

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.

El exigir una conducta éticamente aceptable a los grupos armados irregulares puede funcionar -y de hecho así ha sido en algunos casos- como un imperativo moral, en la medida en que dichos grupos tienen aspiraciones de poder y muestran cierto interés en ganarse las simpatías de la población y de la opinión pública internacional.

En el caso de las multinacionales, un imperativo moral equivalente podría encontrarse en el concepto de solidaridad; sin embargo, su efectividad parece dudosa, toda vez que el interés de tales empresas -asumiendo que afectan los derechos humanos en la medida en que recurren a métodos cuestionables para incrementar sus ganancias- parece tener que ver más bien con el afán de lucro que con argumentos de tipo ético. Dicho de otra forma, habida cuenta de las dificultades existentes para asegurar que los estados cumplan con sus compromisos en esta materia, pese a la existencia de sanciones políticas, de posibles retaliaciones de carácter comercial y económico y de problemas de deterioro de su imagen, ¿cómo asegurar desde la sociedad civil presiones y sanciones adecuadas hacia los actores como las transnacionales, especialmente cuando sus principales socios o clientes son precisamente los estados, en muchas ocasiones cómplices por acción o por omisión de sus actuaciones? Debemos recordar que, a diferencia de las operaciones de los grupos irregulares, las operaciones de las transnacionales deben ser autorizadas por los estados y circunscribirse en el marco establecido por éstos, por lo que con mayor razón es al Estado hacia donde deben apuntar las acciones de las ONG encaminadas a proteger el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

Podría argumentarse que, si bien la incorporación de nuevos agentes de violación de los derechos humanos no sirve para incidir sobre sus acciones, sí contribuye a enriquecer el análisis de las causas de las violaciones. No cabe duda de la necesidad de contextualizar los análisis sobre la violación de los derechos humanos; pero se trata sólo de eso: ubicar en el contexto, pero sin perder de vista que el foco de atención debe seguir siendo el Estado. Nos atrevemos a decir, sin embargo, que los análisis teóricos y políticos que centraron su atención en los años 70-80 en asuntos tales como

la doctrina de la seguridad nacional, el imperialismo o la dependencia, más que en los actores realmente responsables de la tragedia que vivieron millones de personas en materia de derechos humanos, en muy poco contribuyeron a acabar con los desmanes de los regímenes militares o constitucionales restringidos, por lo que -insistimos- a menos que se demuestre la efectividad práctica (por no hablar de consistencia jurídica) de la incorporación de nuevos agentes de violación y se aseguren con ello consecuencias positivas en la vigencia de los derechos humanos, se corre el riesgo de seguir transitando por caminos de abstracción -diría que hasta panfletarios- que pueden ser relativamente atractivos, pero poco eficaces, abriendo además una infinita variedad de posibilidades de desdibujar la especificidad de la responsabilidad en materia de derechos humanos, lo cual contribuiría a asegurar lo que muchos estados desean, esto es: aparecer tan sólo como un actor más entre los múltiples agentes de violación e, incluso, como víctima.

Mención aparte requiere la reflexión sobre el efecto que han tenido sobre los derechos humanos en general y sobre los derechos económicos, sociales y culturales en particular, las condiciones impuestas por organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI): Consideramos que para los efectos de esta reflexión, el informe del Relator Especial sobre Realización de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²⁵, ubica el problema en su justo término. Dos reflexiones valdrían la pena a partir de dicho informe, en lo que tiene que ver con estrategias de defensa y promoción.

Primero, no es necesario -además de resultar inadecuado por las razones antes expuestas- clasificar como nuevos agentes de violación a organismos financieros multilaterales para incidir en

25 Turk, Danilo. "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales". Informe definitivo del Relator Especial. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Nueva York, 1992. En especial el capítulo III, "La evolución del papel de las instituciones financieras internacionales".

sus políticas y asegurar correctivos que eviten efectos negativos sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Pareciera más adecuado articular el trabajo de defensa de este grupo de derechos frente a dichos organismos como parte del conjunto de estrategias ante organismos intergubernamentales y agencias especializadas, en el cumplimiento de obligaciones que les impone la Carta de la ONU.

