

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

VI Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos Memoria



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Memoria

**VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y
Derechos Humanos**

**Protección de los derechos económicos,
sociales y culturales: de la norma a la realidad**



AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO



**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

© 2009 Reservados todos los derechos

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

323.4

I59-m Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Memoria VI curso interamericano de sociedad civil y derechos humanos / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. -- San

José, C.R. : IIDH, 2008.

466 p. 9x6 cm.

ISBN 978-9968-611-07-7

1. DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES
2. DERECHOS HUMANOS

Las ideas expuestas en los trabajos publicados en este libro son de exclusiva responsabilidad de los autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Gilda Pacheco O.

Coordinadora académica

Wajjha Sasa

Asistencia académica

Linda Berrón

Revisión de estilo

Gloriana Espinosa

Diagramación

Editorama S.A

Impresión

Publicación coordinada por la Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica

Teléfono: (506) 22 34 04 04 Fax: (506) 22 34 09 55

Email: uinformacion@iidh.ed.cr

www.iidh.ed.cr

Índice

Presentación	9
Palabras inaugurales	
<i>Roberto Cuéllar</i>	13
Introducción	
<i>Gilda Pacheco</i>	27
Salud	35
Exigibilidad del derecho a la salud en América Latina: los retos actuales	
<i>Óscar Parra Vera</i>	37
Experiencias:	
El derecho a la salud para personas de escasos recursos con diabetes	
<i>Sandra Verduguez</i>	83
Litigio internacional para proteger el derecho a la salud	
<i>Carlos Miguel Reaño Balarezo</i>	91
Defensa del derecho a la salud de la población GLBT en Panamá	
<i>César Gantes</i>	99
La enfermedad ambiental del plomo, causada por una fábrica de baterías en El Salvador	
<i>Alejandro L. Díaz Gómez</i>	105
Litigio en un caso de mala praxis médica	
<i>Juderkis Aguilar Guzmán</i>	113
Acceso a la salud de las personas migrantes	
<i>Juan Manuel García</i>	119
Acceso a la salud de mujeres privadas de libertad. Establecimiento femenino de Canelones	
<i>Rosa María Quintana</i>	125

Defensa del derecho a la igualdad en la atención y en el acceso a medicinas y tratamiento en salud mental	
<i>María Elsa Bustamante Soto</i>	131
La lucha de la sociedad civil por el establecimiento de una legislación que asegure los derechos y el amparo de la ley para las personas que viven con el VIH/SIDA (PVVS) en la República Dominicana	
<i>Oscar Pabel Valdez Guillén</i>	139
La violencia como un problema estructural y un problema de salud pública	
<i>Janneth Ávila Paredes</i>	145
Protección y garantía del derecho a la salud	
<i>Martha Bejarano Hernández</i>	151
Judicialización de un caso de desnutrición infantil	
<i>Griselda Alfaro</i>	157
Educación	165
El derecho a la educación, a mitad de camino: nuevas rutas para su exigibilidad	
<i>Susana Villarón</i>	167
Experiencias:	
Desigualdad en el acceso a la Educación Pública en la Provincia de Buenos Aires	
<i>Mariela Belski</i>	199
Sistematización de la experiencia de elaboración participativa y cabildeo a favor de la aprobación de un proyecto de Ley contra toda forma de discriminación en Paraguay	
<i>Hugo Valiente</i>	207
Defensa exitosa de un caso sobre el derecho humano a la educación sin violencia para los niños y niñas	
<i>Irán López</i>	215

El acceso al derecho a la educación de los niños y las niñas en situación de desplazamiento	
<i>Sandra Milena Tovar Jaimes</i>	223
Niñas y niños en situación de criadazgo y trabajadores infantiles domésticos. De la invisibilidad al reconocimiento de derechos	
<i>Faustina Alvarenga Pérez</i>	231
Intervenciones de Visión Mundial para mejorar la calidad educativa de niños, niñas y adolescentes en zonas vulnerables o en riesgo de trabajo infantil	
<i>Catalina Encarnación Marte</i>	241
De la teoría a la práctica: ¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?	
<i>Jonathan Menkos Zeissig</i>	249
Seguimiento de planes estatales para el mejoramiento de la calidad educativa	
<i>Ana Juanche</i>	257
Fortalecimiento a gobiernos estudiantiles	
<i>Martha Cecilia Bonilla Camino</i>	265
Proyecto de acompañamiento a estudiantes y familias del programa AVANCEMOS por parte de jóvenes universitarios	
<i>Byron Salas</i>	273
Derecho a la educación para la niñez trabajadora	
<i>Carlos Alberto Patiño Andino</i>	287
Trabajo	295
El derecho al trabajo	
<i>Carlos Urquilla Bonilla</i>	297
Experiencias:	
Programa de vigilancia social de empresas transnacionales	
<i>Paul Bernardo Castellanos</i>	349

Representación de empleados de un Call Centre	
<i>Regina Calcagno</i>	359
El aplazamiento de los sistemas de justicia. El caso Milton Fajardo y otros vs. Nicaragua	
<i>Gonzalo Carrión</i>	369
Estrategias para el cumplimiento de la Convención Colectiva de Trabajo	
<i>Eric Carlos Patiño Pereda</i>	377
Del acceso sin discriminaciones en torno al derecho a la seguridad social	
<i>Luis Miguel Cano López</i>	385
Defensa de la sindicalización de los líderes que luchan por la tierra.	
Movimiento trabajadores rurales sin tierra	
<i>Luciana Silva</i>	393
Defensa y reconocimiento del trabajo doméstico a través de la reliquidación de la sociedad conyugal. Casos Sonia Arce-Elcira Rojas	
<i>Paulina A. Maturana Vivero</i>	401
Promoción de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar en Sucre - Chuquisaca	
<i>Edgar Molina</i>	407
Remuneración mínima vital	
<i>Daniel Felipe Riveros Pardo</i>	413
Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco	
<i>Irene Cuéllar</i>	421
Modificación a la Ley del Primer Empleo y fomento de la inserción laboral juvenil a través del Proyecto Empleojuven.py	
<i>Rossana Patiño</i>	431
Protección a los derechos de los trabajadores migratorios	
<i>Gabriela Richard Rodríguez</i>	439
A manera de conclusión...	449

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) para el periodo 2008-2010, desarrolla una nueva estrategia institucional que fortalezca todos los esfuerzos dirigidos a interrelacionar, desde la perspectiva de los derechos humanos, las repercusiones que sigue teniendo para nuestro continente los derechos humanos para ciento noventa y cuatro millones de personas, que continúan sufriendo de pobreza, y once millones de pobreza extrema.

Es un esfuerzo integral para tratar la exclusión, la desigualdad y la pobreza en los instrumentos existentes en el sistema interamericano e iniciativas para incidir en los Estados en la formulación de estrategias de desarrollo inclusivo, que coloquen la pobreza al centro de la agenda política hemisférica.

Este esfuerzo se sustenta en la firme convicción de que la pobreza compromete la dignidad y limita el ejercicio pleno de los derechos, realidad que obliga al IIDH a asumir un compromiso decidido de fortalecimiento de nuestras democracias. La magnitud de la pobreza es de tal dimensión que hace imperativo anteponer acciones en el seno del sistema interamericano, para que desde sus competencias y por estatura moral, aporten para que progresivamente su doctrina y medios contribuyan a modelos más equitativos de desarrollo y un mayor cumplimiento de los Estados en los compromisos asumidos en materia de derechos humanos.

En síntesis como se establece en el documento *“Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano”*; la propuesta es centrar la exclusión y los factores que determinan la pobreza como causa y efecto de violación de los derechos humanos, teniendo en cuenta las capacidades de los grupos y entidades civiles, la doctrina y la acción del sistema interamericano y el papel del Estado en la formulación de políticas públicas y estrategias de desarrollo inclusivas.

En lo que compete a las entidades de la sociedad civil su aporte es incuestionable. En los procesos de exigibilidad y judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales, las organizaciones de derechos humanos han cumplido un rol capital elevando su voz, elaborando diagnósticos, adelantando acciones a nivel administrativo y judicial; tanto en el litigio como en las diversas estrategias de incidencia y fiscalización de políticas públicas.

Esa labor de promoción y protección de los derechos humanos que realizan estas organizaciones a nivel interamericano, ha permitido el desarrollo de herramientas eficaces para garantizar el efectivo disfrute de todos los derechos y para exigir a los Estados el cumplimiento de los acuerdos y tratados internacionales. Asimismo estas acciones impactan positivamente en la lucha por erradicar la pobreza que se ha convertido en el principal desafío para las y los defensores y para el Sistema Interamericano de Protección de DDHH.

Así, esta sexta edición del Curso Interamericano de Sociedad Civil “Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: De la norma a la realidad”, realizada en la sede del IIDH, del 9 al 13 de junio de 2008, se constituye en un espacio privilegiado para profundizar esta firme

Presentación

estrategia, en la medida que desafía a la institución y, conjuntamente con treinta y seis organizaciones en la generación y promoción de medidas e instrumentos pragmáticos, que confluyan en acciones útiles y concretas para la promoción de modelos y estrategias de desarrollo incluyentes, y para la protección de derechos vinculados con la salud, educación y trabajo, de las personas en situación de vulnerabilidad, particularmente los más pobres.

Corresponde ahora en este espacio y muchos otros más, preguntarse si la labor de promoción y protección de los derechos humanos, que las personas activistas y sus organizaciones están realizando en nuestro continente, está logrando el objetivo común de erradicar la pobreza y garantizar el efectivo disfrute de todos los derechos. Para esto se requiere conocer muchas de las buenas prácticas, intercambiar y difundir experiencias y fortalecer conceptual y técnicamente las acciones que vienen desarrollando para hacer más extensivo su impacto. Este es el objetivo central de este encuentro en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos.

Por último, nuestro agradecimiento a las personas participantes provenientes de dieciocho países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela; a los especialistas convocados, Susana Villarán de Perú, Óscar Parra de Colombia y Carlos Urquilla de El Salvador, y a mis colegas del Departamento de Entidades de la Sociedad Civil, instancia gestora y coordinadora de esta labor. Un reconocimiento especial a la Agencia Sueca de Cooperación Internacional (ASDI) y la Autoridad Noruega

para el desarrollo Internacional (NORAD) , por hacer una vez más posible este encuentro que permita evaluar y difundir los avances y desafíos y para poder avanzar de la norma a la realidad.

Roberto Cuéllar M.

