupos vulnerables? ¿Por qué este proceso requiere una redefinición de las reglas del juego en el campo social?

Transcribimos algunas de las tesis planteadas por Trejos, M.E. (1992) sobre el proceso de ajuste estructural (PAE), con el objetivo de ayudar a visualizar más claramente el escenario del ajuste y a evidenciar el cambio implícito de las reglas del juego mencionadas: (5)

1. El PAE no resuelve problemas "estructurales" sino que los acentúa. Ejemplo de ello son: la dependencia al capital transnacional, la desigualdad social y las barreras al desarrollo del movimiento popular autónomo.

2. El PAE obedece a las necesidades del capital transnacional globalizado y no a las necesidades nacionales. El capital transnacional, en su forma actual, necesita fronteras abiertas y necesita estados más débiles, así como también facilidades para el mercado de excedentes.

3. El PAE no es una política de desarrollo porque no

tiene una perspectiva de largo plazo que lo genere.

4. El PAE no implica una transformación de la sociedad.

5. El PAE genera mayor concentración de la riqueza de un lado y mayor pobreza del otro.

6. El PAE fortalece la iniciativa privada y el mercado en perjuicio de la política social y la atención de las necesidades de los sectores populares.

7. El PAE modifica al Estado de las décadas anteriores (benefactor social) y genera nuevas formas de organización de los sectores sociales.

Como conclusión de lo hasta aquí señalado podemos afirmar junto con Trejos, M.E. (1992) que el PAE es un proceso que afecta a la sociedad en todas sus dimensiones y genera más desigualdad, competencia, individualismo y menos democracia y soberanía en nuestros países. También es válido afirmar que la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en la región centroamericana y del Caribe está directamente vinculada y es producto de las políticas y las decisiones de las instituciones financieras y comerciales del Primer Mundo.

### 3. Efectos del PAE sobre la niñez

Al dejar de ser el PAE una problemática únicamente económica, su proceso y ejecución no puede ser exclusividad de los economistas, los ministros de hacienda, la banca o el sector privado. Por el contrario, al afectarnos a todos debe ser una responsabilidad colectiva, pues de lo económico pasa a lo social y a lo político, hasta llegar a ser una especie de maldición para nuestros países: no solo destruye los sistemas de salud, sino también a los pueblos donde la miseria golpea día a día de manera profunda y acelerada. Hasta el medio ambiente forma parte de su progresiva destrucción. La niñez es también un ejemplo palpable de los efectos de la política de ajuste estructural.

La mayoría de los indicadores demuestran que el mundo ha fracasado en darle a nuestras niñas y niños las condiciones básicas para alcanzar un desarrollo humano pleno. De acuerdo con datos de la UNICEF, en 1989, en un período de 12 meses, 500 mil niños murieron en los países en desarrollo a causa de los problemas económicos. Aproximadamente, 3



millones de niños y niñas, mueren por año al no contar con una atención médica básica. La mayoría de estas muertes fueron causadas en primer lugar, por enfermedades que se podían preveer y en segundo, a causa de los deficientes servicios de salud. (6). Más de 100 millones de niños en edad escolar no están en la escuela y de ellos 60 millones son niñas. Más aún, se estima que el 40% de los niños y niñas que empezaron la primaria en 1990 desertarán antes de haber cursado cuatro años escolares completos y probablemente pasarán a engrosar las filas del sector informal.

Mientras que las condiciones de vida de nuestra niñez se deterioran, los países en desarrollo invierten la mitad de su gasto público anual manteniendo fuerzas militares y pagando la deuda, la cual ascendió a un total de \$325 billones a finales de los años 80. Los pagos que los países del Tercer Mundo hacen sobre la deuda y sus intereses a los países del Primer Mundo, ascienden a \$20 billones por año, una cantidad suficiente para cubrir los gastos per cápita de la niñez que vive en la pobreza durante los cinco primeros años de su vida. Cuando las agencias internacionales redujeron su ayuda y la condicionaron, presionando a los países del Tercer Mundo a limitar su inversión en los programas sociales, el índice de mortalidad infantil aumentó en un 25% en los países con mayores índices de endeudamiento.

EFA 2000/ (7) publicó recientemente algunos de estos hechos en cifras que son elocuentes por sí mismas:

**Sólo alrededor del 15 por ciento de toda la ayuda va a salud y educación (en todos sus niveles) y a programas de población. Sólo alrededor del 2% va al cuidado de la salud y a la educación primaria, que constituyen los servicios más fundamentales para la mayoría de los pobres del mundo.**

Analizando estos porcentajes tenemos que solo el 0.5 por ciento va a educación primaria, 9 por ciento a educación secundaria y superior, 1.3 por ciento a programas de población, 1.5 por ciento al nivel primario de salud y 3.2 por ciento a otros niveles de salud.

#### 4. Efectos del PAE sobre el horizonte educativo

Hasta mediados de la década de los 70 se dio la expansión cuantitativa de los sistemas educativos latinoamericanos.

Esta expansión no hubiera sido posible sin el aumento sustancial del gasto público en la educación. Una vez que nuestros gobiernos deciden reducir el gasto público se preguntaban cuál o cuáles eran los sectores que debían recortar y en qué magnitud cada uno de ellos.