Por ejemplo, el impacto provocado en poblaciones indígenas y tribales de diversos países de Asia, África y América Latina por los proyectos del BM, obligó a dicha entidad a revisar su visión sobre el desarrollo económico, en particular en países en los que los proyectos se ubicaban en territorios poblados por grupos tribales o indígenas²⁶; tal revisión fue posible, en buena medida, gracias a una acción sostenida de denuncia y movilización por parte de las ONG ante las instancias responsables, sin necesidad de calificar al BM como nuevo agente violador, pero sí buscando la adecuación de sus políticas con las obligaciones derivadas de la Carta de la ONU.

Si queremos incidir sobre las políticas de estas instancias más allá de los calificativos, no basta con señalarlas como culpables sino que hay que desarrollar estrategias que permitan colocar el tema de los derechos humanos como un componente importante de sus agendas y como elemento de sus políticas. Así, por ejemplo, los proyectos recientemente iniciados por el BM en el campo de modernización del Poder Judicial de varios países, deberían servir para poner a prueba la capacidad de las ONG en la formulación de propuestas efectivas que contribuyan a la democratización de la justicia y al establecimiento de mecanismos de control sobre la misma por parte de la sociedad civil. De lo que se trata, en definitiva, es de obligar a los estados a cumplir

26 Un ejemplo de la creciente consideración del Banco Mundial a este tema lo constituye el documento *Tribal Peoples and Economic Development*, Banco Mundial, Washington, 1982.

con sus responsabilidades en materia de derechos humanos y ello debe incluir todas las instancias de presencia estatal, desde la municipal hasta la multilateral.

En segundo lugar, es necesario recordar que los organismos multilaterales, al menos en la actualidad, no reconocen tener ningún tipo de responsabilidad en el campo de los derechos humanos. Independientemente de las razones esgrimidas para este enfoque, lo cierto es que en la práctica, al menos en el caso del BM y más recientemente del BID, se han producido importantes pasos que de hecho apuntan a un mayor cuidado en torno al impacto que sus proyectos pueden tener en determinados derechos, como es el caso del estudio antes mencionado sobre pueblos indígenas y tribales, el cual considera el impacto en áreas tales como identidad y sobrevivencia étnica, derecho a la tierra, condiciones de salud vinculadas con la alimentación y formas de vida y autonomía cultural. El estudio en cuestión incluye como uno de sus anexos un listado de instrumentos básicos internacionales en materia de derechos humanos, lo cual evidencia que, más allá de la falta de un reconocimiento formal, hay una tendencia progresiva hacia el reconocimiento real del peso que los derechos humanos deben tener en el conjunto de elementos a considerar en proyectos de desarrollo,

El Panel de Inspección creado por el Banco Mundial en septiembre de 1993 y formalmente establecido en abril de 1994, también ofrece nuevas oportunidades en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en el campo muy poco explorado como lo es el de la adecuación de las normas y procedimientos de las instituciones financieras internacionales al marco internacional de protección de los derechos humanos consagrados en la Carta de la ONU, que establece responsabilidades para todos los órganos del sistema, incluyendo los organismos multilaterales de financiamiento. Actualmente, el Panel está conociendo una primera denuncia cuya evolución y resultados debería llamar la atención de la comunidad no gubernamental de derechos humanos en la región.

Sin duda, esta realidad impone retos importantes a las ONG que aspiren a asegurar un comportamiento de las agencias financieras multilaterales acorde con los principios internacionales de protección de los derechos humanos.

d. El aprovechamiento de los recursos disponibles

Al hablar de retos, no podemos dejar de referirnos, aunque sea brevemente, al abordaje de uno de los puntos tradicionalmente más polémicos -y quizá también menos trabajados- en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, como es el de la escasez de recursos como limitante a la satisfacción de dichos derechos.

Anteriormente, mencionamos algunos ejemplos que evidencian que el problema de los recursos ha sido uno más entre muchos de los mitos que han impedido un análisis consistente en torno a las obligaciones contraídas por los estados en virtud del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Vale subrayar que sobre este particular, el desarrollo doctrinario del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha ido más allá de lo demandado por la comunidad no gubernamental, la cual ha contribuído escasamente a una interpretación del art. 2 del citado Pacto.