Director Ejecutivo

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 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.

Introducción

El Curso Interamericano de Sociedad Civil es uno de los cursos emblemáticos del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. El primero se realizó en 1998 y desde entonces se convoca cada dos años a diversas entidades de la sociedad civil. El objetivo es propiciar un espacio de debate y articulación interamericana que facilite la reflexión e incidencia de las organizaciones convocadas en torno a nuevos desafíos del movimiento de derechos humanos en el contexto regional.

Actualmente enfrentamos en el continente una realidad compleja con una tendencia a la profundización de la desigualdad; sin desconocer los importantes avances de la democracia, seguimos siendo el continente más desigual. A esto se suma en muchos de nuestros países, el escepticismo en cuanto al manejo de los fondos públicos por parte de los Estados; se carece de certidumbre y de seguridad respecto al uso que se les pueda dar a los recursos destinados a cubrir las demandas y necesidades de los sectores más excluidos.

Esta realidad es propicia a posturas ideológicas dicotómicas que vuelven a poner en la agenda política regional tensiones entre la defensa de los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales por el otro, como si fueran dos ámbitos separados, cuando en realidad existe una absoluta interdependencia entre ellos, sobre todo

si tenemos como uno de nuestros objetivos la construcción de una ciudadanía plena.

Por las razones anteriores, este VI Curso constituye un espacio para que las y los defensores de DDHH de América Latina, compartan aquellas buenas prácticas exitosas en la exigencia y justiciabilidad de los derechos humanos, particularmente los DESC. Prácticas que muestren estrategias y acciones jurídicas, legales y de otra índole para enfrentar con éxito la pobreza que es “causa y producto de las violaciones de DDHH”, como señala el IIDH en su documento de estrategia sobre la pobreza y los DDHH, destacando que por su extensión es probable que “sea el más grave de los problemas de derechos humanos en la región”¹.

El objetivo estratégico de este encuentro se sintetiza en el lema de la convocatoria: “De la Norma a la Realidad”. Se busca con ello centrar el análisis sobre la urgencia de constatar en qué medida los avances que se han dado en la norma jurídica, tanto en el ámbito internacional como nacional, se han traducido en acciones concretas que logren el mejoramiento de la vida de la gente. Estos logros jurídicos no necesariamente conducen en todos los casos a las mejorías sustantivas que las personas requieren y demandan. Si bien se ha avanzado en una mayor conciencia social de que las personas son sujetas de derechos, falta saber cuántos se ejercen efectivamente. Hay derechos para todos, sí, pero ¿cómo acceder a ellos?, ¿cómo garantizar un efecto concreto?

¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007). *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza*. Una ruta por construir en el sistema interamericano. San José, Costa Rica : IIDH.

Esta problemática es la que se va a debatir durante los días del curso, con el objeto de compartir y constatar impactos del trabajo realizado por las organizaciones aquí representadas. Partimos del reconocimiento de que existe legislación y jurisprudencia suficiente a la que recurrir; existe una democracia formal, pero más allá de la norma se debe cuestionar qué está pasando en la realidad de los sectores más excluidos respecto a los derechos económicos, sociales y culturales; y en particular a los derechos a la salud, educación y trabajo. Porque, como bien lo señalaba Muhamad Yunus, Premio Nobel de la Paz 2006, “la calidad de una sociedad no debe medirse por el nivel de vida de los que mucho tienen, sino por el de sus capas más pobres”.

Metodología del VI Curso

Cuando nos remitimos al concepto de salud, trabajo o educación, se podría creer que se trata de conceptos homogéneos cuyo significado compartimos todas las personas participantes en este encuentro. Sin embargo, desde una perspectiva de derechos, cada uno de estos conceptos remite a una multiplicidad de situaciones concretas que involucran a personas desposeídas de estos derechos y a organizaciones que los reivindican a través de múltiples estrategias de incidencia para su protección.

Las organizaciones seleccionadas presentaron las siguientes experiencias agrupadas por los tres derechos protegidos.

Derecho a la Salud

El abordaje de la salud en este espacio, particulariza diversas situaciones que han requerido de múltiples estrategias para

garantizar la protección de derechos tan específicos como el acceso a medicamentos en el tratamiento de pacientes psiquiátricos; igualdad en el acceso a pruebas de VIH-SIDA, así como a los servicios médicos para las personas que viven con esta enfermedad; proveer de insulina a las personas diabéticas de escasos recursos. Se han defendido también los derechos de pacientes afectados por mala praxis médica, de una niña con desnutrición infantil y de los pobladores de una comunidad afectados por una contaminación por plomo. Se ha logrado la accesibilidad a la atención médica de grupos en situaciones que causan vulnerabilidad, como las mujeres privadas de libertad o las personas migrantes. También se debatirá sobre el derecho de las mujeres a una vida sin violencia y estrategias para su protección en el ámbito nacional e internacional.

Derecho a la Educación

El subgrupo con experiencias vinculadas a la protección del derecho a la educación, está igualmente representado por una variedad de problemáticas y de estrategias creativas para su defensa. Entre ellas, el acceso y calidad de la educación en poblaciones en desventaja socioeconómica; participación de los gobiernos estudiantiles para fortalecer sus propias demandas; la promulgación de una ley contra la discriminación, oportunidades para la educación formal, así como programas de reinserción escolar y monitoreo civil de planes estatales; indicadores de cumplimiento de políticas y presupuestos públicos para garantizar cobertura y calidad del acceso a la educación como un derecho.

Derecho al Trabajo

En relación con el subgrupo cuyos integrantes promueven la defensa del derecho al trabajo, se han seleccionado iniciativas que buscan condiciones laborales justas en defensa de los derechos de los trabajadores en contextos cambiantes. Se presentan casos relativos a los migrantes, a la garantía y defensa de la sindicalización, para los trabajadores de un *call centre* y para los líderes de la lucha por la tierra; asimismo se presentan casos para la defensa y reconocimiento del trabajo doméstico, el derecho a la seguridad social, la remuneración mínima a través del apoyo en consultorios jurídicos, el cumplimiento de las convenciones colectivas y la legislación laboral. En general, los casos se relacionan con la creación y defensa de una cultura de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales relativos al ámbito laboral.

Las personas participantes en el VI Curso: protagonistas del proceso

En relación con el aspecto metodológico vale recordar que cuanto más participativo sea un curso, más exigente resulta y más riesgos conlleva su manejo. Esta reflexión lleva a destacar que el curso tendrá la calidad y el nivel de profundización que los participantes quieran darle al debate, pues la apuesta metodológica es que sean ellos, desde su experiencia y lucha cotidiana, los protagonistas de este encuentro. Interesa que socialicen las buenas prácticas que hemos identificado y que estas se potencialicen aún más a través del enriquecimiento mutuo en los debates, y posteriormente, con la publicación de estos aprendizajes y su difusión en todos los países aquí representados, para que puedan ser compartidos con organizaciones afines.

Para lograr esto, cada una de las personas participantes analizará las buenas prácticas que han desarrollado sus organizaciones en la protección de cada uno de los derechos seleccionados. Cada uno de los subgrupos será conducido por una persona especialista en el tema.

Cada exposición deberá sustentar el derecho protegido; precisar el contexto de la vulneración; definir la estrategia que se usó para la protección y analizar los resultados obtenidos que aunque no sean totalmente satisfactorios, dejan enseñanzas que también es importante compartir con otras organizaciones o personas, tanto de sus propios países como de los demás países de la región. Y esta fase se cierra con el análisis de los retos que quedan pendientes a la luz de la estrategia desarrollada y los logros obtenidos.

La etapa posterior está destinada a comentarios, preguntas e inquietudes del resto de participantes del subgrupo. Posteriormente, se sitúa la intervención del especialista en el tema debatido, aportando sus reflexiones y aquellas recomendaciones que puedan ser de utilidad para las organizaciones en sus procesos.

La riqueza del debate de los subgrupos será presentada al inicio de cada jornada de trabajo por colegas del IIDH. A esta relatoría se sumará una síntesis de las reflexiones grupales por parte de los especialistas en torno a un eje específico. Los ejes contemplados son: rol del Estado, de los Órganos de Protección del Sistema Interamericano, de las ONG de defensa y del IIDH en la promoción y defensa de estos derechos. Finalmente, tendrá lugar el cierre por parte de la coordinadora académica del curso.

Por último, y no menos importante, se debe enfatizar que este curso ha sido enriquecido gracias al equipo institucional,

Introducción

ampliado con las participaciones de tres especialistas: Oscar Parra, Susana Villarán y Carlos Urquilla. También mi reconocimiento para Wajiha Sasa, asistente académica de este proceso; para Carolina Baltodano y Maylin Cordero, colegas del IIDH, por su apoyo en los subgrupos y relatorías. Y a Linda Berrón por sus aportes en el trabajo de edición de los documentos.

A manera de cierre quisiera traer a colación las reflexiones que fueron planteadas en la convocatoria de este curso, cuando se destaca que derrotar a la pobreza trasciende el esfuerzo de las y los defensores de derechos humanos, del Sistema Interamericano de Protección de DDHH y de nuestros sistemas jurídicos nacionales y supranacionales, pero aun así, los desafía de manera particular. Desde el enfoque de los derechos humanos existen garantías en los convenios hemisféricos, suscritos y ratificados por nuestros Estados, orientados a la prevención, investigación, sanción y reparación de las personas cuando sus derechos y su dignidad son afectados.

A su vez se han desarrollado a través del sistema de casos y de mecanismos no convencionales, estándares en el sistema universal e interamericano de derechos humanos, y en organismos nacionales, tales como las oficinas de Ombudsman, las Cortes Supremas de Justicia y los Tribunales o Cortes de Constitucionalidad.

En los procesos de exigibilidad y judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales, las organizaciones de derechos humanos han cumplido un rol capital elevando su voz, elaborando diagnósticos, adelantando acciones a nivel administrativo y judicial, tanto en el litigio como en las diversas estrategias de incidencia y fiscalización de políticas públicas.

Desde esa perspectiva, lo fundamental es entonces preguntarse si la labor de promoción y protección de los derechos

humanos que realizan las personas activistas y sus organizaciones en el hemisferio, está desarrollando herramientas eficaces para el objetivo común de erradicar la pobreza y garantizar el efectivo disfrute de todos los derechos. Al ser la respuesta afirmativa, lo que se requiere es conocer estas buenas prácticas, intercambiar experiencias y fortalecer conceptual y técnicamente las acciones que se vienen desarrollando para hacer más potente su impacto. De esto se trata este curso y su memoria.