El siguiente cuadro nos permite observar algunos de los efectos de los PAE en América Latina durante la década del 80: (8)

### CAMBIOS EN EL GASTO PUBLICO TOTAL EN EDUCACION EN AMERICA LATINA ANTES Y DESPUES DE 1980

(En millones de dólares a precios constantes de 1985)

PAIS	MILLONES DE DOLARES			CRECIMIENTO ANUAL		
	1975	1980	1985	75-80	80-85	75-85
Argentina	1651	2643	1201	9.87	-14.60	-3.13
Bolivia	118	161	12	6.45	-40.41	-20.13
Brasil	4480	7168	7987	9.86	2.19	5.95
Chile	448	727	630	10.16	-2.83	3.46
Colombia	520	578	—	2.12	—	—
Costa Rica	130	278	162	16.50	-10.23	2.26
Ecuador	250	580	415	18.28	-6.45	5.19
El Salvador	137	164	110	3.58	-7.61	-2.57
Guatemala	120	188	169	9.33	-2.10	3.46
Haití	17	31	23	13.31	-5.39	3.54
Honduras	83	101	145	3.98	7.51	5.73
México	4246	4702	4424	2.06	-1.21	0.41
Nicaragua	82	89	160	1.63	12.47	6.91
Panamá	176	199	237	2.46	3.57	3.01
Paraguay	27	44	47	10.62	1.10	5.76
Perú	533	545	459	0.46	-3.37	-1.48
Re. Domin.	72	93	75	5.16	-4.16	0.39
Uruguay	—	134	124	—	-1.53	—
Venezuela	2612	2911	3215	2.19	2.01	2.10

Entre 1975 y 1980 el gasto total en educación creció en todos los países de la región, mientras que en 1980 y 1985 el gasto total en educación disminuyó en términos reales en 12 de los 18 países que aparecen en el cuadro. La tasa del crecimiento del

gasto público en educación disminuyó en tres de los seis países restantes, solo Nicaragua, Honduras y Panamá aumentaron el gasto educativo en los ochenta más que en épocas anteriores. Se puede concluir junto con Reimers, F. (1991) que el sector educación sufrió el peso del ajuste y que muchos de los logros de los 70 se perdieron en los 80. Sin embargo, no debemos obviar que el sector salud fue en algunos casos el más afectado.

El impacto del ajuste en educación no se limita a reducciones presupuestarias ya que van acompañadas por modificaciones en la estructura del presupuesto en educación que no necesariamente se justificaron considerando criterios como calidad, eficiencia o equidad.

El reto que enfrenta la educación centroamericana la obliga a asumir un nuevo rol protagónico que nos condiciona a luchar por una resignificación del proyecto educativo de cada uno de nuestros países. Los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de la niñez no significa únicamente mayor presupuesto. Necesariamente significa una mayor participación política, una distribución equitativa del poder y un proceso de toma de decisiones bien documentado. Además implica una distribución más equitativa de los recursos, un conocimiento profundo como base para dicha distribución y la voluntad política para la asignación apropiada de recursos.

Se trata, entonces, de encontrar formas y vías para abrir espacios a una nueva participación política que integre el interés individual en el interés colectivo, el rescate de las raíces del pensamiento humano que permita una visión del futuro que por primera vez sea universal. (9)

##### 5. Algunos desafíos inmediatos que enfrenta la educación

Las autoridades educativas y los planificadores de la educación centroamericana, enfrentan grandes desafíos en un momento en que cada uno de nuestros países necesita una transformación integral.

En primer lugar, es evidente que los PAEs han ocasionado reducciones altamente significativas del gasto público en educación, tanto en términos absolutos como relativos, con el consiguiente deterioro para el desempeño óptimo del sistema educativo en general. Hay signos de deterioro en la calidad de

la educación y en las tasas de repetición y deserción, así como en el número de años promedio necesario para que un estudiante obtenga un certificado o título.

Hasta la fecha, los responsables nacionales dedicados a la educación han respondido a estas reducciones con distorsiones que reflejan la influencia de la política de la actividad presupuestaria y que reducen la equidad y la eficiencia en el gasto público en educación. Es hora de sustituir esas reacciones cortoplacistas por un análisis serio sobre los riesgos y beneficios de un compromiso renovado con la educación como agente democratizador, motor del desarrollo y pilar no solo del sistema educativo, sino de una sociedad autónoma.

Otro desafío que enfrentan los planificadores de la educación centroamericana, es sobrevivir el proceso de ajuste, manteniendo la contribución de la educación al desarrollo económico, social y cultural; lo cual significa desarrollar estrategias para contribuir a un ajuste diferente, que promueva el desarrollo integral y sostenible de nuestros países. Este desafío plantea la necesidad de que el sistema educativo de nuestros países este en capacidad de:

1. Replantearse sus metas.
2. Afinar sus conexiones con el desarrollo económico, social, cultural, y artístico del país.
3. Proponer políticas dirigidas a aumentar la eficiencia en la administración de la educación, que no vayan en detrimento de los criterios de calidad y equidad de la función académica.
4. Evaluar y planificar las actividades académicas y administrativas del sector educación con criterios de calidad, eficiencia y equidad.
5. Fortalecer prioritariamente la educación no-formal como la alternativa más viable para favorecer a los grupos vulnerables.
6. Responder a las demandas sociales, ya que los requerimientos actuales y futuros exigen una gestión educativa abierta a las demandas de los usuarios, tanto individuales como sociales.
7. Satisfacer las necesidades educativas básicas tales como la necesidad de acceder a la información, la necesidad de resolver problemas, de vincularse entre sí y con el medio ambiente.