Como bien lo ha señalado el Comité, "para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas por falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"²⁷. De allí la importancia de abordar el análisis sobre el comportamiento del Estado en ese campo desde una perspectiva más amplia que incluya, entre otras cosas, el análisis de los presupuestos y de la distribución del gasto social.

27 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales . Observación General N° 3, pár. 10.

De lo que se trata es de revertir la tendencia según la cual la disponibilidad de recursos es una *condicionante*, para comenzar a abordar el empleo del "máximo de los recursos" como un *índicador* de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado. Para ello, no basta con reproducir acríticamente los análisis sociales, políticos o económicos producidos por centros de investigación oficiales o privados. Se requiere un esfuerzo especial de identificación de principios rectores para cada derecho, delimitación de su contenido mínimo esencial y desarrollo de indicadores cualitativos y cuantitativos acordes con el derecho en cuestión. Se trata de un terreno poco explorado por la comunidad no gubernamental de derechos humanos, lo cual no significa que su abordaje sea imposible o que deba reservarse a los analistas del campo socioeconómico. Tanto los Principios de Limburgo como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrecen parámetros al respecto; el reto de las ONG consiste en comenzar a producir análisis relevantes, utilizando estos parámetros de manera consistente y desde una perspectiva menos temática y más de derechos humanos.

Pero tan importante como el debate sobre la disponibilidad de recursos, es la reflexión sobre el peso que pueda tomar la consideración del impacto de los programas de ajuste estructural (PAE) en el conjunto del análisis sobre la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Es indudable que los PAE violan, por sus efectos a corto, largo y mediano plazo los derechos humanos²⁸. El Relator Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha hecho señalamientos en este sentido al afirmar que "...y ahora el proceso de ajuste estructural sigue teniendo un efecto desalentador sobre los derechos humanos y sobre la capacidad de los regímenes legales comprometidos a hacer cumplir y respetar estos derechos"; y agregar: "La relativa disminución de la soberanía nacional y del control interno sobre los procesos y los recursos econó-

28 Este criterio ha sido reiteradamente expresado y sustentado por PROVEA en sus informes anuales desde 1988.

micos locales y el crecimiento correspondiente del nivel de influencia directa de los organismos financieros internacionales sobre las decisiones políticas nacionales son a todas luces aspectos del proceso de ajuste que, sin duda, afecta los derechos económicos, sociales y culturales”²⁹.

Esta realidad innegable obliga a incluir el análisis sobre los PAE y sus efectos, en la reflexión sobre los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en lo relativo a la disponibilidad de recursos para su satisfacción. No obstante, existen ciertas resistencias a la incorporación de este tipo de elementos de análisis en el interior de la misma comunidad de derechos humanos, ya que se considera que se estaría dando un salto hacia el debate sobre política económica que sería ajeno a la labor de las ONG. Si bien este riesgo está presente, somos de la idea de que el peligro no está en abordar el debate sino en hacerlo de manera inadecuada.

Aunque es válido que los organismos de derechos humanos no favorezcan acciones económicas concretas, pues ello afectaría su imparcialidad e independencia, es igualmente válido oponerse a medidas económicas que son francamente violatorias de derechos humanos; de la misma manera, en otros momentos, el movimiento de derechos humanos ha manifestado su abierto desacuerdo con opciones políticas de corte dictatorial, autoritario o totalitario, por sus devastadores efectos sobre derechos civiles y políticos, sin que ello haya significado apostar a una acción política alternativa y específica, más allá del consenso favorable a la instauración de un sistema democrático.

Lo que sí constituye un riesgo es la posibilidad de absolutizar el análisis sobre los efectos de los PAE, como si se tratase de la única causa de violación de los derechos económicos, sociales y culturales, de la misma manera que en el pasado algunas ONG centraron todo su análisis en la violación de derechos civiles y políticos en torno al problema de las dictaduras, con lo cual, una

29 Turk, *op. cit.*, párrafos 41 y 42.

vez iniciado el tránsito hacia regímenes constitucionales, se vieron afectadas por una crisis de identidad que todavía no han logrado superar. El error estuvo en confundir un factor que contribuía enormemente a las violaciones con la razón de ser de su trabajo, al punto que, desaparecida la dictadura, han tenido enormes dificultades para adecuar su análisis sobre las persistentes violaciones a derechos civiles y políticos en el marco de regímenes constitucionales.