Gilda Pacheco Oreamuno

*Directora del Departamento de Entidades de Sociedad Civil
Coordinadora Académica del VI Curso*

Salud
de la norma
Trabajo
Educación
a la realidad

creación de alianzas
compromiso
derechos
atención
incidencia
seguimiento
acceso
defensa
judicialización
modificación
legislación
verificación
litigio
exigibilidad
fortalecimiento

ÓSCAR PARRA VERA

Colombiano. Abogado de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Abogado y master en teoría del derecho de la Universidad Nacional de Colombia, con estudios especializados en Derechos Humanos y Derecho Humanitario (American University, Washington College of Law).

En Colombia trabajó como investigador de la Defensoría del Pueblo, auxiliar judicial de la Corte Constitucional, consultor de la Comisión Colombiana de Juristas y consultor de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”. Ha sido profesor universitario en Colombia (Universidad Nacional, Universidad Libre y Universidad del Rosario) y conferencista en temas sobre Derechos Sociales y Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ámbitos sobre los cuáles ha publicado diversos artículos. También se desempeñó como Becario “Rómulo Gallegos” y Consultor sobre Derechos Sociales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Miembro del Grupo de Investigación en Teoría Política Contemporánea de la Universidad Nacional de Colombia. Entre sus publicaciones se encuentran los libros “El derecho a la salud en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales” (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2003) y Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano (IIDH / UNFPA, 2008).

Exigibilidad del derecho a la salud en América Latina: los retos actuales

*Óscar Parra Vera*¹

Las doce experiencias respecto a la protección y defensa del derecho a la salud presentadas en el VI Curso Sociedad Civil y Derechos Humanos, visibilizan los grandes desafíos que enfrenta la garantía de este derecho en América Latina. El presente documento constituye una reflexión en torno a los logros y tendencias que se derivan de algunas de estas experiencias.

En primer lugar, se analiza el contenido del derecho como referente de exigibilidad desde un “enfoque de los derechos” en relación con las políticas sociales. En segundo lugar se expone el contexto de obstáculos para hacer realidad dicho contenido. En tercer lugar se describen los escenarios de exigibilidad derivados de la organización y movilización de la sociedad civil, entre los cuales se incluyen estrategias de prevención, litigio judicial y monitoreo de políticas públicas. Finalmente, se concluye con los grandes retos que los diversos actores del Sistema Interamericano enfrentan en orden a impulsar la garantía del derecho a la salud.

¹ Especialista-asesor de las experiencias presentadas sobre protección del derecho a la salud.

El enfoque basado en los derechos y el contenido del derecho a la salud como referente para la exigibilidad

El derecho a la salud está reconocido en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. Por ello, analizaremos a continuación el contenido de este derecho tal y como se deriva de dichos pactos, tomando como referencia las interpretaciones más autorizadas.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 12, consagra el “derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”. Al interpretar este enunciado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante el “Comité DESC”)², ha resaltado que la salvaguarda efectuada por dicho Pacto no se limita al derecho a la atención de la salud sino que abarca los factores socioeconómicos que promueven las condiciones para llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas, y un medio ambiente sano.

El Comité resaltó que el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a *estar sano sino que este derecho* entraña libertades y derechos. Entre las libertades figura el derecho a controlar la propia salud y el propio cuerpo, con inclusión de

² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 22º periodo de sesiones, U.N. Doc. E/C.12/2000/4 (2000).

la libertad sexual y genésica; y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos o experimentos médicos no consensuales. Según el Comité, entre los derechos figura el relativo a un sistema de protección de la salud que brinde a las personas oportunidades iguales para disfrutar del más alto nivel posible de salud. En opinión de este órgano, el derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados:

- a) *Disponibilidad*. Cada Estado Parte deberá contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de programas.
- b) *Accesibilidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles a todos, lo cual implica: i) No discriminación (de hecho y de derecho), ii) Accesibilidad física (al alcance geográfico de todos los sectores), iii) Accesibilidad económica (servicios al alcance de todos) y iv) Acceso a la información.
- c) *Aceptabilidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser respetuosos de la ética médica y culturalmente apropiados, es decir respetuosos de la cultura de las personas, las minorías, los pueblos y las comunidades, a la par que sensibles a los requisitos del género y el ciclo de vida, y deberán estar concebidos para respetar la confidencialidad y mejorar el estado de salud de las personas de que se trate.

- d) *Calidad*. Los establecimientos, bienes y servicios de salud deberán ser también apropiados desde el punto de vista científico y médico, y ser de buena calidad.

Ahora bien, garantizar algunos componentes del derecho a la salud exige enormes gastos, razón por la cual es un derecho de realización progresiva, respecto al cual deben tenerse en cuenta ciertas limitaciones de recursos. Ello exige que los Estados, a través de indicadores y puntos de referencia, rindan cuentas del progreso o retroceso en la garantía de este derecho. Sin embargo, existen obligaciones que no están sujetas a limitaciones de recursos ni realización progresiva, tal como la obligación de no discriminar.

El Comité DESC precisó un conjunto de obligaciones básicas frente al derecho a la salud, las cuales corresponden a niveles esenciales que establecen las prioridades en la materia:

- a) Garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados.
- b) Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura, y que garantice que nadie padezca hambre.
- c) Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable.
- d) Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre

Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud.

- e) Velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.
- f) Adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas –y de un proceso participativo y transparente–, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población. Esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como la existencia de indicadores y bases de referencia de la salud, que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados.

Asimismo, el Comité catalogó como obligaciones de prioridad comparable, entre otras, las relacionadas con velar por la atención de la salud genésica, materna –prenatal y postnatal– e infantil; proporcionar inmunización contra las principales enfermedades infecciosas y adoptar medidas para prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas.

Esta interpretación autorizada sobre el alcance del contenido del derecho a la salud constituye el primer referente a tener en cuenta para impulsar la exigibilidad de este derecho a partir de lo que se ha denominado como “enfoque de los derechos” en las estrategias de desarrollo y superación de la pobreza³. Al respecto, en el ámbito de Naciones Unidas se han

³ Este enfoque ha sido impulsado por Naciones Unidas desde 1997. Ver OACDH (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*. Nueva York / Ginebra: Naciones Unidas.

producido notables avances hacia la mayor confluencia posible entre el lenguaje del desarrollo y el lenguaje de los derechos⁴. Esta confluencia tiene como fundamento la concepción del desarrollo como expansión de las capacidades y libertades reales que disfrutaban los individuos⁵. En particular, según esta concepción, las libertades fundamentales se relacionan, entre otras, con el acceso a capacidades básicas para poder evitar la inanición, la desnutrición, la mortalidad prematura, o gozar de libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y participar en las decisiones privadas y públicas. Como se observa, en esta postura subyace un entendimiento del desarrollo donde los derechos humanos tienen un papel fundamental para evaluar el crecimiento económico.

Teniendo como marco la confluencia entre estas dos perspectivas, un enfoque basado en los derechos humanos ha sido definido de la siguiente manera:

es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el

⁴ Para una mayor profundización de las relaciones y desencuentros entre desarrollo y derechos, ver Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago de Chile.

⁵ Esta concepción del desarrollo es uno de los principales aportes del Premio Nóbel de Economía Amartya Sen. Ver al respecto: Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Barcelona: Planeta. La obra de Sen ha tenido fuerte influencia en los Informes de Desarrollo Humano producidos por Naciones Unidas.

punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo⁶.

En términos generales, este enfoque reúne las siguientes características centrales⁷:

1. El empoderamiento de los sectores excluidos y de los ciudadanos para impulsar la exigencia de sus derechos. Ello implica un cambio de lenguaje. En efecto, no se trata de aludir a “personas con necesidades no cubiertas” sino a “sujetos con derechos exigibles que generan obligaciones para el Estado”. Lo anterior implica entender como inherente

⁶ Ver OACDH (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York / Ginebra: Naciones Unidas, p. 16.

⁷ Entre los diversos documentos relevantes al respecto, ver Hunt, P., Nowak, M. y Osmani, S. (2002). *Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*. Ginebra: OACDH; OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza...*; Abramovich, Víctor (2006). “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”, en *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile; OACDH (2006). Fondo de Población de las Naciones Unidas (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. New York/Ginebra: Naciones Unidas.

- a los derechos la existencia de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y justiciabilidad, es decir, el entendimiento de los derechos como derechos exigibles. Además, ello requiere la participación libre y activa –particularmente de sectores marginados y excluidos– en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas económicas y sociales.
2. La responsabilidad estatal es entonces un eje central en las estrategias de desarrollo y reducción de la pobreza. Rendir cuentas es una obligación para todos los actores que tienen incidencia en el desarrollo. De allí el papel central de las obligaciones asumidas en el derecho internacional de los derechos humanos y la proyección de las mismas en el cumplimiento de los compromisos constitucionales a nivel interno.
 3. La pobreza es entendida como privación de libertades básicas. En este sentido, depende de factores económicos y sociopolíticos que incluyen la exclusión social, la discriminación y las condiciones estructurales que fomentan la marginalidad.
 4. Protagonismo del principio de igualdad tanto formal como material, con especial énfasis en los grupos de especial protección y en situación de vulnerabilidad e indefensión.
 5. Protagonismo del principio de dignidad humana. Este principio concreta algunas dimensiones de la interdependencia entre los derechos y permite la lectura de derechos

civiles, como el derecho a la vida, en términos de los derechos sociales básicos.

6. Interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos.
7. Garantía de derechos con pertinencia constitutiva para las estrategias de desarrollo (capacidades básicas, derecho a la alimentación, derecho a la salud) así como derechos con pertinencia instrumental para prevenir la pobreza (derechos civiles y políticos como libertad de expresión, participación política, acceso a la información, rendición de cuentas, entre otros)⁸.

Los elementos esenciales, las obligaciones básicas, las prioridades frente a grupos afectados por situaciones de vulnerabilidad así como las temáticas más relevantes para la proyección de un enfoque de derechos humanos en el análisis del derecho a la salud, pueden ser articuladas en un contenido básico del derecho. Las diversas experiencias presentadas en el curso han hecho uso de dicho contenido como referente para exigir al Estado la garantía del derecho a la salud. Sin embargo, en nuestros países existen obstáculos que impiden la vigencia del derecho aludido; este es el contexto que se explica a continuación.

