

Palabras inaugurales VI Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos

Roberto Cuéllar M.

Las representaciones de organizaciones de la sociedad civil de la región son hoy, protagonistas del VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos. Por una parte, como defensores y promotores de derechos humanos en el hemisferio americano, y por otra, como protagonistas de un movimiento civil de derechos humanos amplio y sólido, que ha impactado políticamente y brindado aportes sustanciales al movimiento internacional de derechos humanos.

Estas 36 organizaciones son la tercera generación del movimiento civil interamericano que ha planteado importantes retos ante el panorama actual de los derechos humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales. En sus 28 años de historia, el IIDH ha trabajado muy cercano a las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos; en su calidad de auxiliar del sistema interamericano para la promoción y respeto de los derechos humanos en las Américas.

Actualmente, en la primera década del complejo siglo XXI, el IIDH apoya las mejores prácticas en la promoción de los derechos humanos con especial énfasis en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas y comunidades en situación de pobreza. Un tema del que se viene

hablando desde hace 40 años en la Organización de Estados Americanos.

Tenemos mucha exclusión e inequidad en nuestra región, y la desigualdad no ha cambiado a pesar de que los países han crecido económicamente, a nivel macro; y aunque se encuentran menores niveles de discriminación, aún se mantienen formas abiertas y graves de intolerancia y rechazo ante la pobreza.

Existen hoy situaciones de violencia, agravadas por nuevas amenazas, especialmente por el accionar de los poderes paralelos. Hay sistemas democráticos que están parcialmente secuestrados, de forma degradante por la violencia criminal, la violencia social, la violencia contra las mujeres y los jóvenes. Violencia contra inmigrantes y trabajadores, violencia contra la institucionalidad, los bienes y contra el progreso. Es la violencia contra la democracia debido a la proliferación, influencia y penetración de grupos irregulares, que tipifican las persistentes violaciones de derechos humanos en regímenes de la democracia.

Este vistazo rápido del panorama americano parece poco optimista, pero debemos apuntar también los progresos que se han alcanzado en un periodo de transición tan corto en que estas organizaciones civiles han sido protagonistas. Estamos en democracia desde hace veinte años y a pesar de que falta mucho por hacer, son notorios los avances.

A mediados de los años ochentas –que paradójicamente en otros aspectos fue llamada la década perdida– la región emprendió un arduo camino de democratización. Se inició en Argentina y Brasil, que se adelantaron para eliminar las dictaduras y gobiernos militares autoritarios y superar los traumas políticos. Se restauraron los derechos humanos básicos y se fortalecieron las reivindicaciones específicas de mujeres y pueblos

indígenas en la agenda internacional de protecciones de los derechos humanos.

A mediados de los noventa florecieron de nuevo los partidos políticos, la ciudadanía se revitalizó, las economías mejoraron y la modernización siguió los indicativos del consenso de Washington, en aquel momento de despegue económico. Ya en esa época se hablaba de pobreza. La primera resolución de la OEA en referirse a la pobreza de la región tuvo lugar en 1986, durante la XVI Asamblea General; donde se aprobó la erradicación de la pobreza absoluta. En 1988, los Estados aprobaron el Protocolo de San Salvador. Sin embargo, hoy a veinte años, solamente dieciséis Estados –de los 34– lo han ratificado.

Pero se hablaba de la pobreza y había un impulso sólido desde la sociedad civil para exigir y defender los derechos humanos sociales de amplias colectividades humanas. Durante este período de la democratización interamericana nacieron importantes instituciones de derechos humanos del Estado.

A principios de este nuevo y complejo siglo XXI, hay una reconfiguración del poder, notablemente desarrollado en Sur América, que muestra la tendencia a formar los denominados gobiernos progresistas. Un aspecto notable es que esta reconfiguración del poder se ha dado por medio de elecciones y de consultas democráticas populares, reguladas por un sistema administrativo bastante institucionalizado en la región. Es decir, estos procesos han ocurrido sin retornar a las odiosas formas de represión y autoritarismo, ni al amordazamiento de opositores. En esta reciente etapa entre el 2005 al 2007, han sido más de cuarenta procesos electorales en los que han votado más de trescientos noventa millones de personas desde México hasta Argentina.

El segundo aspecto que se debe hacer notar, dentro de los registros electorales, es que la mayoría de las personas que votaron provienen de los sectores y de las zonas más pobres de América. Por eso, las elecciones de hoy en las Américas nos muestran que la profundización de la democracia está asociada con la emancipación de la clase trabajadora y de los oprimidos, como dijo el profesor Norberto Bobbio.