En ese sentido, el análisis de los PAE debe ser tenido en cuenta como un factor que influye negativamente en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, pero sin confundir dicho factor con los problemas de fondo; no se puede olvidar que, antes de los PAE, millones de personas ya habían traspasado el umbral de la pobreza, al margen de posibilidades de empleo y educación, con serias dificultades en materia de salud y nutrición y sin esperanzas de acceder a una vivienda adecuada o a los beneficios de un desarrollo científico y tecnológico que no vulnerase su especificidad cultural, todo lo cual no era igualmente responsabilidad de administraciones que no hicieron un uso adecuado de los escasos recursos disponibles para la satisfacción de esos derechos.

4. Tender puentes

Los retos que hemos planteado anteriormente tienen un denominador común: consistencia en el desarrollo normativo, teórico y práctico entre ambos grupos de derechos. Para asegurar esa consistencia, es indispensable -insistimos- cerrar la brecha existente, prestando más atención a los factores que ambos grupos de derechos tienen en común, que a los que los diferencian.

a. Trabajo de casos vs. tratamiento de temas

En nuestra opinión, al asumir sin mayores cuestionamientos la posición según la cual los derechos civiles y políticos son de satisfacción inmediata mientras los derechos económicos, sociales y culturales son de satisfacción progresiva, parece haber influido negativamente en la forma como son abordadas las estrategias de defensa por parte de las ONG. Pareciera existir una tendencia que

privilegia el trabajo de casos en relación con los derechos del primer grupo, mientras se conforma con la preparación de informes generales sobre temas en el segundo, reproduciendo acríticamente a nivel nacional los mecanismos previstos hasta ahora por el sistema universal de protección.

La posibilidad -en un plazo ojalá no muy lejano- de contar con un protocolo facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que permita un tratamiento más sistemático de éstos, debe obligarnos a reflexionar más sobre la validez de ciertas estrategias -hasta ahora utilizadas preponderantemente en violaciones de derechos civiles y políticos- para la defensa de derechos económicos, sociales y culturales.

Si bien la denuncia y el trabajo de casos en materia de violaciones de derechos económicos, sociales y culturales no son suficientes para avanzar en un desarrollo, es indudable que son necesarios. El caso construye precedentes mediante el desarrollo de jurisprudencia; permite ver dónde está ubicado el Estado; evidencia sus contradicciones; permite identificar patrones y avanzar en estrategias.

Sin embargo, el trabajo que se agota en casos es estéril a la larga, y esto vale tanto para los derechos civiles y políticos como para los derechos económicos, sociales y culturales. En contextos de régimenes constitucionales,

...los derechos civiles y políticos y no sólo los derechos económicos, sociales y culturales siguen siendo afectados... Hay una pregunta importante para quienes integran el movimiento de los derechos humanos y para quienes están ligados al tema de los derechos humanos desde otras posiciones: ¿no es indispensable que la tarea importantísima de denuncia de violaciones y de protección de los derechos humanos sea complementada con la formulación -y, si es posible, ejecución- de propuestas para la construcción de democracias reales y auténticas en nuestro continente? Si no avanzamos en esa dirección, sólo continuaremos ac-

tuando contra los efectos y manifestaciones de una situación crónica y estructural³⁰.

Ciertamente, todo dependerá de si se tiene una estrategia de corto plazo o visionaria, y no simplemente de en cuál grupo de derechos se coloca el énfasis.

Es tan urgente comenzar a abordar la defensa de derechos civiles y políticos desde una perspectiva temática y amplia, como lo es asumir el reto de la defensa de los casos particulares de derechos económicos, sociales y culturales; el abordaje de ambas vías para ambos grupos de derechos puede constituir uno de los medios más ricos para cerrar las brechas que ahora los separan.