⁸ Sobre esta distinción entre pertinencia constitutiva y pertinencia instrumental de los derechos, ver Abramovich, Víctor (2006). “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales”. *Anuario de Derechos Humanos*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile.

El contexto de vulneración del derecho a la salud

Estado neoliberal y mercantilización de la salud

En primer lugar, cabe resaltar que la crisis de la salud es concomitante a la crisis del llamado Estado de Bienestar a partir de la segunda mitad del siglo pasado. En ese momento surgieron diferentes discursos de crítica contra la intervención estatal en la economía, bajo el argumento de la ineficiencia del Estado en la prestación y cobertura de los servicios públicos. Se impulsaron entonces diversos tipos de procesos donde el Estado estaba llamado a recortar sus responsabilidades –*Estado mínimo*– de tal forma que los agentes privados, en un contexto de libre mercado, fomentaran mayor riqueza. Ejemplos de tales procesos son los de descentralización de políticas sociales, focalización de servicios, la desregulación de mercados, equilibrio fiscal, ajuste estructural y reducción del Estado a través de la privatización de empresas públicas.

Este voto de confianza hacia el mercado tuvo particular proyección en los sistemas de salud. El enfoque predominante en la materia fue el del pluralismo estructurado, fundado en el aseguramiento y la competencia regulada⁹. Una de las características de estas reformas es el énfasis en los subsidios a la demanda, mientras que la oferta de servicios de salud se concentra en instituciones que compiten en el mercado. El acceso universal a la salud se lograría no a través de subsidios a la oferta –financiación di-

⁹ Londoño, Juan Luis y Frenk, Julio (1997). “Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para la reforma de los sistemas de salud en América Latina”, Documento de Trabajo 353. Washington: BID.

recta de hospitales y centros de salud— sino de intervenciones presuntamente focalizadas hacia los más necesitados a través de un paquete ajustado a las condiciones costo-efectividad, al cual todas las personas tendrían acceso. Se impulsó la competencia y la mercantilización, para eliminar el monopolio que la mayoría de los Estados tenía sobre ciertos servicios sociales. La competencia incluye hospitales públicos que luchan por recursos y que deben mostrar que racionalizan su presupuesto. Esta competencia, que en teoría busca que el mercado impulse a mejorar la calidad, genera un mayor interés de los competidores hacia la población urbana y rentable, mientras que la población más pobre recibe los servicios de menor calidad y en la peor forma, dado el imperativo de minimizar costos y maximizar ganancias¹⁰.

Si bien es cierto que en estas teorías se le asigna un rol regulador al Estado, este ha sido uno de los grandes ausentes a la hora de evaluar la garantía del derecho. Ello explica la mínima acción respecto a las asimetrías entre pacientes y médicos en el contexto del mercado de la salud y frente a las demás fallas de este mercado. Por otra parte, las privatizaciones han tenido efectos sumamente negativos al desmejorar la situación laboral de los profesionales de la salud, lo cual ha tenido un fuerte impacto en la calidad de los servicios. Al respecto, y como señala

¹⁰ Al respecto, ver De Currea Lugo, Víctor (2006). “La encrucijada del derecho a la salud en América Latina”, en Alicia Ely Yamin (coord.), *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*, México: Plaza y Valdés/APRODEH/IDRC; Hernández Álvarez, Mario (2003). “Neoliberalismo en salud: desarrollos, supuestos y alternativas”, en Darío Restrepo Botero (ed.), *La Falacia Neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

De Currea, “los criterios de rentabilidad no pueden ser aplicados de igual manera por un hospital privado que atiende a una población con recursos y bajo riesgo de enfermar, que por un hospital público, que atiende a población pobre con altos niveles de enfermedad”. Sin embargo, en el modelo neoliberal el “Estado sólo debe atender en salud lo que el sector privado no asuma. Y esa intervención del Estado debe someterse a criterios de alta efectividad y bajo costo”¹¹.

Con el tiempo, las reformas neoliberales han generado sistemas de salud en los que prevalece el modelo curativo o de atención en salud, mientras que son postergados los programas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud. La salud pública ha sido relegada mientras que la mayoría de recursos se destinan a mejorar la tecnología para los problemas individuales. Asimismo, el flujo de recursos hacia la administración del sistema y en particular la intermediación financiera, evidencia que los sistemas de salud convergen hacia negocios rentables y no hacia dispositivos institucionales que permitan la garantía del derecho¹².

Derecho a la salud, pobreza y violencia

Los contextos estructurales de pobreza y violencia obstaculizan la garantía del derecho a la salud. En este sentido, el antiguo Relator Especial para el Derecho a la Salud, Paul Hunt, señaló en uno de sus primeros informes que:

45. La mala salud lleva a la pobreza al eliminar los medios de ganarse la vida, reducir la productividad de los trabaja-

¹¹ De Currea Lugo, *Op. Cit.*

¹² De Currea Lugo, *Op. Cit.*

dores, rebajar los logros de la educación y limitar las oportunidades. Puesto que la pobreza puede hacer que disminuya el acceso a los cuidados médicos, que aumente la exposición a los riesgos ambientales y que aparezcan las peores formas de trabajo infantil y de malnutrición, muchas veces la mala salud llega también como consecuencia de la pobreza. En otras palabras, la mala salud es al mismo tiempo causa y efecto de la pobreza: los enfermos tienen más probabilidades de hacerse pobres y los pobres son más vulnerables a la enfermedad y la discapacidad.

Asimismo, en otro de sus informes, y al referirse a las enfermedades desatendidas, el relator precisó que dichas enfermedades no solo son enfermedades causadas por situaciones de pobreza, sino que la existencia y propagación de las mismas contribuyen a agravar todavía más ese ciclo de pobreza; esto porque suponen una carga económica muy pesada para las comunidades afectadas, que ven disminuida su productividad, además de verse estigmatizadas, discriminadas y desatendidas. Esa misma estigmatización y discriminación de las personas que padecen alguna de esas enfermedades tienen un impacto devastador, no solamente en términos de salud —por ejemplo muchos de los que padecen dichas enfermedades prefieren evitar la atención médica o el acceso a un diagnóstico o a un tratamiento por el propio miedo a la estigmatización—, sino también sobre sus derechos al trabajo, a la educación, a la vivienda o a la alimentación¹³.

¹³ Informe presentado por Paul Hunt, Relator Especial sobre la situación del derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Misión a Uganda (E/CN.4/2006/48/Add.2)

Por otro lado, tanto la Organización Mundial de la Salud como el Relator de Naciones Unidas han destacado la importancia de definir y analizar la violencia en función de su impacto en la situación de la salud, reconociendo y abordando las causas subyacentes y los factores de riesgo. En este punto, los enfoques basados en la salud pública y los derechos humanos enfatizan en la prevención de la violencia y contemplan, más allá de los daños a la integridad física, los impactos psicológicos y emocionales que agravan los problemas sociales. Además, el relator ha señalado que los costos indirectos de la violencia, como los gastos médicos relacionados con las lesiones, los costos relacionados con los servicios jurídicos, la acción de la policía y el encarcelamiento, así como el lucro cesante y el descenso de la productividad, pueden ser otros tantos obstáculos a la plena realización del derecho a la salud y de otros derechos conexos. Esos costos ejercen una presión adicional sobre los recursos ya escasos, y pueden obstaculizar el desarrollo de los sistemas sanitarios¹⁴.

Responsabilidad de actores no estatales y empresas transnacionales en la vulneración del derecho a la salud

Durante las últimas décadas, las empresas transnacionales se han convertido en poderes privados que logran un poder superior al de muchos Estados y que, por lo mismo, logran evadir sus controles. Su desmedido poder de acción genera diversos obstáculos para el derecho a la salud.

¹⁴ UN Doc. E/CN.4/2004/49 de 16 de febrero de 2004.

En el derecho internacional de los derechos humanos existe un fuerte debate sobre la necesidad de regular la responsabilidad de las empresas por actos violatorios de derechos humanos y establecer pautas de gobernanza o de responsabilidad social corporativa. Sin embargo, la mayoría de estas pautas son catalogadas como “derecho blando” dado su carácter voluntario, ya que no se trata de normas internacionales de carácter vinculante, como ocurre con los tratados. En efecto, estas normas prescriben parámetros para evaluar los daños causados por las empresas y las medidas para reparar esos daños, pero su efectividad depende exclusivamente del grado de vinculación que las empresas quieran asumir. Un ejemplo a resaltar son las *Normas de Responsabilidad de Empresas Transnacionales y Otras Empresas Comerciales con respecto a los Derechos Humanos* (2003)¹⁵. Este documento de la Subcomisión para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas establece que las empresas transnacionales tienen la obligación de respetar principios y normas generalmente reconocidos en los principales tratados de derechos humanos. Señala además que los Estados tienen la responsabilidad principal de respetar, hacer respetar y promover los derechos humanos, mientras que las empresas tendrán esas obligaciones de respeto, garantía y promoción dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia. Asimismo:

- b. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales deberán informarse sobre el impacto en los derechos humanos durante sus actividades y aquellas actividades a

¹⁵ UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/XX, E/CN.4/Sub.2/2003/WG.2/WP.1.

realizarse para que puedan evitar entrar en complicidad con abusos a los derechos humanos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales tendrán la responsabilidad de asegurar que sus actividades no contribuyan directa ni indirectamente a cometer abusos a los derechos humanos y que no se beneficiarán premeditadamente de estos abusos. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales evitarán actividades que socavarían el imperio de la ley así como otros esfuerzos gubernamentales para promover y asegurar el respeto de los derechos humanos, y deberán usar su influencia para ayudar a promover y asegurar el respeto de los derechos humanos.

Como se observa, ha comenzado a superarse la concepción de un sistema internacional de gobierno basado únicamente en los Estados para incluir un sistema de “multiactores” con papeles relevantes. De esta manera, los diferentes actores, no solamente tienen voz y voto en la toma de decisiones o en la capacidad de influir en las decisiones, sino que al mismo tiempo se extienden a ellos las responsabilidades que anteriormente recaían exclusivamente en los Estados¹⁶. Ello tiene particular importancia de cara al impacto que puedan tener los tratados de libre comercio en los países latinoamericanos.