Este es un vistazo del panorama actual de las democracias en Latinoamérica y el Caribe, en las cuales también existen silencios cómplices y situaciones de violencias no aclaradas. Ciertamente, hay también angustia e incertidumbre por la ineficacia de las instituciones del Estado, y por la limitada responsabilidad social, y por el escaso compromiso con los derechos humanos por parte del empresariado.

Las elecciones, en efecto, no resuelven todos los problemas de derechos humanos ante las responsabilidades estatales, y por eso nos encontramos en este curso regional.

Una ruta por construir: los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

En este VI Curso compartiremos la naturaleza e implicaciones de las prácticas de exigibilidad que las ONG's llevan a cabo en el área de los DESC. Tratamos de estudiar las metodologías que han implementado, pues son las organizaciones civiles las protagonistas en subsanar los déficits de nuestras democracias. Esta contribución nos permitirá sin duda, reforzar la estrategia del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y colocarla ante el sistema interamericano como agenda y como proceso formativo; como una contribución para que los indicadores de progreso, en el Protocolo de San Salvador, sean materia de observación y cumplimiento y no sólo de "obligaciones colaterales".

Palabras inaugurales

El marco estratégico del Instituto trata el enfoque crítico de la exclusión, la desigualdad y la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos, con los instrumentos y tratados del sistema interamericano. Esto implica por un lado, un desarrollo conceptual de los principios, criterios y prácticas que desde este sistema pueden abordar la pobreza; y por otro, valorar cómo ahora estos principios y prácticas satisfacen a las personas o grupos atendidos por los órganos de este sistema, en los procesos de reclamación y de judicialización de derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

Este enfoque estratégico supone, asimismo, analizar y medir el impacto que el sistema interamericano ha logrado para el abordaje y tratamiento de la pobreza teniendo en cuenta elementos como la creación de ciudadanía y la efectividad de la democracia, y el tipo de apoyo que requieren los gobiernos para aumentar su capacidad, para asumir sus responsabilidades y obligaciones de derechos humanos, desde esta dimensión política de la pobreza.

La forma en que las organizaciones presentes implementan y abordan los derechos humanos, desde la perspectiva de la pobreza, ha permitido la apertura de espacios para visualizar las violaciones ocultas ante los procesos democráticos así como la necesidad de implementar cambios en las normas y procedimientos legales para exigir los derechos y acceder a la justicia, de manera que prevalezcan la dignidad y los derechos humanos de los pobres.

El primer derecho de los pobres, como dice el teólogo Gustavo Gutiérrez y así lo decía también el Arzobispo Romero, es el derecho a salir de la pobreza, y esta frase vital no está escrita en los tratados ni en las convenciones interamericanas, y tampoco se desprende de las resoluciones de nuestra Organización de Estados Americanos.

Hace trece años, en conjunto con la CEPAL, el IIDH emprendió una importante reflexión acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas. La discusión se centró en los derechos humanos fundamentales de naturaleza económica y social, y en ese núcleo duro irreductible de derechos que no pueden ser derogados ni cambiados en ningún sistema político ni mucho menos económico. Esta reflexión se plasmó posteriormente en un documento titulado “La Igualdad de los Modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de América Latina” (CEPAL/IIDH, 1997). Ese estudio documentado plantea que los gobiernos tienen verdaderas obligaciones respecto a los derechos económicos, sociales y culturales; obligaciones relacionadas con el desarrollo de políticas y programas que deben cumplirse aunque se modifiquen las condiciones sociales y económicas de los países. Según este enfoque, el cumplimiento de ese núcleo de derechos es susceptible de vigilancia.

En esta misma línea de trabajo compartido, por muchos años, hoy analizamos las medidas estratégicas de defensa así como las sentencias, interpretaciones y beneficios sociales, que han obtenido de las acciones de reclamación individual y colectiva. Queremos también conocer cuántos y qué tipo de casos han presentado, qué conceptos políticos y qué herramientas legales han utilizado para poder medir el cumplimiento de las obligaciones sobre derechos humanos por parte de los Estados.

A diferencia de lo que hicimos con la CEPAL hace trece años, el interés de hoy es averiguar cuánto se ha avanzado en la reclamación de los derechos económicos, sociales y culturales en aspectos como: el acceso a la justicia, el tratamiento de estos derechos en la agenda política de la democracia, el desa-

Palabras inaugurales

rollo de políticas públicas y de responsabilidad social empresarial. La finalidad es aproximar al IIDH a los espacios en los cuales las propias capacidades de los pobres están dirigidas a reducir la pobreza; para que sean los pobres los actores y gestores de sus propias reclamaciones judiciales y sociales.