Creemos que un buen ejemplo de trabajo de casos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales lo constituye la experiencia de *Habitat International Coalition* (HIC) y *Center on Housing Rights and Evictions* (COHRE), ambas ONG internacionales dedicadas al derecho a la vivienda. No es casual que, de las cinco observaciones generales producidas hasta ahora por el Comité de Derechos Económicos, Social y Culturales, sólo una se refiere a un derecho específico reconocido en el Pacto: el derecho a la vivienda; tanto HIC como COHRE jugaron un activo papel en la preparación de dicha observación general. Tampoco es producto del azar que, de todos los derechos a los cuales Panamá y República Dominicana se refirieron en sus informes al Comité, haya sido el derecho a la vivienda el que haya provocado resoluciones específicas y solicitudes de misiones *in situ*, una de las cuales acaba de producirse³¹, con su informe respectivo y con recomendaciones sin precedentes en materia de la protección internacional del derecho a una vivienda adecuada.

30 García-Sayán, Diego. *Nuevas situaciones en la vigencia de los derechos humanos*. IIDH, Serie Para ONG, San José, 1992, págs. 18 y 19.

31 En abril de 1995, dos miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales realizaron una misión a Panamá; el informe de la misión y sus recomendaciones fueron considerados y aprobados en el 12º período de sesiones del Comité, en mayo de 1995.

El trabajo sostenido y consistente de HIC y COHRE, en coordinación con ONG locales, ha producido lo que un par de años atrás parecía impensable: tender un puente desde la experiencia acumulada en el campo de los derechos civiles y políticos y aplicarla con éxito en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Ciertamente, en los actuales momentos, los avances son escasos, pero experiencias como las antes reseñadas demuestran que sí es posible superar el tratamiento temático y abordar los derechos económicos, sociales y culturales a partir del trabajo sobre casos concretos.

b. Validez de los componentes de las estrategias

En el trabajo de defensa de los derechos civiles y políticos se han desarrollado varias estrategias que pasan por el uso de recursos judiciales y administrativos, formulación de opiniones jurídicas, acciones de presión extralegal, promoción, educación, trabajo de denuncia e información pública, *lobby*, etc. La combinación de aquellos componentes identificados como relevantes para el logro de un objetivo en defensa de un derecho, constituye el eje de la estrategia. Sin embargo, a estos componentes básicos hay que añadir un enfoque que otorgue un sentido de globalidad a la acción emprendida, con el objeto de no agotarse en prácticas de corto alcance o de carácter meramente reivindicativo.

Si partimos de la base de que aún no podemos desestimar *a priori* la rica experiencia acumulada en el campo de los derechos civiles y políticos, debemos concluir que todo lo anterior es igualmente válido para los derechos económicos, sociales y culturales. Las estrategias sólo varían según la complejidad del problema y, como hemos intentado demostrar, esta complejidad no viene dada por el grupo en el cual se ubique determinado derecho, sino por las implicancias de cada caso. Podría decirse que las regulaciones en materia de libertad de expresión y derecho a réplica pueden resultar tan complejas como el establecimiento de un régimen de propiedad agraria o de dotación de tierras a comunidades indígenas. La estrategia, entonces, está más vinculada con la complejidad del caso que con la naturaleza del derecho y tal complejidad varía también de acuerdo con las dimensiones del problema.

Existe, además, la tendencia a considerar que la complejidad en la defensa de los casos de violación de derechos económicos, sociales y culturales se relaciona con la multiplicidad de agentes estatales de violación que pueden intervenir. Consideramos que esto también es relativo.

En un operativo de allanamientos y detenciones masivas pueden intervenir diversas entidades: policía uniformada, policía judicial, órganos de inteligencia civiles y militares, sin contar con el ingrediente que puede suponer una actuación lenta del Poder Judicial o una omisión del Ministerio Público; adicionalmente, se pueden presentar algunas denuncias de tortura o malos tratos en el proceso, sin que sean oportuna y objetivamente atendidas por los expertos forenses. Es, precisamente, esta multiplicidad de agentes de violación lo que en muchas ocasiones contribuye a la impunidad en tales casos.

