

e. "... hasta el máximo de los recursos de que disponga..."

Esta salvedad, introducida para relativizar de alguna manera las obligaciones del Estado en cuanto al cumplimiento de los compromisos contraídos en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2), ha presentado varias dificultades que deben ser cuestionadas y superadas.

Por una parte, sugiere una división artificial de derechos, en el entendido -a nuestro juicio, equivocado- de que mientras todos los derechos civiles y políticos son de aplicación inmediata, todos los derechos económicos, sociales y culturales deben esperar, como condición previa para su satisfacción, la disponibilidad de recursos estatales suficientes. Los teóricos, sin embargo, han sido incapaces de brindar una explicación jurídica consistente y satisfactoria a las incongruencias que presenta esta división artificial de derechos. Un ejemplo puede ilustrar mejor el punto que intentamos evidenciar.

Como ya hemos señalado, hay derechos clasificados en el grupo de civiles y políticos que requieren una acción decidida del Estado -incluyendo la asignación de recursos suficientes- para su satisfacción, como es el caso de los derechos de detenido. Hasta donde sabemos, no existe ningún instrumento internacional o regional de protección, ni jurisprudencia de los órganos de alguno de ambos sistemas, que acepten que un prolongado retardo en la excarcelación de una persona pueda justificarse en virtud de que el Estado no cuenta con los recursos necesarios para asegurar un adecuado registro de detenidos o que garantice que el Poder Judicial dicte la medida oportunamente y que ésta sea prontamente ejecutada por las autoridades penitenciarias. En otras palabras, parecería inaceptable que se condicione o se postergue el disfrute del derecho a la libertad personal en estas circunstancias, de tal manera que dicho derecho pueda ser exigido sólo cuando el Estado cuente con los recursos necesarios para ajustar adecuadamente el cumplimiento de los lapsos procesales o la administración de los establecimientos penitenciarios.

El ejemplo anterior evidencia que, aún en el campo de ciertos derechos civiles y políticos, los recursos limitados podrían invocarse como justificación para una falta de acción estatal destinada a asegurar los derechos de las personas privadas de su libertad, sin que por ello la comunidad de naciones haya renunciado a exigir su satisfacción, por lo que podemos concluir que las pretendidas diferencias entre ambos grupos de derechos son más un reflejo del debate ideológico, propio de los años de la guerra fría, que producto de un cuidadoso estudio sobre la complejidad jurídica y política de cada uno de los derechos humanos reconocidos por los instrumentos internacionales.

Por otra parte, la salvedad expresada en el artículo 2 del Pacto no puede considerarse absoluta, dando lugar a una postergación indefinida de los compromisos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, sino que, por el contrario, impone claras obligaciones al Estado al indicar que se debe emplear "el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas", lo cual supone no sólo la irreversibilidad de los logros ya alcanzados -bien sea a nivel legislativo o en cuanto al desarrollo de políticas- sino también un énfasis especial en la asignación de recursos para estas áreas, por encima de otros rubros presupuestarios que no se revierten en la satisfacción de los derechos reconocidos en el pacto⁶.

Finalmente, si existe un área en la cual el discurso neoliberal debe ser enfrentado con fuerza por el movimiento de derechos humanos, es la referida a los supuestos beneficios a largo plazo que se pueden obtener a costa de sacrificios a corto plazo en el

6 Sobre este particular ver la Observación General Nº 2 pár. 9 y la Observación General Nº 3, párrafos 9, 10 y 11, ambas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ver además los Principios de Limburgo, relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *Human Rights Quarterly*, vol. 9 Nro. 2, 1987, en especial párrafos 23 a 28.

disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, a consecuencia de una disponibilidad de recursos limitada pero temporal. Con frecuencia, de acuerdo con esta lógica, incluso los retrocesos son vendidos como avances, pues serían tan sólo retrocesos relativos y circunstanciales destinados a lograr progresos sustanciales en el futuro.