El tercer desafío que enfrentan las autoridades, los planificadores de la educación y la comunidad en general, es aceptar que para responder efectiva y creativamente a los múltiples desafíos del ajuste, se requiere fortalecer nuestra capacidad para negociar y anticipar, de manera que a corto plazo, surja un nuevo proyecto educativo que tenga como norte el garantizarnos un proceso de desarrollo autónomo y sostenible.

### III. ESCENARIO EN EL CONTEXTO GLOBAL

Los recursos responsables de la planificación de la educación, deben comprender que nuestros países se están insertando, pasiva o activamente, en una economía y en un contexto político globalizante e interdependiente. Vemos así como algunos cambios globales, tales como la reestructuración de la economía mundial con énfasis en el establecimiento de mercados regionales, la influencia creciente de las corporaciones transnacionales y de sus alianzas en el mundo entero, la revolución de las comunicaciones, la revolución tecnológica, la deuda externa y la utilización intensiva del conocimiento conforman parte del escenario que debe ser considerado para la definición de las políticas de formación y actualización de nuestros recursos humanos. Si no lo hacemos, se corre el riesgo de ser excluidos del proceso de reestructuración mundial de la economía, el cual según Alvarez, B. (1991), gravita en torno del conocimiento continuamente actualizado de la producción y el intercambio internacional.

Los países del Tercer Mundo no pueden seguir interpretando los fenómenos globales en términos simplistas. Las nuevas tendencias de cambio de las economías del mundo, conllevan también a una mayor integración regional, no solo en términos económicos, sino también en materia de cooperación y mejor utilización del capital social-cultural, lo que constituye otros de los retos prioritarios para nuestros países.

### IV. ¿ES LA EDUCACION UN DERECHO HUMANO COLECTIVO? (10)

Partimos del supuesto de que la mayor parte de los derechos humanos solo se puedan ejercer de una forma signi-

ficativa si se hace un conjunto con otros derechos o sea en una relación colectiva. La mayoría de los derechos humanos individuales solo tienen validez en un contexto social común.

La educación es un derecho humano inalienable y como tal debemos protegerlo, ya que nos permitirá luchar por un desarrollo humano basado en la justicia social.

Algunos de los derechos humanos colectivos importantes son los siguientes:

1. Los derechos de las minorías étnicas, religiosas, lingüísticas o sexuales.
2. El derecho de los pueblos a la autodeterminación política.
3. El derecho de los pueblos a la autodeterminación económica.
4. El derecho al desarrollo no solo económico, sino al desarrollo político, social y cultural.
5. El derecho a la democracia económica.
6. El derecho a la educación. En este sentido es importante destacar como Hallak, J. (1990) enfatiza que:

Por encima de todo, la educación es un derecho humano y como tal debería recibir prioridad en la asignación de los recursos nacionales. Sería muy limitado confinar a la educación sólo a producir mano de obra, o medir el éxito educativo por el número de personas que han consumido eficientemente un paquete educativo.

Si la educación se considera un derecho humano, es porque conduce a la creatividad individual, mayor participación en los roles económicos, sociales y culturales de la sociedad y por lo tanto a una contribución más efectiva al desarrollo humano. (11)

7. La herencia común de la humanidad.
8. El derecho a un medio ambiente sano y habitable.
9. El derecho a la paz y a la seguridad.

De acuerdo con Hernández, I. (1990) la internacionalización de la economía, la aparente desaparición de los sujetos políticos y los sujetos contestatarios, así como la creciente fragmentación social, constituyen una macro-caja que afecta nuestra vida cotidiana porque intentan robarnos nuestra identidad.

Ahora bien, ¿cómo apropiarnos de esta etapa histórica

desde los microescenarios cotidianos? ¿Cuáles estrategias podemos impulsar que nos permitan admitir la dimensión de la subjetividad y de lo heterogéneo, para respetar las diferencias e integrarnos en lo diverso? (12) ¿Cómo construir un proyecto de desarrollo colectivo que contrarreste el impacto del ajuste en la educación, el cual se manifiesta en una disminución de la calidad y de la expansión educativa en cada país?

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. La crisis económica junto a las políticas de los ajustes estructurales, han provocado el aumento de la pobreza en nuestros países, lo que incide más violentamente sobre los grupos sociales vulnerables. En el caso de la mujer, se da una feminización de la pobreza al trabajar en condición de fuerza de trabajo secundaria y barata. En el caso de la niñez, se estima, por ejemplo, que el 40% de las niñas y niños que empezaron primaria en 1990 desertarán antes de 1993, antes de haber cursado cuatro años completos de escuela y, lógicamente, pasarán a engrosar el sector informal y a la población de los niños de la calle.

2. Con la disminución del gasto social, los PAEs logran una falsa eficiencia, al trasladar la responsabilidad y el esfuerzo de las instituciones sociales al ámbito familiar.

3. Es vital identificar e impulsar líneas de investigación que orienten y promuevan estudios innovadores para fortalecer la definición y ejecución de alternativas ante la crisis y el impacto de los PAEs.

4. El PAE es por su esencia concentradora y excluyente de clase, de género y de raza, amplía y legitima la posición subordinada de las mujeres, de la niñez y de las minorías, que en los países en desarrollo son verdaderas mayorías.