La experiencia acumulada para reaccionar rápidamente en este tipo de situaciones tiene mucho que ver con una práctica de ensayo y error que se ha venido construyendo a lo largo de los años y que hoy en día nos permite reaccionar en forma casi automática cuando se tienen noticias de una denuncia que combine las violaciones antes descritas. Tenemos un conocimiento adecuado del contenido de cada uno de estos derechos y del papel que el Estado debe jugar para su protección. Sabemos con bastante precisión a quién dirigirnos, cómo hacerlo, qué recursos utilizar, qué pruebas recabar, qué preguntas formular al denunciante. Tenemos, además, un conocimiento considerable sobre cómo hacer que la denuncia trascienda los medios, cómo organizar a las víctimas o a sus familiares e involucrarlos en el proceso de defensa.

Desafortunadamente, no contamos con una experiencia acumulada similar en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Con frecuencia desconocemos los recursos; el caso llega cuando ya la situación ha hecho crisis sin que en muchas ocasiones los afectados hayan agotado ciertas vías administrativas o judiciales. No hay certeza de hacia dónde deben apuntar nuestras preguntas ni qué elementos probatorios debemos acumular para formarnos un juicio antes de actuar.

Las modalidades organizativas propias de los afectados (sindicatos, comités agrarios, grupos de salud, etc) pueden llegar a arroparnos de tal forma que perdemos la especificidad de nuestra misión. Es indispensable mantener una actitud respetuosa hacia las organizaciones naturales de los diferentes sectores, pero ese respeto debe ser recíproco, con el objeto de asegurar que las ONG de derechos humanos jueguen un papel complementario y no sustitutivo al de dichas organizaciones, manteniendo además la especificidad del aporte de las ONG desde la perspectiva de los derechos humanos.

Necesitamos familiarizarnos más con las instancias responsables de la protección de estos derechos; desagregar los contenidos de cada derecho; identificar los niveles esperables de responsabilidad del Estado; establecer los límites entre la responsabilidad del Estado, la de las ONG de derechos humanos y la de las instancias organizativas naturales de la población. El trabajo desarrollado por organizaciones como HIC y COHRE en casos concretos de defensa del derecho a una vivienda adecuada debe su éxito, en buena medida, a la habilidad para adecuar las estrategias, hasta ahora privativas de los derechos civiles y políticos, al trabajo en favor de la vivienda como derecho humano, más allá de acercamientos temáticos.

Sobre este particular, las organizaciones no gubernamentales de carácter internacional cuyo mandato se centra en derechos civiles y políticos, también pueden jugar un importante papel. No se trata de ceder a modas o a presiones para ampliar su mandato hacia el tratamiento de derechos económicos, sociales y culturales, sino de contribuir a la consistencia desde su especificidad. Entre esa contribuciones, quizá una de particular valor sea la de promover, en el seno de los espacios internacionales en los que normalmente desarrollan su labor, un mensaje destinado a los órganos de vigilancia y protección internacionales, así como a los órganos políticos, financieros y de seguridad internacional, en torno a la necesidad de que dichos órganos apunten de manera coordinada al logro de los objetivos expresados en sus cartas fundacionales.

c. *Las víctimas*

La complejidad de los casos de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales suele también asociarse con las características de las víctimas, en cuanto que la multiplicidad de los afectados -que se traduce en multiplicidad de expectativas e intereses- dificulta acordar las estrategias o, una vez acordadas, hay problemas para asegurar que éstas sean respetadas. De nuevo, estamos ante una afirmación relativa.

Siguiendo con el ejemplo anterior, podemos recordar que también en casos complejos de violación de derechos individuales, las víctimas o sus familiares pueden dispersarse por temor, por desgaste, por escepticismo o hasta por diferencias de enfoque político. Hemos visto cómo en situaciones que parecían convocar a numerosos afectados alrededor de una comunidad de intereses - como en algunas asociaciones de familiares de desaparecidos, por mencionar un caso- se han producido divisiones por enfoques diferentes, que de cierta forma incidieron en el debilitamiento del valioso trabajo realizado, sin mencionar la significativa reducción del grupo inicial, a causa de los factores ya mencionados.