Una vez más, en honor a la consistencia, habría que preguntarse hasta qué punto sería aceptable que se argumentara la imposición violenta de un régimen dictatorial -y todas sus consecuencias en materia de violación de derechos civiles y políticos- en base a la promesa de una futura y fortalecida democracia "deslastrada" de agentes perturbadores. Siguiendo a Nikken, vale recordar que "del mismo modo en que no es admisible que se imponga una tiranía con el pretexto de preparar a la población para disfrutar en el futuro de instituciones democráticas, es insostenible que se someta deliberadamente a la miseria a la mayoría de la población con la excusa de que ello garantiza el bienestar futuro o la supervivencia de un sector de la economía"⁷.

En otras palabras, argumentos que resultan inaceptables en el campo de los derechos civiles y políticos, no pueden ser consentidos en el de los derechos económicos, sociales y culturales, pues la postergación de cualquier derecho en atención a "un futuro mejor", no es más que la postergación de la realización de la persona y de su dignidad, lo cual resulta incompatible con los principios de una sociedad democrática.

f. Cantidad vs. calidad

Otro mito que cobra fuerza -especialmente a medida que avanza el discurso neoliberal- tiene que ver con el supuesto deterioro cualitativo en el disfrute de los derechos económicos, socia-

7 Nikken, Pedro. *En defensa de la persona humana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988. Págs. 87 y 88.

les y culturales, a causa de lo que se considera un injustificado incremento cuantitativo de la cobertura de los servicios destinados a satisfacer estos derechos por la vía de la masificación-universalización, en el lenguaje de derechos humanos.

Uno de los ejemplos a los que con mayor frecuencia se recurre para sustentar este mito es el del deterioro de la educación, pues la masificación de la enseñanza gratuita a nivel primario -y progresivamente en los niveles secundario y superior- sería la causa del deterioro de su calidad.

En nuestra opinión, resultaría cómodo y encubridor responsabilizar a la universalización de la educación, prevista tanto en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 13) como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26, en concordancia con el artículo 47 de la Carta Reformada de la OEA), por tal situación. Estos instrumentos no sólo garantizan el derecho a la educación, sino que establecen la necesidad de que la misma tenga un componente marcadamente cualitativo. El Pacto no se conforma con reconocer el derecho universal a la educación, sino que le otorga una finalidad al destacar que "...debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad" y que "...debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales étnicos y religiosos...", para lo cual se prevé igualmente que los Estados deben "...mejorar continuamente las condiciones del cuerpo docente". En términos similares se formulan los artículo 45 y 50 de la Carta reformada de la OEA, imprimiéndole un carácter eminentemente cualitativo a la educación, por encima de un crecimiento cuantitativo vaciado de contenido, ya que en dichos instrumentos se subraya una visión de la persona humana para cuyo desarrollo es imprescindible el componente cualitativo. El argumento del sacrificio de la calidad en favor de la cantidad se ha utilizado en torno a otros derechos como el derecho a la salud. De nuevo, la consistencia nos obliga a examinar esta afirmación desde otro punto de vista.

Resulta curioso que se contraponga calidad y cantidad en el caso de los derechos sociales, sin que tal preocupación se evidencie en el caso de los derechos políticos. Así, por ejemplo, podría afirmarse que la masificación del sufragio le ha restado calidad a la participación política, debido a que los electores -muchas veces analfabetos- no cuentan con los elementos necesarios para formarse un juicio adecuado sobre las ofertas electorales. Sin embargo, sería absurdo concluir que la respuesta a este problema estaría en revertir la universalidad del voto; por el contrario, de lo que se trata es de abrir canales de participación informada que aseguren, además de cantidad, calidad.

Somos de la opinión de que, desde el punto de vista de los derechos humanos, fundamentados en la idea de dignidad humana, calidad y cantidad no pueden ser conceptos contrapuestos sino complementarios. En tal sentido, si la conclusión es que la expansión de la educación fue producto de la lógica clientelista del populismo en boga en muchos países de la región, de lo que se trata entonces es de acabar con el clientelismo, no con la educación o con la salud o con cualquier otro derecho, cuyo disfrute debe asegurarse en función del pleno desarrollo de la persona en atención a su dignidad.