5. El Estado como elemento de redistribución del ingreso tiende a reducir sus actividades, lo que afecta directamente el acceso de la mujer a la educación, a los servicios de salud y a la asistencia técnica. Además, por la concepción patriarcal de la sociedad, la mujer es quien debe asumir el espacio abandonado por el Estado, velando aún más por la educación y la salud de sus hijas e hijos.

6. Solo desde la perspectiva de las mayorías y con base en la movilización y participación popular se puede construir

una propuesta pluralista, estable, democrática y no alineada. Tal propuesta debe construirse en un proyecto que responda a los pueblos oprimidos de la región, su autodeterminación, el respeto internacional y la justicia social como base de la democracia. Pino, H. N. (1988) (13)

7. El proceso de desarrollo de nuestro países debe ser enfrentado como un proceso de aprendizaje de la sociedad en su conjunto para que pueda constituirse como un proceso participativo e integrado.

8. Nuestro compromiso es, entre otros, aumentar inteligentemente el capital social-cultural de nuestros países (14) y utilizarlo para el beneficio colectivo. Este capital lo constituyen los recursos humanos (actuales y potenciales) vinculados activa y dialécticamente con la sociedad y apoyados por la infraestructura institucional y comunitaria, así como por las redes de información nacionales e internacionales, dentro de una perspectiva transformadora y liberadora.

9. El proceso de planificación del capital social-cultural debe ser reinterpretado prospectivamente y redimensionado, considerando el contexto nacional, regional e internacional.

10. El ajuste estructural ha congelado la capacidad del sistema para mantener la oferta educativa tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Al ser la educación un derecho humano colectivo debe ser prioritario en la asignación de los recursos nacionales.

## NOTAS:

1. Gonzáles Casanova, P. "*La crisis del mundo actual y las ciencias sociales en América Latina*" en Belli, G., et al (1990) 1492-1992. *La interminable conquista: emancipación e identidad de América Latina*. San José, Costa Rica: Editorial DEI, P. 229.

2. Ibid, p.20

3. Ibid, p. 20

4. Para ampliar sobre esta temática se recomienda consultar Hinkelammert, F. J. (1990) *La Deuda Externa de América Latina. El automatismo de la Deuda*. Costa Rica: Editorial DEI, especialmente el capítulo III titulado: El ajuste estructural y el máximo del excedente transferible por la balanza comercial.



5. Trejos, M. E. "Diez tesis sobre el proceso de ajuste estructural" en Horizontes. Revista del Centro de Estudios de Capacitación Cooperativa. San José, Costa Rica: CENECOOP, p. 26-35.

6. Para ampliar sobre este tópico se recomienda consultar Morales-Gómez, D. "Agents of Change: Children in Development" en IDRC REPORTS, Vol. 19, N° 4, January, 1992. pp. 4-6.

7. EFA 2000. Educación para Todos. Boletín publicado por UNESCO, N° 4, Abril-junio, 1992, p. 7.

8. El cuadro fue tomado del Boletín N°23. Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe (1991). Santiago, Chile: OREALC/UNESCO, p. 13.

9. Editorial, Pensamiento Propio. Año IX, N° 76, Noviembre-diciembre, 1990, p. 1.

10. Para el desarrollo de esta sección se tomó como referencia a Niko Schirijver, "Derechos humanos colectivos: ¿pantalla de humo o enriquecimiento?", capítulo 5 del libro de van den Tempel, C. P. y Schirijver, N. (Editores) (1990) Solidaridad contra la pobreza. Un programa socialista de Holanda. Holanda: Fundación Evert Vermeer por la Solidaridad Internacional.

11. Hallak, J. (1990) *Investing in the Future. Setting Educational Priorities in the Developing World*. París: UNESCO, p. 45.

12. Se recomienda leer Hernández, I. "Integración, identidad y movimientos indígenas" en David y Goliath. Revista del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Año XIX-N° 56 ISSN 0325-0431, Abril de 1990, pp. 72-76.

13. Consultar Pino, H. N. "Centroamérica: crecimiento económico, crisis y estrategia de desarrollo" en Revista Centroamericana de Economía. Posgrado centroamericano en economía y planificación del desarrollo. Año 9. N° 26, Honduras: UNAH. Mayo-agosto, 1988. pp. 27-65.

14. Entiéndase por este concepto el capital cultural y educativo de un pueblo o una nación. Dicho concepto es una adaptación del utilizado por Alvarez, B. (1991) quien define capital social de la investigación como los recursos humanos apoyados por una infraestructura institucional, redes de información y una vinculación activa con la sociedad. Ver: Capítulo 1. Capital Social de la Investigación en América Latina en Alvarez, B. y Buttedahl, P. *Ciencia, Educación Superior y Desarrollo en América Latina*. Colombia: CIID, p. 9.

## 11. LOS MAYAS Y EL AJUSTE ESTRUCTURAL

---

Juanita Batzibal Tujal /  
Liga Maya Internacional

## **Juanita Batzibal Tujal**

*Mujer, Maya Kakchiquel. Antropóloga, graduada en la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Presidenta de la Liga Maya Internacional.*

## I. 1524: PRIMER AJUSTE ESTRUCTURAL

Para nuestro pueblo, varón y mujer cumplen responsabilidades iguales dentro de su desarrollo histórico y por esa razón en mi exposición me referiré en forma general a la humanidad, sin establecer diferenciación alguna.

Tuvieron que pasar 500 años para que nosotros, como pueblos de este continente de Abya Yala, de esta Tierra del Sol, podamos dirigirnos, con nuestro pensamiento a los hermanos de otras culturas, y ser reconocidos como pueblos que han venido luchando para mantener su identidad durante esta larga noche.