En el caso del derecho a la salud, el sector farmacéutico ha fijado precios demasiado altos para los medicamentos, ha impulsado donaciones erráticas de drogas e investigaciones poco

¹⁶ Weissbrodt, David y Kruger, Muria (2003). “Norms on the Responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights”. *American Journal of International Law*, Vol. 97, n° 4.

balanceadas. Además, ha hecho diversas formas de *lobby* para alcanzar beneficios a través de la propiedad intelectual y ha promocionado drogas inapropiadas, entre otras prácticas contrarias al derecho a la salud. Por ello, el Relator de Naciones Unidas ha propuesto una “Guía borrador para empresas farmacéuticas”, en la que considera temas específicos tales como precios diferenciados, donaciones, investigación y desarrollo para enfermedades desatendidas, sociedades público-privado, promoción de drogas, pruebas médicas y corrupción¹⁷. Este tipo de iniciativas constituye un ejemplo de rendición de cuentas a las empresas transnacionales en el campo de la salud.

Las estrategias de exigibilidad del derecho a la salud

A pesar de un contexto desfavorable y difícil, la sociedad civil se ha organizado para exigir el derecho a la salud. A continuación se analizan los hallazgos y tendencias de los doce casos presentados en el VI Curso.

¹⁷ Ver Hunt, Paul y Khosla, Rajat (2008). “El derecho humano a los medicamentos”. *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, nº 8; United Nations Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, *Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines*, 17 de septiembre de 2007.

Estrategias directas e indirectas.

El rol de la interdependencia y la integralidad

Ya fue mencionado que una de las características del enfoque de derechos en las estrategias de desarrollo, involucra una defensa a ultranza de la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos humanos. Ello tiene particular influencia en las estrategias de exigibilidad. En efecto, según las limitaciones normativas y políticas de cada escenario de exigibilidad, nacional o internacional, las experiencias presentadas en el Curso muestran el potencial uso de los derechos civiles y políticos para impulsar la exigibilidad de los componentes prestacionales del derecho a la salud. En especial, cabe resaltar el rol del acceso a la información como herramienta que permite exigir del Estado la producción de ciertos datos y el suministro de los mismos. Ello le ha permitido a muchas organizaciones consolidar informes que son utilizados, incluso, en estrategias de litigio. Asimismo, los derechos a la igualdad y no discriminación, el acceso a la justicia y el derecho a la participación, permiten enfrentar en mejor medida la exigibilidad de políticas sociales, presupuestos, diseños institucionales y sistemas de salud.

A manera de ejemplo cabe resaltar que en 2006, la organización Sin Fronteras, de México, en su lucha por la defensa de los derechos de las personas migrantes y asiladas en el Distrito Federal, empezó a utilizar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental para litigar sus asuntos, aprovechando la información proporcionada por el Estado. Sin Fronteras ha realizado solicitudes de información pública para detectar los obstáculos, tales como la exigencia de requisitos que impiden el acceso de los extranjeros a diversos servicios médicos, por ejemplo, la presentación de la creden-

cial de elector o la presentación de documentos que acrediten su legal estancia en el país, del cual carecen los migrantes irregulares y los solicitantes de asilo.

El rol de la salud pública.

Las estrategias basadas en la prevención y promoción

Como lo ha resaltado la Organización Mundial de la Salud (OMS) en su Informe sobre la salud en el mundo 2008, es imperioso modificar el actual énfasis en la dimensión curativa de la salud. Dicho énfasis se explica por el alto costo de la atención en salud, lo cual genera enormes dificultades en el acceso. Con todo, la salud pública y la atención primaria en salud constituyen estrategias más idóneas para mejorar el grado de salud de las poblaciones desfavorecidas, dado su énfasis en los factores socioeconómicos que influyen en el goce de la salud.

El enfoque de salud pública se preocupa por mejorar la equidad en el acceso a la atención de salud, la eficiencia en el uso de los recursos y reconoce que muchas de las causas básicas de la mala salud y de la enfermedad escapan al control del sector de la salud y, por lo tanto, deben abordarse a través de un enfoque amplio que involucre a toda la sociedad.

La OMS detalla que una gran proporción de los recursos se destina a los servicios curativos, pasando por alto las actividades de prevención y promoción de la salud, que podrían reducir en un 70% la carga de morbilidad a nivel mundial. Además, sin una reorientación sustancial, es probable que los actuales sistemas de salud se vean desbordados por los crecientes desafíos del envejecimiento de la población, las pandemias de enfermedades crónicas, las nuevas enfermedades emergentes, como el Síndrome Respiratorio Agudo Severo, y las repercusiones del

cambio climático. La lucha por la atención primaria de salud es una lucha por organizar el conjunto de la atención de salud, desde los hogares hasta los hospitales, en la que la prevención sea tan importante como la cura¹⁸.

En el marco del VI Curso algunas experiencias ilustran la pertinencia de este enfoque desde la salud pública. Así por ejemplo el Centro de Educación e Información “Vivir con Diabetes” de La Paz, Bolivia, ha enfrentado la necesidad de personas que no pudieron acceder a la orientación necesaria y al tratamiento adecuado para el control de la diabetes debido a que dicho tratamiento no es suministrado por el Sistema Nacional de Salud y muchas personas no cuentan con los recursos económicos para costearse un tratamiento privado. Las acciones desarrolladas por este Centro se han focalizado en la atención integral de pacientes diabéticos, especialmente niños, niñas y adolescentes. Ello ha permitido el acceso a costos mínimos, o la cobertura total de insulina y otros insumos para más de 2500 personas a nivel nacional. También se ha avanzado en actividades de promoción a través de la orientación y asesoramiento a costos mínimos, sobre cambio de hábitos alimenticios y la práctica de actividad física. Entre las actividades de prevención se encuentran la evaluación de los indicadores metabólicos, diarias, mensuales, trimestrales y/o anuales

¹⁸ Organización Mundial de la Salud, Informe sobre la salud en el mundo 2008. “La atención primaria de salud, más necesaria que nunca”. Washington: OMS. Informe de la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud. “Subsanar las desigualdades en una generación: Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud” (2008). Washington: OMS. La reconstrucción del concepto de atención primaria se hace desde un enfoque de derechos, enfrentando el entendimiento de la atención primaria que lo restringe.

según sea el caso, para conocer el avance del impacto de la enfermedad a nivel físico. También se realizan evaluaciones a nivel de comportamiento para conocer el seguimiento de los tratamientos y cambios en el estilo de vida de las personas participantes en los programas. El trabajo de la institución fue inicialmente rechazado por la comunidad médica por la supuesta invasión de sus atribuciones clínicas. Con el paso del tiempo se ha logrado compatibilizar la tarea preventiva, de educación y control, con la labor asistencial de los especialistas.

De otra parte, en el contexto explicado en la sección anterior, se mencionó la relación existente entre la violencia y la garantía del derecho a la salud. Al respecto, la necesidad de lograr una atención integral al problema de la violencia intrafamiliar y de abordarla como un problema de salud pública, llevó al Centro de Apoyo a la Mujer y a la Familia “Las Marías” (Ecuador), a diseñar una estrategia de abordaje de atención y acompañamiento psicosocial a las víctimas y a sus familiares que, además, ha permitido la incidencia en las políticas públicas y la intervención del gobierno local en el tratamiento de la violencia intrafamiliar. “Las Marías” han hecho uso de la capacitación, promoción, difusión y sensibilización a través de estrategias de comunicación y prensa. La organización se ha convertido en un referente de atención integral, lo que se ha reflejado en la recepción de más de 1500 denuncias (466 víctimas durante 2007).

Otra experiencia con énfasis en salud pública es la presentada por la Asociación de Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP). A través de equipos de trabajo multidisciplinarios se han organizado jornadas mensuales con médico, laboratorista, psicólogos y voluntarios, para realizar jornadas masivas de toma de la prueba rápida para VIH. Además, en forma previa, se ha sensibilizado al equipo en el manejo del derecho a la diversidad sexual

y a la confidencialidad del estatus VIH de cada participante. En caso de resultar positiva la prueba, la Asociación colabora con el examen de carga viral y conteo CD4 a través de recursos institucionales del Ministerio de Salud de Panamá (MINSA). Esto último constituye un buen ejemplo de interacción entre sociedad civil y Estado en orden a impulsar el acceso a medicamentos.

Estrategias de visibilización de la situación en salud de grupos en situación de vulnerabilidad, discriminación y estigma

Diversos tratados de derechos humanos, normas constitucionales y la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁹ han insistido en la obligación estatal de proteger a los grupos afectados por situaciones de vulnerabilidad. La exigibilidad en este campo ha operado para hacer respetar los intereses de minorías que pueden ver afectado su respectivo derecho social a través de decisiones adoptadas por las mayorías de una determinada época. Al respecto, cabe resaltar las iniciativas en las que se busca asegurar a los grupos desaventajados, “remedios” o “salidas” especiales destinadas a reforzar sus derechos sociales –hasta tornarlos menos vulnerables

¹⁹ El Comité ha proferido observaciones generales específicas sobre algunos grupos –personas con discapacidad, adultos mayores y mujeres, por ejemplo– y en cada una de dichas observaciones indica aquellos ámbitos que requieren de una protección reforzada.

frente a las amenazas que se ciernen sobre los mismos— o a reparar situaciones injustas de antigua tradición²⁰.

Algunas de las experiencias en el VI Curso son ejemplo de estrategias que desarrollan un manejo integral de la vulnerabilidad. Un primer ejemplo es el de la organización Sin Fronteras, México. Su trabajo se ha abocado a la lucha por el acceso al derecho a la salud de la población migrante, tanto a través de estrategias jurídicas como a partir de la implementación de medidas de presión social para asegurar el disfrute de este derecho y el acceso sin discriminación. Sin Fronteras se ha preocupado por el empoderamiento de la población migrante y ha adelantado presión a las autoridades del sector salud. Las normas aplicables establecen una carga excesiva para los extranjeros, que tienen que asumir íntegramente el costo de los servicios de salud, lo cual se ha aplicado en forma indiscriminada sin analizar la situación económica y social de los migrantes. Este grupo ha enfrentado diversos obstáculos para utilizar las normas que establecen que las personas de escasos recursos económicos asuminarán un bajo cobro o la exención del pago.