3. Enfrentar retos

Si, como creemos haber evidenciado, muchas de las afirmaciones que a lo largo de los años han prevalecido para pretender justificar unas supuestas diferencias entre ambos grupos de derechos, obedecen a un tratamiento acrítico basado más en mitos que en realidades, el siguiente paso consiste entonces en identificar los retos que confrontamos para asegurar un tratamiento adecuado de los derechos económicos, sociales y culturales.

a) Contribuir al desarrollo normativo de los derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos civiles y políticos han logrado un mayor grado de desarrollo normativo, en buena parte por la activa intervención

de la comunidad internacional no gubernamental, la cual ha formulado abundantes propuestas normativas y de control y verificación. De cierta forma, se ha desarrollado un ciclo que se retroalimenta: denuncia de casos = desarrollo de propuestas normativas internacionales = puesta a prueba y aplicación nacional de la normativa = nuevos y más complejos casos = mejoramiento del marco normativo internacional.

Otros dos factores influyeron en un mayor desarrollo normativo de los derechos civiles y políticos. Por una parte, la gran mayoría de las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional, nacen en países industrializados y con una visión, si se quiere, occidental, de los derechos humanos, según la cual las libertades y derechos a ser tutelados se ubican principalmente en el terreno de los civiles y políticos, marcando tempranamente desde los años de la posguerra el rumbo a seguir en la defensa de los derechos humanos, hasta el punto que, aún en los casos en que sistemas regionales como el interamericano no establecieran diferencias entre ambos grupos de derechos, el peso de la acción ha estado más cargada hacia los derechos civiles y políticos, a causa -al menos en parte- del enfoque predominante de las ONG hacia dichos derechos. Por otra parte, la existencia de un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos a través del cual se abre la posibilidad de que actores no gubernamentales interviniieran e incidieran en los debates sobre estas materias, creó un ambiente propicio al desarrollo normativo de estos derechos a nivel internacional.

Estas circunstancias permearon el enfoque de trabajo de derechos humanos a nivel nacional, dando preponderancia a los derechos civiles y políticos. En el campo de los derechos económicos, sociales y culturales no se ha producido aún ese ciclo al que nos referíamos anteriormente; naturalmente, éste no tiene que ser idéntico, pero no puede ser diametralmente diferente. Cada derecho (incluso dentro del mismo grupo) tiene su propia "personalidad", algunos más desarrollados que otros, y no se les puede tratar de igual forma pero, tampoco, por el hecho de estar ubicados -a veces de forma arbitraria, como hemos visto- en determinado grupo, se justifica que se les trate de una manera tan

radicalmente distinta que terminemos por desarrollar dos sistemas independientes que transiten rumbos paralelos, sin tocarse, en contra de lo que predica la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

No podemos despreciar o ignorar la experiencia acumulada en estrategias de defensa y avances normativos en el campo de los derechos civiles y políticos, sino nutrir de ella el trabajo por los derechos económicos, sociales y culturales. Si no hay consistencia en las estrategias, si no intentamos que los sistemas de protección comiencen a utilizar una lógica para abordar los derechos económicos, sociales y culturales similar a la que han utilizado en el caso de los derechos civiles y políticos, reforzando los mecanismos de control y verificación, abriendo nuevos espacios para la participación de actores no gubernamentales, etc., corremos el riesgo de caer en la trampa: como son derechos de naturaleza diferente, no podemos exigir los mismos avances ni esperar los mismos logros.

Éste es quizá uno de los campos menos explorados y que requiere con mayor urgencia una atención y acción innovadora. La utilización de recursos administrativos y de amparo, así como de otros recursos judiciales para la defensa de estos derechos, debe incrementarse, ya que, si bien es posible que se obtengan fallos contrarios en la jurisdicción interna, sólo así es posible acudir a la instancia internacional, evidenciando las limitaciones del sistema interno y brindando elementos para que los mecanismos del sistema internacional produzcan un mayor número de pronunciamientos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

*b) Identificación del contenido mínimo y construcción de indicadores**

**Esta sección ha sido elaborada con base en criterios desarrollados por la autora para la construcción de un marco conceptual sobre derecho a la salud que forma parte de un estudio publicado por el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos.*

Al referirnos a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, intentamos evidenciar cómo el carácter indeterminado del contenido de un derecho puede convertir-

se en un obstáculo para su exigibilidad. Un reto importante que confronta el movimiento de derechos humanos consiste en identificar y desarrollar el contenido mínimo esencial de cada uno de estos derechos.