Tender puentes en este ámbito, desde las ONG, implica desarrollar una adecuada capacidad para persuadir a los afectados sobre el valor de su denuncia, sobre el papel de la organización y sobre la necesidad de trascender el problema individual y perseverar hasta obtener resultados. Cabe recordar que, aún en situaciones en las cuales todas estas visiones y compromisos están aparentemente claros, pueden producirse rupturas, deserciones y temores; el desarrollo de una visión que trascienda lo reivindicativo, asumiendo las demandas como exigencias de derechos legítimos, puede contribuir a lograr una participación más sólida y duradera de los afectados.

Se debe tener en cuenta, además, que la participación misma, como derecho humano que permea a la vez a muchos otros derechos económicos, sociales y culturales, corre el riesgo -cada vez con mayor frecuencia- de ser instrumentalizada. Si bien la participación resulta un componente indispensable en el disfrute de mu-

chos de estos derechos, las autoridades tienden a limitarla a los aspectos de ejecución de políticas sociales, sin aceptar que la misma pueda extenderse a áreas como el diseño, la planificación, la evaluación, el seguimiento y la administración de dichas políticas. El papel de las víctimas y grupos de afectados no puede restringirse a una participación parcelada sino que debe ser informada e integral, comprendiendo los diferentes momentos de aquellas políticas destinadas a satisfacer sus derechos.

d. Papel del componente educativo

Puede esgrimirse que la ignorancia sobre los complejos recursos pertinentes para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales puede llevar a los afectados a actuar erróneamente. De nuevo, estamos frente a una situación no exclusiva de este grupo de derechos.

La no recaudación oportuna de pruebas de tortura puede obstaculizar un proceso de detención en el cual a las víctimas se las obliga a confesar un delito no cometido. Esto es algo aprendido sobre la marcha, a media que confrontamos con las autoridades y sus "reglas de juego". Nuestro reto es hacer conocer los recursos de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales con la misma fuerza con que hemos actuado en el caso de los derechos civiles y políticos. Hay en la región múltiples manuales que explican en forma sencilla qué hacer en caso de detención arbitraria, tortura, allanamientos ilegales, ejecuciones extrajudiciales, etc.; sin embargo, es muy poco lo que se ha producido en caso de desalojo de viviendas o tierras, cobros ilegales de servicios de salud, denegación de atención a través del sistema de seguridad social, atribuciones de las autoridades administrativas o judiciales en conflictos laborales, etc.

En un sentido más amplio, el componente educativo apunta, además, a hacer entender a las víctimas que no se está frente a un simple atropello, sino ante la violación de un derecho que el Estado se ha comprometido a garantizar. Esto es válido para todos los derechos pero, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, nos enfrentamos con una dificultad adicional, producto de una tradición que ha negado a estos derechos el carácter de tales.

5. Reflexiones finales

Nos encontramos frente al reto de alcanzar a un tren que está en marcha, pues estamos ante una corriente -aún predominante- que considera a estos derechos como simples aspiraciones; ante un marco normativo poco desarrollado para brindar herramientas jurídicas que aseguren su justiciabilidad; ante un modelo económico que cobra fuerza y que, por definición, niega e irrespeto tales derechos; y ante una población para la cual el término derechos humanos todavía se identifica con hechos como represión, censura, violencia política y abusos de los cuerpos de seguridad.

Las implicaciones de este reto se traducen en la necesidad de lograr, antes de que finalice este siglo, si no una nivelación completa entre ambos grupos de derechos, al menos una disminución significativa de la brecha que ahora los separa. Para lograrlo, es indispensable desmitificar el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual supone no sólo evidenciar las inconsistencias del discurso imperante en esta materia sino, además, llenar de nuevos y más profundos contenidos todos y cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales.

Con el objeto de lograr este propósito es necesario combinar el debate teórico con una práctica consistente que haga uso de la experiencia acumulada en el campo de los derechos civiles y políticos y recurra a los mecanismos existentes en los sistemas regionales, nacionales e internacionales, a fin de sentar precedentes que permitan un reconocimiento efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales más allá de la retórica que los ha mantenido hasta ahora en el nivel de meras aspiraciones.