Durante este taller, identificamos los efectos negativos que producen los Ajustes Estructurales en los diferentes sectores de las sociedades nacionales; y de alguna manera, captamos lo que significan estas políticas económicas. Sin embargo, ¿qué pueden decir los pueblos indígenas, si sabemos que desde 1524 vivimos el primer ajuste estructural?

Con la llegada del europeo a estas tierras, nuestras relaciones económicas, sociales y políticas, que eran de carácter colectivo, armónico y equilibrado, son alteradas por un pensamiento eurocéntrico y desarrollista. Entonces, para nosotros, estas políticas no son novedosas, ya que hemos venido sufriendo la pobreza, la marginación, la explotación y discriminación racista durante todo este período.

La discriminación racista se manifiesta en la aculturación, en la asimilación o integración, llevada a la práctica para

a los terratenientes que participan en el cultivo del café. Este período es seguido por diferentes dictaduras que además de aplicar la sobre explotación, también implementan la represión.

De 1944 a 1954 se da un período democrático, donde se realizaron algunas reformas que benefician a la pequeña burguesía naciente, pero nuevamente, el pueblo Maya no tuvo acceso a estas reformas, pues tampoco este régimen se preocupó por trabajar en unidad con el pueblo. Pensaron trabajar por el Maya, pero de una manera paternalista.

En la actualidad, estamos viviendo un período militar represivo discriminatorio en su más alta expresión, con políticas económicas neoliberales que han llevado al pueblo a la extrema pobreza. Sabemos con certeza que el pueblo Maya puede aportar muchas inquietudes e ideas para el desarrollo económico. Sin embargo, eso solo será posible cuando participe en la toma de las decisiones nacionales de nivel político, económico, social y cultural.

¿Cómo poder empezar a tomar parte en las decisiones? Creemos de mucha importancia, que organismos humanitarios como CODEHUCA, realicen eventos que se refieran específicamente a los pueblos indígenas, donde verdaderamente seamos nosotros los que tomemos la palabra. No queremos que se hable más por nosotros.

Me hubiera gustado compartir con más hermanos indígenas en este evento, para discutir este tema, y al mismo tiempo hacer aportes en la búsqueda de la solución a los problemas, sino como una solución total, sí un inicio, para crear conciencia e identidad. Muchas veces nos enfrentamos a complicaciones de todo tipo por no tener una identidad propia, porque queremos imitar formas de vida diferentes a lo que nos enseñaron nuestros antepasados. Es importante volver la vista atrás, para comprender y valorar lo que tenemos.

Nuestros abuelos nunca sufrieron de hambre; sin embargo, nosotros no tenemos que comer, porque los gobernantes de nuestros países se han plegado a las imposiciones ideológico-económicas de otros países.

Para finalizar, solo quisiera felicitar a CODEHUCA por las iniciativas que han tomado, y por otro lado sugerir que en el año 1993, Año Internacional de los Pueblos Indígenas, se le de mucha cobertura a nuestras voces.

## Enrique Ortiz

*Arquitecto mexicano, graduado en la Universidad Autónoma de México en 1965. Entre 1965 y 1976 fue director del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, Asociación Civil (COPEVI). Posteriormente ocupó el cargo de Sub-director de Vivienda en el Ministerio de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en México, encargándose de formular las políticas y programas nacionales de vivienda. Laboró como Gerente y luego como Director General del Fondo Nacional de Habitaciones Populares. En la actualidad es el Secretario Ejecutivo de la Coalición Internacional Habitat.*

*(Esta ponencia es producto del trabajo colectivo de la coalición; es una síntesis de la reunión de la coalición celebrada en 1989, en Cartagena, Colombia.)*

## I. LOS PROGRAMAS DE AJUSTE Y EL ACCESO A VIVIENDA

En esta materia hay cuatro aspectos importantes. El primero se refiere a la relación entre la disminución de los salarios y el poder adquisitivo.

Para el asalariado la vivienda forma parte de su salario, si se le disminuye tendrá menos posibilidad de acceso, como sucede actualmente en la mayoría de los países latinoamericanos. Pero además, un elemento que viene a agravar esta situación es que los organismos internacionales promueven la desaparición de los subsidios. El Banco Mundial, por ejemplo, que financia a la mayor parte de los organismos de vivienda, promueve la liquidación de subsidios, que en el pasado fueron muy altos pues no bajaban del 50% del valor de la vivienda en términos reales. Si se promueve que los subsidios acaben y se disminuyen los salarios, eso tiene como consecuencia que más capas de la sociedad y, sobre todo, las más pobres, no tengan acceso a la vivienda.

El segundo aspecto importante es el abandono de la responsabilidad social por parte de algunos gobiernos, aunque no todos lo han hecho.

Algunos tienen programas de reparto social, como es el caso de México y parece ser el de Costa Rica. Pero otros no tienen recursos para poderlo hacer y esto ha significado la delegación de esa responsabilidad en la sociedad y en la iniciativa privada, como nuevo actor importante en la produc-

ción de vivienda. En los años 50, la iniciativa privada, había demostrado que no podía resolver este problema a los pobres.

Hace 30 años se formaron los primeros organismos estatales de vivienda, precisamente porque el sector privado se mostraba incapaz de atender las necesidades habitacionales de las capas bajas de la población. Sin embargo ahora regresamos a ese mismo esquema.