Como bien lo ha señalado Ayala:

...el contenido esencial de los derechos señala una frontera que el legislador no debe traspasar, un terreno que la ley limitadora no puede invadir sin incurrir en inconstitucionalidad. La garantía de contenido esencial es 'límite de los límites' porque limita la posibilidad de limitar, porque señala un límite más allá del cual no es posible la actividad limitadora de los derechos fundamentales y de las libertades públicas⁸.

Diversos autores coinciden en señalar la necesidad de definir el contenido mínimo esencial o contenido básico mínimo de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales como una forma de identificar las obligaciones concretas que un Estado asume al reconocer estos derechos en la legislación nacional o mediante la adhesión a un convenio internacional.

Así, por ejemplo, Alston señala que existe un

contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas (...) El hecho de que dicho contenido debe existir (que en cierta medida puede, no obstante, estar potencialmente sujeto a la suspensión o a las limitaciones de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Socia-

8 Ayala, Carlos. "Consideraciones sobre el desarrollo legislativo inadecuado de derechos y garantías constitucionales". En: *Constitución y Reforma: un proyecto de Estado social y democrático de derecho*. Comisión Presidencial para la Reforma del Estado. Caracas, 1991.

les y Culturales]) parecería una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos (...) Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual deberá considerarse que un Estado Parte viola sus obligaciones⁹.

Sin embargo, otros autores -inclusive en el interior del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- rechazan la posibilidad de establecer un contenido mínimo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo en el caso del derecho a la salud, sosteniendo que

siendo el ideal del ser humano llegar al nivel más alto posible de vida, no es posible fijar un límite mínimo uniforme debajo del cual se considere que un determinado Estado no está cumpliendo con sus obligaciones en materia de salud. En cambio, sí es factible determinar, teniendo en cuenta su naturaleza progresiva, si han habido avances, retrocesos o estancamientos en el goce del derecho a la salud¹⁰.

Consideramos que fijar un límite mínimo uniforme por debajo del cual no debe ubicarse ningún Estado, no debilita el derecho en cuestión siempre y cuando dicho contenido sea entendido como un punto de inicio y no como un punto de llegada; por el contrario, establecer ese marco asegura una base uniforme que debe ser respetada, incluso por aquellos estados con recursos económicos limitados. Vale recordar que una de las razones que ha impedido el desarrollo de mecanismos más eficaces de verificación del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es precisamente el carácter vago e indeterminado del contenido de dichos derechos, por lo que no tiene mayor sentido rechazar la posibilidad de definir el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. La definición de un contenido mínimo esencial de un

9 Alston, Philipe. *Op. cit.*, págs. 352 y 353.

10 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Día de debate general sobre el derecho a la salud. Nota de debate. Ginebra, diciembre de 1993.

derecho no puede significar un techo sino tan sólo un piso a partir del cual se vaya desarrollando progresivamente el más alto nivel posible de satisfacción del mismo. Lo anterior es posible si se toma en cuenta que:

la normativa internacional establece un *nivel mínimo* de protección y bienestar social cuya consecución debe ser buscada por *todos los Estados*, cualesquiera que sean sus sistemas o circunstancias, incluso si -como en el caso del Convenio sobre derechos económicos, sociales y culturales- la plena consecución de éstos está concebida como el resultado del *progresivo desarrollo* de la política, la legislación y actuación práctica de una nación¹¹.

Siguiendo a Ayala es posible identificar al menos dos elementos que facilitarían la tarea del movimiento de derechos humanos a la hora de definir el contenido esencial de un derecho:

En primer lugar, identificar el ámbito de la 'realidad aludida' por el derecho; es decir, fijar qué debe entenderse por la declaratoria (por ejemplo, por 'asociación', o por 'reunión pacífica y sin armas') y diferenciarlo de aquello que no puede considerarse incluido en el precepto por no pertenecer a lo que éste específicamente quiere proteger (por ejemplo, excluyendo de la reunión el simple hecho de estar juntos). En segundo lugar, lo que se llama el 'tratamiento jurídico' contenido en el precepto que reconoce el derecho; es decir, la fijación del contenido y alcance de la protección constitucional que con él se quiere dispensar (...) La mención de la realidad protegida va acompañada en las propias normas de una especificación del contenido de la protección misma, de una concreción de los elementos que integran el 'tratamiento jurídico' del sector de la realidad¹².