Por su parte, la mencionada Asociación de Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP) ha implementado estrategias para la atención especializada que requieren los ciudadanos GLBT (gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros) en

²⁰ Estas medidas y otras propuestas para favorecer e integrar a los grupos desaventajados pueden verse en Gargarella, Roberto (comp.) (1999). *Derecho y grupos desaventajados*. Barcelona: Gedisa, pp. 18-20. Ver asimismo, Prieto Sanchís, Luis (2000). “Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial”, en Miguel Carbonell, Juan A. Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez (comps.) (2000). *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México: UNAM-IIJ, pp. 15 a 65.

la provincia de Chiriquí. Este trabajo enfatiza en la necesidad de **eliminar discriminación, barreras, brechas** étnicas y de orientación sexual en el acceso a la prevención y la atención en los servicios de salud, a través de prácticas orientadas a **garantizar atención gratuita a personas con VIH y SIDA, y a prevenir y atender todas las enfermedades de transmisión sexual**. La Asociación también trabaja con poblaciones extremadamente pobres como los indígenas Ngöbe Bugles, en orden a visibilizar su doble discriminación como gays e indígenas.

También fue presentada la experiencia del Patronato Departamental de Liberados y Encarcelados de Canelones (Uruguay), encaminada al acceso a la salud de las mujeres privadas de libertad en el Establecimiento de Reclusión Femenino de Canelones. Las mujeres reclusas no son atendidas en función de sus particularidades biológicas que incluyen el embarazo, la atención ginecológica, la planificación familiar, ni tampoco existe una atención específica a mujeres drogo-dependientes. Esta situación se ve agravada por el hecho de que muchas mujeres, una vez que ingresan a los centros penitenciarios, son abandonadas por sus familiares y no reciben visitas, por lo que no cuentan con el apoyo emocional ni material que les provea al menos de los insumos básicos para su higiene personal o las de sus hijos, que pueden permanecer con ellas hasta los 4 años de edad.

Estrategias de justiciabilidad

A pesar de las objeciones contra la protección judicial de los derechos sociales, en el ámbito internacional y comparado existe una diversidad de formas directas e indirectas a partir de las cuales se ha impulsado la justiciabilidad del derecho a la

salud²¹. A continuación se analizan estas estrategias a nivel nacional e internacional.

Redefinición del litigio interno: derecho de interés público y uso alternativo del derecho

Algunas de las experiencias presentadas en el VI Curso se relacionan con el litigio judicial de casos de violación del derecho a la salud, donde se utiliza el derecho como un instrumento de transformación social o como mecanismo para visibilizar problemas sociales más generales. Este uso emancipatorio del derecho se relaciona con el llamado *derecho de interés público*,

²¹ La sistematización de un número importante de decisiones judiciales sobre derecho a la salud adoptadas en derecho internacional y comparado puede verse, entre muchos otros, en Virginia A. Leary (1995). “The Right to Complain: the Right to Health”, en Fons Coomans and Fried van Hoof (eds.). *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*. Utrecht: SIM ; Baderin, Mashood A. (2007). “The African Commission on Human and Peoples’ Rights and the implementation of economic, social, and cultural rights in Africa”, en Mashood A. Baderin y Robert McCorquodale (eds). *Economic, social and cultural rights in action*, Oxford/New York: Oxford University Press; Langford, Malcolm y Nolan, Aoife (2006). “The Right to Health”, en *íd.*, *Litigating Economic, Social and Cultural Rights. Legal Practitioners Dossier*. Ginebra: The Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE), pp. 88 a 106; y la sistematización de casos efectuada por el Relator de Naciones Unidas para el Derecho a la Salud en su informe de 2007 (Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Sr. Paul Hunt, UN doc. A/HRC/4/28 del 17 de enero de 2007).

litigio estratégico o de *alto impacto*, donde se defienden intereses colectivos y la proyección de casos individuales para incidir en una situación estructural. Esta estrategia involucra la promoción del debate público, con una particular preocupación por dar voz a los marginados.

Así por ejemplo, la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Tucumán (Argentina) expuso cómo logró incidir en las acciones y políticas estatales y provinciales para la protección del derecho a la salud, a partir del litigio de un caso de desnutrición infantil en la provincia. La Clínica decidió encarar el caso como una cuestión de vulneración de derechos básicos cuya responsabilidad no recaía en la familia sino en el Estado. La estrategia se llevó a cabo a través de una *acción de amparo* y junto a esta, se solicitó una *medida cautelar innovativa* para lograr el internamiento de una niña en un centro hospitalario y su atención integral. A la par de las estrategias jurídicas, la Clínica trabajó muy de cerca con la familia de la niña para lograr empoderarlos y capacitarlos sobre sus derechos y sobre sus posibilidades de exigirlos. Además, se utilizó el derecho de acceso a la información pública para verificar el acceso a estadísticas, información sobre planes y políticas públicas en materia de salud y nutrición, funcionamiento de los mismos, así como leyes y decretos que reglamentan dichos planes. Por otra parte se trabajó con una estrategia de difusión y discusión pública sobre el caso. La implementación de estrategias tanto de litigio judicial como de presión social, empoderamiento y alianzas estratégicas permitió, por una lado, la apertura de espacios de intercambio entre autoridades oficiales y sociedad civil y, por otro, el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la atención y prevención de esta problemática social.

Otro ejemplo de derecho de interés público se encuentra en el Programa Venezolano de Educación Acción en Derechos Humanos (PROVEA). Desde una perspectiva integral y multidisciplinaria, PROVEA realiza labores de apoyo, asesoría y asistencia a grupos sociales en la defensa jurídica y extra-jurídica de sus derechos. Se priorizan además los casos colectivos sobre los individuales, sin que estos se desestimen. Esta organización trabaja con colectivos amplios, en términos cuantitativos, y comprometidos con la estrategia a implementar.

PROVEA presentó al VI Curso una experiencia de uso alternativo del derecho y justiciabilidad en relación con un caso donde más de 350 personas se vieron afectadas por una intoxicación química masiva, ocurrida en 1993 en el hospital del sector La Owallera. Algunas víctimas fallecieron al poco tiempo mientras que otras comenzaron a sufrir graves problemas en su salud. PROVEA impulsó la organización de las víctimas para lograr la correcta prestación del servicio de salud y las justas indemnizaciones y reparaciones –fondos patrimoniales y pensiones por incapacidad–. A partir de esta intervención se está logrando determinar la responsabilidad estatal por no haber logrado garantizar servicios de salud oportunos, adecuados e integrales. En efecto, el Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS) ha empezado a responsabilizarse frente a los hechos ocurridos en el hospital de La Owallera, logrando compromisos legales con el grupo de personas afectadas. Asimismo hay un pronunciamiento del Estado en el que reconoce la afectación de 123 trabajadores. PROVEA ha logrado que las víctimas tengan una mayor conciencia sobre sus derechos, de tal forma que el caso sea utilizado para visibilizar las fallas en la prestación del servicio y efectuar presión social para que el Estado prevenga los accidentes químicos en los ambientes hospitalarios y mejore la calidad de la atención.

Otra experiencia en similar sentido, es el litigio impulsado por Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador ante una situación de contaminación ambiental llevada a cabo por la Empresa de Baterías de El Salvador S.A., en el Cantón Sitio del Niño, departamento La Libertad. En El Salvador no se reconoce la contaminación ambiental como problema para la salud pública. Asimismo existen serias dificultades para acceder a la justicia ambiental toda vez que cuando una comunidad o un grupo denuncian por daño al ambiente, se enfrentan al problema de tener que recolectar todas las evidencias y demostrar ese daño. Es decir, no se está aplicando la figura de inversión de la carga de la prueba en materia ambiental, que señala que es la persona demandada quien debe demostrar que no está cometiendo un daño ambiental. Entre otras cosas, este litigio ha permitido la organización de la población en torno a la lucha por detener la contaminación al medio ambiente y los daños causados en la salud de los pobladores. Hasta el momento, el pronunciamiento judicial ha reconocido el daño ambiental pero se continúa trabajando para que se judicialice el daño causado a la salud y vida de la población afectada. Además se logró el embargo de \$140 millones de dólares a la empresa contaminante y se logró el retiro de 33 mil toneladas de escoria de plomo de sus instalaciones.

Finalmente, durante el Curso fue presentada la experiencia de la Asociación colombiana “Salud al Derecho”, la cual ha desarrollado estrategias para el abordaje integral del problema de acceso a la salud a través de acciones jurídicas, investigación y comunicación. La Asociación ha prestado asesoría legal a más de 800 casos de violación del derecho a la salud, a través de acción de tutela y el derecho de petición. La denuncia de las violaciones del derecho a la salud permitieron la incidencia ante las autoridades de vigilancia y control en la ma-

teria. A nivel de empoderamiento de los usuarios se logró la capacitación, en materia de protección de derechos humanos, a más de 200 personas y se facilitó la difusión de la información recibida en las capacitaciones y en las asesorías a través de la creación de comités de usuarios. Este empoderamiento facilitó la presión social para que las empresas que prestan el servicio de salud modifiquen algunas de sus prácticas. Como se observa, la Asociación utiliza el litigio como parte de una iniciativa más general por un modelo alternativo de Seguridad Social que permita el acceso igualitario, eficiente, integral y gratuito para los ciudadanos.

El litigio del derecho a la salud en el Sistema Interamericano

Agotados los recursos judiciales internos en el ámbito nacional es posible impulsar la exigibilidad del derecho a la salud en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos²². Este sistema cuenta con dos órganos principales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). A partir de algunos precedentes del sistema y experiencias presentadas en el curso, a continuación se analizan algunas potencialidades del Sistema Interamericano para la exigibilidad del derecho a la salud.

²² Cabe resaltar que en el Sistema Universal de Naciones Unidas, a través del recientemente aprobado Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se abren diversas oportunidades para el litigio internacional del derecho a la salud. Por limitaciones de espacio no se abordará dicho escenario.

La Comisión Interamericana tiene como función, entre otras, la promoción de los derechos humanos y está facultada para tramitar casos sobre violaciones de derechos humanos. En el marco de estas funciones, la Comisión elabora informes temáticos, informes de país e informes de admisibilidad y fondo en relación con casos contenciosos. Asimismo, tiene la facultad de adoptar medidas cautelares para enfrentar situaciones de gravedad y urgencia. Además, celebra periódicamente audiencias temáticas sobre la situación de derechos humanos en la región. Por su parte, la Corte Interamericana resuelve casos y solicitudes de medidas provisionales que le son presentadas por la Comisión Interamericana. La Corte también emite opiniones consultivas cuando le es requerida la interpretación de instrumentos internacionales del Sistema Interamericano.