El tercer aspecto importante es el neoliberalismo "furioso". Es casi una fascinación la idea de que el libre mercado lo arreglará todo. La vivienda y la tierra dejan de concebirse como necesidades básicas y se convierten en mercancías sujetas al libre juego del mercado. Si se carece de tierra, o de vivienda, solo podrá obtenerlas si las puede comprar.

El cuarto aspecto es la modernización del aparato estatal, que tiende a liquidar las intervenciones de los organismos financieros de vivienda y los procesos de promoción, producción y distribución directa de la vivienda.

Si los organismos se convierten en meras ventanillas de "segundo piso", para financiar principalmente a los promotores privados, si la cancelación de plazas burocráticas para disminuir el gasto estatal afecta predominantemente las áreas sociales y técnicas de los organismos de vivienda y quedan exclusivamente las legales-financieras, esto expresa que los organismos tienden a alejarse de la realidad y representa un enorme privilegio para los promotores privados que conocen todo el "tinglado", saben como manejarlo y controlan el proceso completo.

Este sector tiene libertad plena de manejar los márgenes de ganancia tanto en la tierra, la construcción, la distribución y venta de la vivienda, con la cual se encarece el proceso. Además se introducen normas estrictas y limitaciones a los procesos de promoción popular de vivienda como alternativa a la producción privada y estatal.

Los promotores sociales de vivienda, como las cooperativas, y otras asociaciones, tienen enormes dificultades en casi todos los países para sacar adelante sus programas.

Por ejemplo, en el caso mexicano se congela el acceso al crédito para adquirir tierra, con lo cual las organizaciones sociales no pueden competir con los promotores privados que tienen todos los elementos para presentar sus proyectos a los organismos de financiamiento.



## II. LA COALICION HABITAT INTERNACIONAL

¿Qué hace la Coalición Habitat Internacional como respuesta a esta situación?

La coalición es una alianza de organizaciones no gubernamentales y de base, que trabajan en el habitat. Hay centros de asesoría técnica directa a los pobladores que están resolviendo sus problemas de vivienda, centros de investigación urbana y de vivienda, centros de experimentación tecnológica y algunos grupos de derechos humanos. Por otro lado, están las organizaciones sociales no especializadas.

Nuestra organización está compuesta por 300 organismos no gubernamentales y sociales de 70 países y tiene como objetivo central actuar, a escala mundial, por el reconocimiento y la realización del derecho de todo niño, mujer y hombre a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad.

Fue creada en 1976. En 1987, Año Internacional de los Sin Techo, cambió su estructura, para introducir mucho más acción de los países del Tercer Mundo e instalar un Secretariado Permanente en México. Tenemos oficinas descentralizadas en distintas regiones, y tres áreas especializadas, dos de las cuales ya tienen una pequeña oficina, la de Mujer y Habitat, otra de derechos de la vivienda y contra los desalojos, con sede en Holanda.

Lo demás es el trabajo de "lobby", funcionarios que con una estructura muy pequeña de tipo burocrático, operan una red muy vasta en el ámbito internacional.

Para ejecutar el objetivo de trabajar por el derecho a la vivienda, en 1990, una vez establecido el secretariado y realizadas las modificaciones a su constitución, se realiza un evento en Cartagena, Colombia, en el cual se elabora un documento, que es la base de la estrategia que hemos seguido.

Se le llamó "Hacia una Carta por el Derecho a la Vivienda" o "Documento de Cartagena" y define lo que para nosotros es el derecho a la vivienda. Se trata de un documento elaborado con base en la experiencia de organizaciones de todo el mundo presentes en la reunión de Cartagena y con asesores especializados en Derecho Internacional.

Posteriormente formulamos una Declaración sobre el Derecho a la Vivienda, que es una especie de síntesis del primer documento. Con estos dos documentos se planteó una

estrategia para realizar una amplia divulgación y una acción hacia las estructuras de poder, especialmente, en distintos espacios abiertos por las Naciones Unidas.

El derecho a la vivienda es ampliamente conocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el Art. 11.1, en la Convención Internacional para la Eliminación de la Discriminación Racial, en la Convención Relacionada con la Condición de los Refugiados, en la Convención Internacional sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, en los documentos de la OIT, de los derechos de los niños, en la legislación de trabajo, en todo lo que tiene que ver con el desarrollo y los niveles de vida. Está totalmente articulado con el derecho a la vida, con el derecho a la salud, al trabajo, a la participación, al desarrollo, etc. Pese a su validez y reconocimiento internacional, no siempre ha estado claramente definido.

### III. ¿QUE ES EL DERECHO A LA VIVIENDA?

Algunos lo conciben como un servicio público que el Estado debe proporcionar, cosa absolutamente imposible aún para los estados que se lo han propuesto.

El problema de vivienda existe en casi todos los países del mundo. Ni los países más ricos han logrado la satisfacción plena de este derecho. Se requeriría emplear un porcentaje altísimo del Producto Interno Bruto para su resolución; lo que hace incorrecto considerarlo como un servicio público y es totalmente inalcanzable por ese camino.

No obstante, hay una responsabilidad fundamental de los estados y a partir de esa responsabilidad primaria se les pide que intervengan para que este derecho pueda llevarse a cabo, con la contribución de la sociedad, de las familias y de todos los sectores sociales.

Por esta razón nuestro documento formula una definición y contenidos del derecho a la vivienda, las obligaciones sociales tanto de los gobiernos, la comunidad internacional, los individuos y las comunidades locales para su logro progresivo.