11 Kartashikin, Vladimir. "Derechos económicos, sociales y culturales". En: *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos*. Vasak, K. (ed.). Vol. I, UNESCO, París, 1982. Pág. 171. Énfasis añadido.

12 Ayala. *Op. cit.*, págs. 277 y 278.

Otro reto en este campo consiste en diferenciar entre *contenido mínimo* y *obligaciones mínimas* del Estado. En debates recientes sobre el contenido mínimo esencial de los derechos económicos, sociales y culturales, se ha propuesto que, más que apuntar a los contenidos del derecho sería necesario identificar las obligaciones mínimas del Estado.

Mas allá de sus posibles ventajas prácticas, este enfoque presenta al menos dos problemas conceptuales. Por una parte, siendo que el titular del derecho es la persona humana, la definición del contenido debe realizarse en relación con aquello que el derecho confiere a su titular; definir el contenido del derecho en base a las obligaciones del Estado supone trasladar el peso de la conceptualización del derecho, de la persona como titular, a la entidad responsable por su satisfacción. En tal sentido, consideramos que las obligaciones mínimas del Estado pueden derivarse de aquellos elementos identificados como contenidos mínimos del derecho, pero en ningún caso sustituirlos.

Por otra parte, la definición de obligaciones mínimas en base a las prioridades y aplicación de políticas públicas, supondría el privilegio de determinado tipo de políticas frente a otras, prescindiendo del carácter neutro que debe regir el examen sobre la satisfacción de los derechos humanos independientemente del tipo de régimen político imperante en un Estado, partiendo de la base de que el papel del Estado debe estar orientado a garantizar "*la procura existencial*" de sus ciudadanos, prescindiendo del modelo de Estado que se adopte¹³. Además, tal enfoque estaría reñido con la libertad con la que debe contar cada Estado para aplicar las políticas que considere más eficaces, siempre que éstas redunden en la satisfacción del derecho en cuestión. La identificación del contenido mínimo no puede sugerir determinadas políticas como las únicas, mejores o más satisfactorias para alcanzar la realización de un derecho, sino fijar un marco básico de referencia cuya insatisfac-

13 Ver: Ayala. *Op. cit.*

ción permita establecer el incumplimiento de las obligaciones del Estado independientemente de las políticas adoptadas.

Si bien es cierto que se debe tomar en cuenta el problema de la posible carencia de recursos, éste no puede convertirse en un condicionante para la identificación del contenido mínimo esencial de un derecho que, siendo inherente a la persona humana, confiere a su titular un núcleo intocable de garantías para su satisfacción.

El ejercicio propuesto permite, además, identificar el *núcleo intangible* de un derecho, que es diferente a su contenido mínimo y a las obligaciones mínimas del Estado, pues nos remite a aquellos aspectos del derecho que, aun en situaciones excepcionales, no puede ser menoscabado por restricciones derivadas de, por ejemplo, la suspensión de garantías constitucionales.

De manera que, un tercer ámbito de retos para el movimiento de derechos humanos, consistiría en identificar ese núcleo intangible partiendo de la base de que, de la misma manera que existen ciertos derechos civiles y políticos que no pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia -generalmente de carácter político-, debería asegurarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares.

Finalmente, el desarrollo de indicadores en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye uno de los retos más complejos pero también de los más interesantes.

Existen limitaciones en cuanto a la idoneidad de los indicadores para reflejar adecuadamente la satisfacción de las responsabilidades del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pues los indicadores no han sido diseñados desde una perspectiva de los derechos humanos, por lo que ciertos elementos, tales como la posible discriminación hacia determinados sectores de la población, no son adecuadamente reflejados; igualmente, algunos indicadores están diseñados en función de evaluar la ejecución de políticas, por lo que la informa-

ción que reflejan es irrelevante o marginal para propósitos de derechos humanos.