Queremos analizar con ustedes el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales; valorar si las obligaciones inderogables en esta materia a nivel regional, son en realidad elementos que nos permiten escudriñar en la práctica de la exigibilidad y la justicialidad de los DESC a través de tres derechos: la salud, el trabajo y la educación.

La forma de llevar a la práctica estos derechos quizás resulta más complicada que evitar la violación de derechos civiles y políticos de personas y comunidades. Asegurar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales es asegurar el derecho que toda persona tiene a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, y la mejoría continua de las condiciones de su existencia digna. Esto sobrepasa el dominio de la ética y de la política, de lo cultural y de lo institucional, para entrar de lleno en el terreno económico, ya que requiere la generación de recursos suficientes y una asignación presupuestaria justa para el cumplimiento de los DESC.

Y en este sentido tenemos importantes antecedentes emanados de nuestro sistema interamericano. En primer lugar, el concepto de vida digna, señalado en la emblemática sentencia de Villagrán Morales contra Guatemala, del 19 de noviembre de 1999; junto a los votos razonados de Antonio Cançado-Trindade y Arilio Abreu Burelli. En segundo lugar, los antecedentes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre los años 1978 y 1980 —época de violaciones en situaciones políticas muy extremas—, cuando se estableció la

grave relación causal entre las violaciones a los derechos civiles y políticos de las personas, por un lado, y la absoluta pobreza y grave crisis de los derechos económicos, sociales y culturales por otro. Está también la valiosísima opinión consultiva OC-11 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que eximió a los indigentes del agotamiento de recursos internos cuando no hay vías, ni recursos, ni funciona el ordenamiento legal para atender la reclamación y determinar el cumplimiento de derechos esenciales y de ciudadanía.

En el espacio de debate y estudios aplicados con este VI Curso, y a propósito de la OC-11 acerca de la indigencia, quisiera reflexionar sobre una nota que no puede pasar inadvertida. Se trata de una mujer indigente de aproximadamente treinta y cinco años, que apareció muerta en una calle de un país de nuestra región. La medicatura forense certificó que el deceso se había producido por causas naturales. ¿En qué mundo estamos, en qué democracia estamos hoy, que la muerte por hambre, por abandono, por enfermedad, puede ser considerada natural? ¿Es natural que en nuestra democracia se muera de hambre la gente, por enfermedades, tirada en las calles y abandonada?

Realidades tan dramáticas como esta contradicción viviente, constituyen el desafío diario de la democracia, porque si terminamos por considerar naturales y normales la pobreza y la miseria; si dejamos de indignarnos ante el drama humano de la miseria y la violencia, nos encontraremos ante la deshumanización de la sociedad; ante lo que algunos colegas llaman la “inefectivización” de los derechos humanos dentro de la democracia.

¿Qué ocurre entonces con los derechos humanos de los más pobres en nuestro continente? ¿Cómo se puede hacer para que cuatro de cada diez latinoamericanos y caribeños que hoy so-

Palabras inaugurales

breviven en la pobreza tengan derechos humanos, sin que sea eso lo único que tengan?

Como ustedes saben y como lo dijo siempre el Arzobispo Óscar Romero, “ser titular de derechos no alivia el hambre ni cura las enfermedades, no protege del frío ni viste ni educa a nuestros hijos e hijas”. El discurso que pronunció un mes antes de su muerte, hace veintiocho años, advertía el peligro que supone la supuesta universalización de los derechos humanos cuando terminan en connivencia con el poder. Ese es un peligro que también nos acecha en la democracia, cuando hablamos de pobreza y derechos humanos. Los derechos humanos son universales, inherentes a todas las personas de cualquier condición, y esa es su fortaleza; pero no podemos quedarnos sólo en ese punto retórico. Se debe observar y analizar –escudriñar– cuál es el contenido de esos derechos humanos para ver si efectivamente son una universalización real.

Hasta hace poco tiempo el tema de la pobreza no se consideraba susceptible de ser abordado rigurosamente desde la perspectiva de los derechos humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales han tenido importantes desarrollos teóricos, conceptuales y doctrinarios en las últimas décadas. Esto se ha logrado por medio de la práctica de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; de los informes pioneros del periodo 1978-1985; de los informes de relatoría y por medio de las sentencias emblemáticas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo me interesa reiterar que a veinte años de la promulgación del Protocolo, solamente 16 de los 34 estados miembros lo han ratificado. Es revelador y significativo también, que solamente dos derechos y medio son exigibles y justiciables dentro del tímido proceso de cumplimiento del Protocolo de San Salvador. No deja de ser paradójico que hoy,

a finales de esta primera década del siglo XXI, los gobiernos de corte progresista que han accedido recientemente al poder en la región, muestren también serias reservas cuando se trata de reconocer un enfoque de derechos relacionando la pobreza y los derechos humanos, cuando se trata de promover la reivindicación de los tratados de derechos humanos.