Además, proponemos defender el derecho a la vivienda ante sus constantes violaciones, como lo son, entre una gran

variedad, los desalojos por razones raciales, o de guerra, que convierten a la vivienda en un mecanismo de represión.

Finalmente, el documento contempla la necesidad de llevar a cabo una concertación entre los distintos sectores para formular una estrategia global que permita avanzar en la resolución de este problema.

Los datos de Naciones Unidas indican que en el mundo hay cerca de 1.200 millones de personas con carencia grave de vivienda y de esos, cerca de 100 millones viven en la calle.

No es suficiente señalar que la vivienda es una responsabilidad del Estado. Para precisar mejor el "derecho a la vivienda", en primer lugar hay que decir que no se limita a tener acceso a cuatro paredes y un techo, sino que implica aspectos culturales, históricos, sociales, económicos, políticos, legales, ecológicos, físicos, territoriales, etc.

Es un derecho vitalicio. No puede ser transitorio. No se puede cancelar. Debe incorporar el respeto a la identidad cultural de los diferentes grupos sociales. La esencia de este derecho no permite la defensa de ningún régimen de propiedad ni se identifica con la defensa de la propiedad privada sino con la seguridad de tenencia. Debe ser accesible tanto física como económicamente, por lo que aspectos como la tierra, los materiales, los servicios de infraestructura, la seguridad social y legal sobre la tenencia, deben estar fuera de los mercados especulativos.

El derecho a la vivienda también incluye el derecho a no ser segregado social, espacial o económicamente, el derecho a escoger cómo y dónde se establece y vive cada individuo, lo que lo vincula con los derechos civiles. El Estado debe garantizar el derecho a escoger, a ser protegido de los desalojos y demoliciones de vivienda. Igual importancia tiene el derecho a saber y estar informado, pues si no se cuenta con información, no es posible resolver adecuadamente este problema.

La información llega a los poderes que controlan el espacio urbano, pero a determinados sectores sociales-sobre todo a los de menor ingreso-no se les informa sobre los planes, los programas, la asesoría técnica, conocimientos profesionales y desarrollo tecnológico de producción, distribución y consumo de los componentes de la vivienda.

También debe garantizarse el derecho a controlar las condiciones de la propia vivienda y el medio donde se de-

sarrolla, mediante la participación del usuario y sus grupos representativos, en la planeación, ejecución de las políticas y, en el desarrollo urbano, incluso en el desarrollo regional. Existen distintos niveles de participación. El más amplio y profundo es en la decisión que cada familia pueda hacer sobre su propia vivienda y es fundamental el derecho de organizarse sin ninguna clase de impedimentos por parte del Estado. Las organizaciones no gubernamentales, deben contar con todas las condiciones para trabajar libremente y asegurar el derecho a la vivienda, lo que se traduce en obligaciones sociales para los gobiernos, los organismos internacionales o grupos que trabajan por los derechos humanos de las comunidades e individuos que poseen problemas de vivienda.

Para los gobiernos algunas de estas obligaciones son el proteger y garantizar los diferentes aspectos y etapas del proceso habitacional, considerando que la vivienda que hacen los pobres, no es una mercancía terminada sino un proceso social paulatino. Deben diseñar instrumentos adecuados para financiar la adquisición de la tierra, los proyectos, la introducción de servicios y financiar la construcción de las distintas etapas. Los gobiernos también deben quitar todos los obstáculos legales, administrativos, sociales y fiscales, que dificulten el goce de este derecho.

Otras obligaciones son: tomar acciones encaminadas a promover y proteger el derecho a la vivienda dentro de sus respectivas sociedades, defender el derecho en el contexto de las relaciones internacionales, crear mecanismos que eviten las violaciones recurrentes y permanentes, sancionar los códigos urbanos y de construcción adecuados a la situación de los pobres, proveer la infraestructura física y los servicios básicos inherentes al desarrollo urbanístico.

Los estados que cuentan con suficientes recursos, deberían hacer reservas de tierras y desarrollar la infraestructura básica, para que los terrenos que adquieran los pobres no continúen siendo terrenos en situaciones riesgosas, aislados, sin acceso, sin los servicios básicos. Respetar el derecho de los individuos y comunidades a controlar sus condiciones de vivienda, también es importante.

La gente tiene capacidad de pensar como quiere su vivienda y si se respetara esta capacidad se cambiarían muchos reglamentos y acabarían los prototipos repetidos infinitamente

en todos los países, sean de clima caliente, frío o templado.

La vivienda debe ser declarada como prioridad de la política pública. Las políticas y prácticas del Estado deben incorporar diversas formas de producción de la vivienda, adecuadas a cada situación, a cada contexto cultural, social o económico.

#### **IV. ESTRATEGIA DE ACCION INTERNACIONAL**

Nuestro organismo realiza un proceso de divulgación de los conceptos expuestos, sin necesidad de gran financiamiento. Lo hacemos con distintas publicaciones como un boletín periódico, folletos, manuales, inserciones en periódicos, en revistas de amigos y socios. Pero lo más importante es generar la fuerza social que defienda el derecho y para ello se construyen redes y se fortalecen las existentes, trabajando conjuntamente.

También se realiza una actividad sistemática ante las instancias de derechos humanos de Naciones Unidas.