Más allá de estas limitaciones, si se quiere desarrollar un trabajo de análisis consistente sobre la satisfacción de estos derechos, es preciso abordar la (re)construcción de indicadores idóneos, pues como bien lo han señalado los expertos en un seminario internacional de Naciones Unidas sobre este tema:

porque...[los] problemas sobre lo inadecuado de los datos y sobre su recopilación no deben excluir la acción para manejar problemas obvios sobre los cuales ya existen datos cualitativos o cuantitativos¹⁴.

En este mismo seminario se sugirieron maneras de despolitizar los indicadores:

Una forma de hacerlo sería diferenciando entre diversas gradaciones de violación: violaciones que son resultado de una discriminación voluntaria por parte del gobierno; violaciones que reflejan la incapacidad de los estados para llevar a cabo sus obligaciones y violaciones relacionadas con la indiferencia o negligencia del Estado¹⁵.

La tradición dicotómica en torno a ambos grupos de derechos ha impactado también el debate sobre la construcción de indicadores, dependiendo del uso que se pueda dar a éstos para determinar el grado de satisfacción alcanzado por un Estado sobre sus obligaciones en la materia. Algunos estudiosos han afirmado que la naturaleza diferente de los derechos económicos, sociales y culturales, frente a los civiles y políticos, lleva a diferencias en los

14 Naciones Unidas. "Seminario sobre indicadores apropiados para medir los alcances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales ". Mimeo. Versión preliminar, pár. 14.

15 *Ibid.*, pár. 30.

propósitos del monitoreo, de tal manera que en el campo de los derechos civiles y políticos el enfoque se centra en eventos, sucesos, especialmente en aquellos que suponen violaciones masivas o sistemáticas contra determinados individuos o grupos de la sociedad, con lo que se buscaría medir hechos concretos, mientras que en el campo de derechos económicos, sociales y culturales, el análisis debe centrarse en las disparidades entre grupos sociales con respecto al acceso, la disponibilidad y calidad de los bienes y servicios necesarios para la satisfacción de dichos derechos, buscando la medición de tendencias¹⁶.

Consideramos que esta apreciación es cuestionable, puesto que, si bien los criterios expresados por dichos expertos para el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales son válidos, no son los únicos posibles. Existen otras formas de evaluar la satisfacción de las responsabilidades estatales en casos y eventos que involucran a personas o grupos concretos; el alcance de la justiciabilidad de un derecho, al igual que cambios regresivos en las políticas, conducen a hechos concretos. El mismo Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha comenzado a desarrollar una valiosa doctrina, por ejemplo, en relación con el derecho a la vivienda, a partir de hechos tan concretos como la demolición masiva de viviendas en República Dominicana y Panamá¹⁷; estudios en esta misma línea han sido desarrollados por el Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos (COHRE) sobre, por ejemplo, la situación del derecho a la vivienda en el Tibet¹⁸.

-
- 16 Esta visión ha sido formulada por miembros del Programa de Ciencia y Derechos Humanos de la Asociación Americana para el Avance de la Ciencia, en un papel de trabajo sobre indicadores titulado "Socioeconomic indicators and human rights". Mimeo, Washington, 1993.
- 17 Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales . "Informe sobre los períodos de sesiones 10^a y 11^a", Suplemento N° 3, E/1995/22, E/C.12/1994/20, Naciones Unidas, Nueva York, y Ginebra, 1995, así como "Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ", República Dominicana, E/C. 12/1994/15 del 19 de diciembre de 1994.
- 18 *Coalition on Housing Rights and Evictions* (COHRE).

Cabe destacar, igualmente, que en el seno de ciertos foros internacionales, como es el caso del Comité de Derechos del Niño, comienza a ventilarse la idea de que la ausencia misma de estadísticas oficiales sobre la situación de ciertos sectores y de sus derechos, podría interpretarse en sí misma como una violación de los compromisos asumidos en virtud de los instrumentos internacionales, ya que difícilmente un Estado podrá adecuar sus políticas a las necesidades de la población si carece de instrumentos confiables de medición y evaluación de esas necesidades. De esta manera, el indicador no es ya sólo un medio para obtener información sino que su existencia o ausencia se convierte en sí misma en un dato para evaluar la satisfacción de las obligaciones del Estado.