Una de las experiencias presentadas en el VI Curso fue la del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). A través de sus tres programas –defensa jurídica; capacitación y difusión; y fortalecimiento del Sistema Interamericano– CEJIL ha litigado casos en los que se impulsan prácticas tendientes a eliminar la mortalidad materna, prevenir y sancionar la violencia contra la mujer, garantizar la atención gratuita a toda persona, prevenir y atender a las personas con VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual. CEJIL aporta conocimiento especializado sobre el Sistema Interamericano y los socios locales aportan su experiencia en la legislación y los procedimientos nacionales además de compartir información relevante sobre la esfera local. CEJIL y sus co-peticionarios trabajan estrechamente con las víctimas para definir los objetivos de un caso, identificar las reparaciones adecuadas y facilitar su participación en audiencias y acuerdos de solución amistosa. Hasta diciembre de 2007, esta organización ha represen-

tado a más de 12.900 víctimas en más de 250 casos y medidas de protección en diversas etapas del litigio de casos en el sistema regional.

A continuación se hace una breve referencia a los principales casos relacionados con litigio del derecho a la salud en el Sistema Interamericano.

En el caso *Tribu Ache*, la CIDH consideró la negación de atención médica y medicinas durante epidemias como una violación del derecho a la preservación de la salud y al bienestar establecido en la Declaración Americana de Derechos (Art. XI). En varios casos contra Cuba se declara la violación del mismo derecho por las deficiencias de los sistemas penitenciarios de ese país y las condiciones de vida a las que están sometidos los presos, como asistencia médica deficiente, alimentación escasa y de mala calidad entre otras²³.

De otra parte, existen informes de admisibilidad –aún pendientes de una decisión de fondo sobre el caso– relacionados con personas que conviven con el VIH. En el Caso *Jorge Odir Miranda* ante la CIDH²⁴, los peticionarios alegaron, entre otros, la violación del derecho a la salud por el retardo en el suministro de medicamentos y tratamientos adecuados a las

²³ CIDH, Resolución N° 3 /82, Caso 6091, Cuba, 8 de marzo de 1982; Resolución N° 45 /81, Caso 4402, Cuba, 25 de junio de 1981; Resolución N° 46 /81, Caso 4429, Cuba, 25 de junio de 1981; Resolución N° 47 /81, Caso 4677, Cuba, 25 de junio de 1981; Resolución N° 2 /82, Caso 2300, Cuba, 8 de marzo de 1982; Resolución N° 3 /82, Caso 6093, Cuba, 8 de marzo de 1982.

²⁴ CIDH, Informe N° 29/01, Admisibilidad, Caso 12.249, *Jorge Odir Miranda Cortez y otros*, El Salvador, 7 de marzo de 2001.

víctimas. La CIDH admitió el caso para proceder al análisis de fondo en cuanto a la violación del artículo 26 de la Convención Americana, relativo al desarrollo progresivo y garantía de los derechos sociales. En similar sentido, en el Caso *Cuscul Piraval y otros*²⁵ la Comisión emitió un informe de admisibilidad anunciando que analizará si la garantía del derecho a la vida exige que el Estado asuma el suministro de tratamiento antirretroviral. Además, la Comisión se pronunciará sobre la falta de tutela judicial efectiva en este tipo de casos.

Un informe de fondo que es necesario resaltar, es el emitido por la CIDH en el Caso *María da Penha*²⁶ contra Brasil. La señora da Penha sufrió actos de violencia doméstica por parte de su marido. Ella denunció esta situación pero las autoridades no tomaron medidas adecuadas. A pesar de las denuncias, las agresiones continuaron hasta generar una paraplejía irreversible y, en una ocasión, tentativa de homicidio. A pesar de haber transcurrido más de 15 años después de los hechos, el agresor no había sido procesado ni sancionado. La Comisión declaró que Brasil había violado diversas normas de la Convención Americana y de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. En el marco del cumplimiento de lo ordenado en este informe, Brasil adoptó una ley para enfrentar la violencia doméstica, lo cual evidencia el importante papel que pueden jugar las decisiones intera-

²⁵ CIDH, Informe No. 32/05, Petición 642-03, Admisibilidad, *Luis Rolando Cuscul Piraval y otras personas afectadas por el VIH/SIDA*, Guatemala, 7 de marzo de 2005.

²⁶ CIDH, Informe No. 54/01, Caso 12.051, *María Da Penha Maia Fernandes*, Brasil, 16 de abril de 2001.

americanas en orden a transformar las políticas públicas de derecho interno.

Cabe resaltar que la Comisión Interamericana ha otorgado medidas cautelares para proteger el derecho a la salud de poblaciones afectadas por grave contaminación ambiental. Una de ellas se relacionaba con los efectos de un depósito de relave minero que se encontraba a cielo abierto y contenía sustancias nocivas²⁷. En otra medida cautelar se ordenó proteger la salud, la integridad y la vida de sesenta y cinco personas, incluyendo más de treinta niños en particular estado de vulnerabilidad, y personas mayores que sufren de graves problemas respiratorios, habitantes de una población afectada por la grave contaminación ambiental generada por un complejo metalúrgico. Se ordenó entonces brindar diagnóstico médico especializado para las personas afectadas por la contaminación y para cualquier individuo en situación de peligro de muerte o daño irreparable²⁸.

Otra medida cautelar a resaltar es la adoptada a favor de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico de Paraguay, teniendo en cuenta la muerte de cuatro personas, la violación de una mujer, heridas graves sufridas por otras dos mujeres y la castración de un hombre, además de existir

²⁷ CIDH, Medidas cautelares otorgadas a favor de Oscar González Anchurayco y miembros de la Comunidad de San Mateo de Huanchor, Perú, Informe Anual, 2004. Es para destacar el hecho de que la CIDH solicitó al Estado la atención médica de la comunidad afectada y la realización del correspondiente estudio de impacto ambiental.

²⁸ CIDH, Medidas cautelares otorgadas a favor de miembros de pobladores de La Oroya, Perú, Informe Anual, 2007.

múltiples denuncias sobre abusos sexuales y por falta de cuidado a los pacientes del lugar. La Comisión solicitó al Gobierno de Paraguay que adopte todas las medidas para prevenir la ocurrencia de nuevos actos de violencia física y sexual al interior del Hospital y requirió investigación de los graves hechos denunciados²⁹.

De otra parte, en el Caso *Mamérita Mestanza* contra Perú, la CIDH analizó un caso representativo de un número significativo de mujeres afectadas por una política gubernamental de carácter masivo, compulsivo y sistemático, que enfatizó la esterilización como método para modificar rápidamente el comportamiento reproductivo de la población, especialmente de mujeres pobres, indígenas y de zonas rurales. La señora Mestanza, mujer campesina de unos 33 años de edad y madre de 7 hijos, fue acosada por parte del sistema público de salud para que se esterilizara. A partir de amenazas de denunciarla por tener más de 5 hijos, se logró su consentimiento para un procedimiento de ligadura de trompas que tuvo lugar sin haberse efectuado examen médico. La víctima fue dada de alta aun cuando presentaba serias anomalías, falleciendo días después. Su esposo denunció penalmente al Jefe del Centro de Salud, pero jamás fue procesado. En el acuerdo de solución amistosa respectivo, el Estado reconoció su responsabilidad internacional por violación de la Convención y de la Convención sobre Violencia contra la Mujer. Se comprometió a realizar una investigación exhaustiva de los hechos y la sanción de los responsables, tanto a nivel administrativo penal, incluyendo las acciones ente los res-

²⁹ CIDH, Medidas cautelares otorgadas a favor de las personas internadas en el Hospital Neuropsiquiátrico del Paraguay. 30 de julio de 2008.

pectivos Colegios profesionales. Además, entre otras medidas, se comprometió con la adopción de políticas públicas sobre salud reproductiva y planificación familiar, así como modificaciones legislativas con el objetivo de eliminar cualquier enfoque discriminatorio en temas de salud reproductiva y planificación familiar, respetando la autonomía de las mujeres³⁰.

Por su parte, la Corte Interamericana no ha hecho un análisis autónomo del derecho a la salud. En los pocos casos que ha tenido que conocer respecto a temáticas que involucran este derecho, la Corte ha utilizado estándares de derecho a la salud en el análisis de obligaciones positivas de cara al derecho a la vida y el derecho a la integridad personal, así como en disposiciones sobre reparaciones.

Un concepto utilizado para este enfoque de interdependencia entre derechos civiles y derechos sociales puede observarse en la categoría “vida digna”. Así, en el caso *Villagrán Morales*, relacionado con víctimas que se encontraban en una situación de indigencia, la Corte señaló que “el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna”³¹. En similar sentido, dicho

³⁰ CIDH, Informe No. 71/03, Petición 12.191, Solución Amistosa, *María Mamérita Mestanza Chávez*, Perú, 10 de octubre de 2003.

³¹ *Cfr. Caso “Instituto de Reeducción del Menor”*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 156; *Caso de los Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004. Serie C No. 110, párr. 128; y *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros)*. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

Tribunal ha precisado que el derecho a la salud (“el cuidado de la salud”) es un pilar “fundamenta[1] para garantizar el disfrute de una vida digna”³².

En el caso *Cesti Hurtado*, la víctima se encontraba en prisión sin tener acceso a los medicamentos necesarios para tratar la isquemia cardiaca que sufría y que podía poner en peligro su vida. La Corte IDH ordenó como medida provisional otorgar un tratamiento médico adecuado con el objeto de preservar su integridad física, psíquica y moral³³.

Asimismo, en el caso *De la Cruz Flores*, relacionado con la detención de una profesional de la salud que habría brindado atención médica a miembros de un grupo armado ilegal, el Tribunal resaltó la obligación estatal de respetar el “derecho y deber [de los médicos] de guardar confidencialidad sobre la información a la que tengan acceso en su condición de [tales]”³⁴, por ejemplo frente a una obligación legal de denuncia, y la obligación de no sancionar el “acto médico”. Al respecto, la Corte IDH indicó que el “acto médico” es “un acto esencialmente lícito, [y] un deber de un médico el prestarlo”.

³² En este caso hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños, como grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para la defensa eficaz de sus derechos. Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002, párr. 86.

³³ *Caso Cesti Hurtado*, Medidas Provisionales. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 21 de enero de 1998, punto resolutivo 2.

³⁴ Corte IDH. *Caso De La Cruz Flores*. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Serie C No. 115, párr. 101.