Desde hace más de una década, el IIDH realiza esfuerzos por instrumentalizar los derechos económicos, sociales y culturales. Ante el panorama de los derechos humanos de los más pobres en nuestro continente, en el IIDH nos hemos impuesto la tarea de proponer que en la agenda política, se traten los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza; y también en la agenda formativa, en la agenda jurídica, en la agenda de protección de la Organización de Estados Americanos, que tiene armas muy políticas y políticas regionales para hacerlo realidad hemisférica.

Así pues, este desafío que se ha propuesto el IIDH, el respeto a los derechos humanos y el tratamiento de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, se enfoca en cuatro conjuntos de derechos:

- a) El conjunto de derechos de acceso a la justicia;
- b) el conjunto de derechos de acceso a la participación política y democratización;
- c) el conjunto de derechos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales desde el sistema interamericano;
- d) el derecho a la formación educativa y al conocimiento de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza,

Palabras inaugurales

en las políticas públicas educativas, que caracteriza el rol del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Y en relación a este punto, permítanme felicitarles por los amplios programas de educación popular que han implementado en derechos humanos en las Américas. Hoy, en nuestras democracias, se requiere que se llegue a la educación pública para lograr abarcar a la población. En este sentido, a las organizaciones civiles nos corresponde vigilar, supervisar y monitorear las políticas de formación nacional: curriculares, metodológicas, de adaptación y formación del magisterio para que la educación en derechos humanos esté contenida en los programas nacionales.

Las tres perspectivas que quiere desarrollar el IIDH en el futuro próximo, en torno al sistema interamericano y a la reclamación de derechos, son en primer lugar el aspecto normativo, es decir la relación entre derechos humanos reconocidos en el plano normativo interamericano y la pobreza. Esto involucra un desarrollo conceptual y político: pobreza, como violación *per se* de derechos humanos; la pobreza como causa de la violación de derechos humanos; la pobreza como consecuencia de la violación de derechos humanos y la pobreza como agravante de la violación de derechos humanos.

En segundo lugar, el aspecto procedimental. Es decir, preguntarnos cómo los procedimientos del sistema interamericano deberían analizarse, utilizarse, preservarse y de ser posible modificarse, en función de ese sector importante de la población en la región al que no llegan los beneficios de la democracia. En este punto se incluyen los requisitos exigidos, la distribución de cargas probatorias, la aplicación de la opinión consultiva OC-11, los costos de los procedimientos, y el fondo de ayuda para

las víctimas y para el litigio también que deben formar parte de las políticas retributivas del sistema en general, incluidos los órganos políticos de la OEA.

Y en tercer lugar, el aspecto institucional y estructural. Es decir, analizar cuáles son las herramientas y mecanismos institucionales que tiene el sistema interamericano para aproximarse, mirar, atender y tratar la dimensión de la pobreza como una cuestión de derechos humanos. Mecanismos, por ejemplo, como casos individuales, visitas en el sitio, las relatorías u otros mecanismos que puedan desarrollarse a partir de principios y criterios desarrollados, realizando innovaciones pero manteniendo siempre los contenidos esenciales del sistema interamericano como tales, sin cambiar las bases pétreas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estos son apenas unos trazos de este marco estratégico tan amplio como apasionante. Nunca como ahora se ha hablado tanto de la pobreza, pero nunca como hoy hemos visto pasar y dejado pasar de largo tantas oportunidades para que la opresión de la pobreza desaparezca de nuestras democracias.

Sin duda, hoy por hoy, constituye un avance singular del sistema democrático que puedan votar y que aquellos que conocen sus derechos, los reclamen. Pero la gente en condición de pobreza no participa en los partidos ni en las entidades, —excepto por el voto de las democracias formales ya señalado— tampoco habla, y la mayoría de los pobres no conocen sus derechos. Están ausentes de los foros y las cumbres donde se habla de sus vidas y en su nombre como sujeto a ciudadanía relegada.

El tema de la pobreza alude a la justicia y a la educación, dos pilares fundamentales de la promoción del respeto a los derechos humanos en las Américas. Pero principalmente atañe al sistema político, a la democratización de la sociedad que en

Palabras inaugurales

muchas ocasiones ha sido coartada por la ineffectivización de los derechos humanos.

Sin duda, del debate y del intercambio del VI Curso, saldrá una visión más cercana a los requerimientos de las poblaciones que más necesidades tienen, y unos planes más efectivos para hacer una realidad política y social, su disfrute de los derechos a la educación, a la salud y al trabajo, como lo exige el principio de la dignidad humana.