Por su parte, saliendo al paso de las pretendidas justificaciones sobre la dificultad para construir indicadores adecuados, el UNRISD ha establecido una serie de criterios -bastante sencillos- para la selección de indicadores, tales como la disposición de datos, la posibilidad de realizar comparaciones, calidad de los datos, validez del indicador, balance y no duplicación, significado conceptual, etc.¹⁹

Vale agregar que los indicadores no deben limitarse a compilaciones de datos estadísticos de carácter cuantitativo:

...por el contrario, muchos de los elementos de las directrices de presentación de informes, requieren la inclusión de elementos narrativos e interpretativos, particularmente en relación con legislación, políticas administrativas y evaluación de los programas gubernamentales²⁰.

19 Ver: Turk, Danilo. Realización de los derechos económicos, sociales y culturales . Informe del Relator Especial. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Nueva York, pág. 7.

20 Jabine, Thomas B. y Johnston, Denis F. *Socioeconomic indicators and human rights*. American Association for the Advancement of Science, Science and Human Rights Program. Mimeo. Washington, 1993, pág. 6.

Además:

A veces, puede ser prematuro o inadecuado aplicar indicadores cuantificables. No todos los indicadores pueden ser expresados en términos puramente numéricos. Por lo tanto, es importante desarrollar, igualmente, criterios, principios y estimaciones de realización de los derechos económicos, sociales y culturales²¹.

En definitiva, la construcción de indicadores adecuados es un reto que debe ser enfrentado más pronto que tarde por la comunidad no gubernamental y académica, y existen ya directrices suficientes como para comenzar a profundizar en esta importante línea de trabajo.

c. Agente de violación: un reto a la consistencia

¿Por qué la Comisión no investiga los actos terroristas? Dicho en otras palabras, ¿por qué ella se preocupa exclusivamente de las acciones atribuibles a los gobiernos? (...) La respuesta, simple y legalmente precisa (...) es que los estados soberanos de la Organización de los Estados Americanos no han escogido entregarle a la Comisión ningún tipo de jurisdicción para investigar el terrorismo y la subversión (...) Por otra parte, no compete a la Comisión sustituir al Estado en la investigación y sanción de los actos de violación cometidos por particulares. En cambio, sí le corresponde proteger a las personas cuyos derechos han sido lesionados por los agentes u órganos del Estado. La razón que, en definitiva, explica la existencia de los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, como en el caso de la CIDH, obedece a esta necesidad de encontrar una instancia a la que

21 Naciones Unidas, *op. cit.*, pár. 20.

pueda recurrirse cuando los derechos humanos han sido violados por tales agentes u órganos estatales²².

En términos generales, a casi quince años de sentado este criterio, el mismo no ha variado sustancialmente, ni en el sistema regional²³ ni en el internacional, aunque en ocasiones el debate ha cobrado tal fuerza que ha obligado a las ONG a depurar posiciones al respecto.

En diversos países que enfrentan conflictos armados internos²⁴, las ONG han sido acusadas de ignorar actos que afectan derechos humanos, cometidos por grupos alzados en armas, terroristas o ejércitos insurgentes, con lo cual los gobiernos en más de una ocasión han colocado a las ONG en una situación embarazosa, al exigirles un pronunciamiento condenatorio sobre los actos de estos grupos; pronunciamiento que, curiosamente, provocaría irritación -como de hecho ha sucedido- de esos mismos gobiernos, si fuese formulado por los órganos intergubernamentales internacionales o regionales de protección, pues, significaría un reconocimiento a entidades a las cuales las autoridades gubernamentales no están dispuesta a conceder otro *status* que no sea el de "delincuentes" o "bandoleros".

El reto para las ONG ha sido complejo, pues se trata de transitar por un estrecho camino en el que es indispensable mantener el balance entre dos posiciones: por una parte, ¿cómo preservar la credibilidad y no parecer indiferentes ante el evidente dolor cau-

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina" (OEA/Ser.L/V/II.49, doc. 19, 11 de abril de 1980), págs. 26 y 27.

23 Este principio fue recientemente ratificado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el "Informe sobre Perú", de 1993.