Se trabaja permanentemente en dos de ellas: la Subcomisión para la Prevención, Discriminaciones y Protección de Minorías (SPDPM) y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, atendemos casos concretos que articulan ambas dimensiones, pues consideramos que no debemos esperar tener todo resuelto o una legislación preciosa, para empezar a trabajar junto a las comunidades.

#### **V. RESULTADO DEL TRABAJO**

En Naciones Unidas obtuvimos el derecho de palabra, y el "status consultivo", logrando que el Comité de Derechos Económicos se interese más por el derecho a la vivienda. En diciembre de 1990 presentamos informaciones y observaciones a todos los estados y a partir de eso, por primera vez en la historia del Comité, un Estado fue considerado violador de un derecho económico, social y cultural. Logramos que se condenara a República Dominicana por violar el derecho a la vivienda en los desalojos de más de 100 mil personas realizados para el embellecimiento y celebración del Quinto Centenario.

También se logró incidir para que los estados presenten reportes sobre la situación de la vivienda, pues sus informes

eran insuficientes. En la guía de vivienda se incluyeron aspectos sobre cuestiones como desalojo, derechos de los inquilinos, situación de los sin techo, discriminaciones que se hacen en relación a la vivienda, entre otros.

En agosto de 1991, en la SPDPM, se logró una resolución que condena los desalojos forzados, un primer paso muy importante, porque esa resolución es un instrumento que se puede utilizar en cualquier cuestión legal, campañas o luchas políticas.

También se definió hacer un folleto informativo para divulgar la situación del derecho a la vivienda en el mundo y se nombró un Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda. En 1991, el Comité adoptó, por unanimidad, un comentario general sobre el Derecho a la Vivienda, el cuarto que ha tomado en su historia, y es la interpretación legal más autorizada sobre el Derecho a la Vivienda. Es otro instrumento más para seguir luchando contra los desalojos y aumentar los antecedentes jurídicos sobre esta cuestión.

Además se logra, en un trabajo conjunto con la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos en Centroamérica (CODEHUCA) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Panamá (CONADEHUPA), que se condenara a Panamá por violación de los derechos humanos al no cumplir los requerimientos de reconstrucción a partir de la guerra y realizar una serie de desalojos violentos.

En el Comité, también se logró establecer un nuevo procedimiento para emitir nuevas solicitudes de información cuando un Estado incumpliera una resolución, como sucedió con República Dominicana que hizo caso omiso de la condena citada. Además se abre la posibilidad de corroborar supuestas violaciones en cualquier país que no comparezca y solicitar informes extraordinarios e inmediatos cuando se observen flagrantes violaciones.

En agosto de 1992, se encarga al Relator Especial un estudio, a dos años plazo, sobre el Derecho a la Vivienda en el mundo, lo que nos va a permitir reunir mucha información sobre esta problemática.

También se logra una resolución para iniciar el procedimiento que reconoce, conforme al derecho internacional, la naturaleza ilegal de los desalojos. Eso implicará un trabajo de cabildeo ante nuestros gobiernos para que la acepten, lo que

tendrá dificultades porque son ellos quienes los realizan. De lograrse esto, el siguiente paso será luchar para tener un Relator Especial sobre los Desalojos.

En lo social, se ha participado en gran cantidad de procesos y proyectos como los "diálogos populares" en Asia, y en Sudáfrica para difundir el derecho de la vivienda, trabajo horizontal con grupos populares, encuentros para ir formando redes en el Caribe, en Africa, Canadá y en Europa.

En 1993, se establecerá en Europa una Carta Social denominada Europa Social y estamos trabajando para incluir el derecho a la vivienda, pues allí también hay violación de este derecho sobre todo con los llamados excluidos sociales. También cabe destacar la producción del Tratado sobre Ciudades y Poblados Justos y Sustentables porque implica una articulación del trabajo de la Coalición con movimientos sociales de Latinoamérica.

Finalmente, el caso de Panamá es importante mencionarlo porque pese a que el Estado panameño fue considerado violador al derecho de vivienda, el gobierno se defiende, envía cartas al comité desmintiendo las denuncias y presenta firmas de autoridades locales y vecinos.

Nos encontramos en este momento ante la necesidad de demostrar que hubo violaciones y evitar que ninguna de estas denuncias caiga por falta de sustentación.

Tenemos que cuidar mucho nuestras denuncias, deben ser muy consistentes, bien informadas y fundamentadas para que no puedan ser desvirtuadas.

Creemos que el caso de Panamá es un importante antecedente de lo que se puede hacer cuando articulamos el trabajo en la base y en las Naciones Unidas, sustentándose, fundamentalmente, en procesos sociales crecientes que fortalecen esta lucha en el mundo.

"El libro *"Derechos Económicos y Sociales: el gran desafío de la paz regional"*, es una selección antológica de ponencias, ensayos, charlas y artículos sobre el tema. No pretendemos que sea una elaboración exhaustiva; es, más bien, un rico conjunto de insumos de enfoque diverso, que busca profundizar en la doctrina y en la práctica de estos derechos en Centroamérica."

Los editores



# CODEHUCA

**Comisión para la Defensa de los  
Derechos Humanos en Centroamérica**

con STATUS CONSULTIVO-CATEGORIA II  
DE LAS NACIONES UNIDAS

Teléfonos: 24-5970 / 25-0270

Apartado Postal: 189 Paseo de los Estudiantes, San José,

Fax: 34-2935

Correo Electrónico:

codehuca @ NI.APC.Org

cdhucacr @ huracar

L-C