24 El debate se ha desarrollado en contextos y países tan diversos como El Salvador, Colombia, Perú, Nicaragua, Reino Unido, España, Sudáfrica, Filipinas, Indonesia, Sri Lanka e Israel, entre otros.

sado a miles de víctimas de la acción de tales grupos? Por otra parte, ¿cómo manifestar repudio a tales acciones sin que ello signifique un desplazamiento de obligaciones que desembarazarían a las autoridades de su propia responsabilidad? La posición -a nuestro juicio, más acertada- que emerge actualmente entre las ONG enfrentadas a este dilema apunta también en dos direcciones que enfrentan el problema desde un punto de vista que es, al mismo tiempo, ético y jurídico. Podría decirse que esta postura se sintetiza en los siguientes argumentos: 1) Las acciones cometidas por grupos irregulares son repudiables, no sólo por el dolor que ocasionan a las víctimas sino también porque ningún grupo que pretenda convertirse en opción válida de poder puede hacerlo sobre la base de la negación de los principios básicos que fundamentan el respeto de los derechos humanos; 2) No es posible hablar, en sentido estricto de *violaciones* a los derechos humanos en estos casos, pues no se puede violar un acuerdo del cual no se es parte y sólo el Estado es jurídicamente responsable de proteger aquellos derechos que se ha comprometido a respetar, por lo que en cualquier caso la acción de las ONG estará orientada a exigir del Estado el cumplimiento de sus obligaciones en materia de prevención, investigación y sanción de actos que afecten los derechos humanos, aún en los casos en que dichos abusos hayan sido cometidos por actores no gubernamentales.

La respuesta de las ONG a este complejo tema no ha dejado satisfechos a muchos estados que en diversas ocasiones han intentado reintroducir el tema desde varias perspectivas. Así, se ha pretendido extender las responsabilidades sobre derechos humanos a grupos tan diversos como agentes del narcotráfico, particulares involucrados en hechos de violencia doméstica o empresas multinacionales.

Con motivo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, el *lobby* de algunas ONG dedicadas a los derechos de la mujer transitó por un peligroso camino al intentar relevar el tema de la violencia doméstica como violación de los derechos humanos; si bien la violencia doméstica constituye un serio problema que puede comprometer -casi siempre por omisión- a las instituciones del Estado, lo peligroso de algunas de las pro-

puestas planteadas en este ámbito radica en la ausencia de una diferenciación entre la responsabilidad de los agresores particulares y la del Estado en cuanto agente violador de derechos específicos. La buena disposición de muchos estados de incluir el problema en el marco del debate de los derechos humanos no deja de ser sospechosa, pues significa la posibilidad de desembarazar al Estado de su responsabilidad de prevenir, corregir y sancionar la violencia doméstica a través de mecanismos policiales, judiciales y de política social, con lo que el peso de las acciones de violencia doméstica recaería fundamentalmente sobre los particulares; sería, entonces, un motivo menos para que el dedo acusador de la comunidad internacional apuntara contra los estados por el incumplimiento de compromisos en este terreno y significaría, además, la esperada oportunidad para reabrir el debate sobre otros agentes no estatales de violación de derechos humanos .

Lo anterior debe invitar a la reflexión en el sentido de que esta apertura del sistema de protección de derechos humanos bajo el argumento de una pretendida responsabilidad por parte de agentes no estatales, puede traer más riesgos que beneficios, distorsionando todo el sentido de dicho sistema y debilitando aun más su ya frágil eficacia, al abrir nuevos frentes de trabajo sin que exista la posibilidad real de desarrollar controles efectivos.

Los intentos recientes por incorporar el debate sobre agentes de violación de los derechos económicos, sociales y culturales a entidades tales como empresas multinacionales, no aseguran la debida consistencia con el estado del debate en materia de derechos civiles y políticos y, por el contrario, se corre el riesgo de caer en afirmaciones parciales, sin evaluar el impacto negativo sobre el conjunto de dicho debate.

Por otra parte, desde el punto de vista práctico, las estrategias de defensa de los derechos humanos , sean estos civiles, políticos, derechos económicos, sociales y culturales, deben apuntar, fundamentalmente, a la eficacia mediante el desarrollo de políticas duraderas que aseguren su vigencia en el tiempo.