En el caso *Ximenes Lopes* contra Brasil³⁵, relacionado con la muerte de una persona con discapacidad mental mientras permanecía bajo cuidado de una casa de reposo, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de asegurar una prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad mental. El Tribunal precisó que la anterior obligación se traduce en el deber estatal de asegurar el acceso de las personas a servicios de salud básicos, la promoción de la salud mental, la prestación de servicios de esa naturaleza que sean lo menos restrictivos posible, y la prevención de las discapacidades mentales (párr. 128). Asimismo, la Corte señaló algunos estándares sobre la garantía de la autonomía personal en relación con el ejercicio del derecho a la salud:

130. La Corte considera que todo tratamiento de salud dirigido a personas con discapacidad mental debe tener como finalidad principal el bienestar del paciente y el respeto a su dignidad como ser humano, que se traduce en el deber de adoptar como principios orientadores del tratamiento psiquiátrico, el respeto a la intimidad y a la autonomía de las personas. El Tribunal reconoce que este último principio no es absoluto, ya que la necesidad misma del paciente puede requerir algunas veces la adopción de medidas sin contar con su consentimiento. No obstante, la discapacidad mental no debe ser entendida como una incapacidad para determinarse, y debe aplicarse la presunción de que las personas que padecen de ese tipo de discapacidades son capaces de

³⁵ Corte IDH. *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

expresar su voluntad, la que debe ser respetada por el personal médico y las autoridades. Cuando sea comprobada la imposibilidad del enfermo para consentir, corresponderá a sus familiares, representantes legales o a la autoridad competente, emitir el consentimiento en relación con el tratamiento a ser empleado.

Otro importante aspecto desarrollado en este caso se relaciona con la obligación de asegurar una inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud. Al respecto, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, el tribunal interamericano resaltó “el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicios de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción”, deber que “abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud” (párr. 141).

Estas consideraciones fueron reiteradas en el Caso *Albán Cornejo y otros* contra Ecuador³⁶, relacionado con un caso de mala praxis médica. En este fallo el Tribunal señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la supervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)” la atribución

³⁶ Corte IDH. *Caso Albán Cornejo y otros*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171.

de responsabilidad puede surgir “por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo” (párr. 119). Además, la Corte señaló que “al médico le concierne la preservación de valores fundamentales del individuo y de la humanidad en su conjunto” (párr. 133) y que la legislación aplicable a la mala praxis médica tenía que satisfacer la debida realización de la justicia en el caso concreto.

Estrategias de monitoreo.

La exigibilidad de políticas públicas

De las experiencias de litigio y exigibilidad en el ámbito interno e internacional se derivan estándares que fortalecen el monitoreo de las políticas en salud. Al respecto, Amartya Sen se refiere al derecho a políticas públicas –metaderechos– como concepto que alude a la exigibilidad de aquellas políticas necesarias para la realización programática y progresiva de los derechos sociales, de tal forma que sea posible armonizar la justicia-bilidad de reclamos particulares y concretos con la exigibilidad de políticas estructurales claramente encaminada a la realización de derechos sociales³⁷. A lo anterior corresponde un control judicial de políticas públicas que permita la rendición de

³⁷ Sen, Amartya (2002). *El derecho a no tener hambre*. (Trad. E. Lamprea). Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Arango, Rodolfo (2004). “Constitucionalismo, estado social de derecho y realización integral de los derechos”, en Arango, Rodolfo (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

cuentas respecto al diseño, ejecución y consecuencias de las mismas³⁸.

En este sentido, y como lo señala Víctor Abramovich, los estándares jurídicos pueden servir para fijar un marco para la definición, fiscalización y evaluación de las políticas sociales³⁹. Ello evidencia que las estrategias legales, judiciales y políticas son complementarias y no se excluyen entre sí. En ese sentido, el litigio de interés público tiene como objetivo alcanzar un precedente que contribuya a un posterior monitoreo.

Las diversas experiencias presentadas en el VI Curso incluían actividades de cabildeo en orden a llamar la atención sobre los casos concretos. Un ejemplo de monitoreo e incidencia puede encontrarse en el Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en Venezuela que prepara PROVEA y que incluye, anualmente, un análisis del derecho a la salud. Ello le ha permitido a PROVEA profundizar en la construcción de indicadores que permiten verificar el avance de las políticas sociales relevantes, lo cual se armoniza con un análisis de casos concretos coyunturales y la sistematización de denuncias presentadas respecto al derecho a la salud. Además, PROVEA organiza seminarios sobre derecho a la salud que le han permitido validar y fortalecer esta experiencia de monitoreo.

³⁸ Sobre este control judicial de políticas públicas, ver Arango, Rodolfo, *Ibid*; y Abramovich, Víctor (2006). “La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales”, en Alicia Ely Yamin (coord.). *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta, Op. Cit.*

³⁹ Abramovich, Víctor, “Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco...”.

Por su parte la Asociación Pro Derechos Humanos del Perú, APRODEH, presentó sus tres estrategias para la defensa del derecho a la salud de las personas con discapacidad mental, las cuales constituyen un interesante ejemplo de exigibilidad de políticas públicas. APRODEH lucha por fortalecer capacidades, conocimientos y organización de las personas con discapacidad mental y sus familiares. Asimismo, incide en políticas públicas, reformas legales y monitoreo de procesos a través de recursos legales de tipo judicial y administrativo, denunciando ante la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Constitucional, la exigencia de rendición de cuentas y la redacción de informes para presentar en la Comisión IDH para dar cuenta de la situación del derecho a la salud mental en el país. De esta manera se han impulsado organizaciones de usuarios que participan activamente en el monitoreo y se ha logrado visibilizar el tema en la agenda de instituciones estatales y otras organizaciones.

Otra experiencia de incidencia presentada en el VI Curso es la de la Coalición de Organizaciones No Gubernamentales del Área de VIH/SIDA (COALICIÓN ONG/SIDA), espacio de coordinación y concertación de más de 40 ONG de República Dominicana que desarrollan acciones de lucha contra el SIDA. La Coalición desarrolla gestiones ante personas e instituciones forjadoras de opinión y tomadoras de decisiones, y promueve el fortalecimiento de la capacidad de gestión de su membresía. Además, implementa una serie de estrategias que buscan la incidencia para que se logre la aprobación de una ley que permita, por un lado, disminuir los niveles de discriminación que existen alrededor de las personas que conviven con el VIH/SIDA y, por otro, la atención integral en salud de esta población incluyendo el acceso a medicamentos. La Coalición ha logrado que la inclusión de los antirretrovirales y la atención integral

sean incluidos en la Seguridad Social a través del Plan Básico de Salud, y ha logrado el impulso al proceso de reforma de la Ley sobre SIDA.

Finalmente, el mencionado Centro “Vivir sin Diabetes” (Bolivia), a través de la incidencia, ha logrado políticas públicas con asignación presupuestaria para la atención integral de la diabetes, mientras que el Patronato Departamental de Liberados y Encarcelados de Canelones (Uruguay) ha logrado la conformación, a nivel nacional, de la Mesa de Trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad.

Conclusiones: los grandes retos para la exigibilidad del derecho a la salud

Las experiencias presentadas en el VI Curso reflejan el importante papel que ha tenido la sociedad civil para hacer realidad el derecho a la salud en América Latina. Asimismo, reflejan los nuevos escenarios y los grandes retos para la garantía de este derecho.

Sin embargo, aún falta mucho por construir tanto en la exigibilidad a nivel nacional como en los escenarios del Sistema Interamericano. A nivel nacional es necesario que las organizaciones fortalezcan sus alianzas y las dinámicas que impulsen la rendición de cuentas por parte del Estado. Es necesario entonces adelantar litigios que tengan un fuerte impacto en políticas públicas de salud y que no se concentren solamente en alcanzar la atención sanitaria individual.

Así por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia desde su sentencia C-251 de 1997, ha abierto espacios para el litigio de la obligación de desarrollo progresivo. En dicho fallo

se señaló que “el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional y por ello está sometido a control judicial estricto”⁴⁰.

Aplicando este criterio al caso del derecho a la salud, en las sentencias C-1165 de 2000 y C-040 de 2004, dicha Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de normas que desconocían el mandato de ampliación progresiva de la seguridad social. Se trataba de una disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud –el régimen para las personas que no tienen capacidad de pago– so pretexto de la “racionalización del gasto público”. Dado que se disminuían en forma drástica los aportes del Presupuesto Nacional con destino a las necesidades de salud de los sectores más pobres de la población colombiana, la Corte resaltó, *inter alia*, el principio de prioridad del gasto público social sobre cualquier otra asignación. Además, se indicó que se vulnera el principio de progresividad cuando

⁴⁰ Una delimitación exhaustiva de los diversos componentes de este control estricto, a partir de la jurisprudencia colombiana, puede verse en Arango, Rodolfo (2006). “La prohibición de retroceso en Colombia”, en Christian Courtis (comp). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto/CELS/CEDAL, pp. 153 a 171.

no se avanza en orden a lograr el principio de universalidad en la cobertura de salud⁴¹.

Este tipo de impulso del litigio judicial va de la mano con el monitoreo. El manejo de indicadores se hace imprescindible, tal como recientemente ha sido impulsado por la Comisión Interamericana en relación con el sistema de informes de cumplimiento del Protocolo de San Salvador⁴². La propuesta de la CIDH incluye indicadores de progreso para evaluar las medidas adoptadas por los Estados encaminadas al cumplimiento de metas específicas derivadas de las obligaciones internacionales en la materia. Este escenario transforma las estrategias de cabildeo, lo cual exige que las organizaciones de la sociedad civil tengan mayor creatividad y rigor en la determinación del alcance de las políticas sociales correspondientes.

Asimismo, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana están llamadas a impulsar la exigibilidad judicial directa del derecho a la salud a través de las obligaciones establecidas en la propia Convención Americana (par-

⁴¹ En este sentido, la sentencia C-130 de 2002 señaló que “si bien el desarrollo progresivo de la seguridad social para lograr la cobertura total de los servicios de salud para todos los habitantes (...) debe hacerse gradualmente, para lo cual los recursos existentes en un momento dado juegan un papel determinante, esto no puede ser obstáculo para lograr esa meta en el menor tiempo posible, pues de no cumplirse con prontitud se estarían desconociendo los fines esenciales del Estado y, por ende, en flagrante violación de (la Constitución)”.

⁴² CIDH, Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, OEA/Ser.L/V/II.132 Doc. 14, 19 de julio de 2008.

ticularmente sus artículos 1.1, 2 y 26). En este sentido, la misma Corte Interamericana ha señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales⁴³. El Tribunal precisó que al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano⁴⁴.

Por otra parte, la sociedad civil debe interesarse por el fortalecimiento de organismos de control estatales, tales como las Defensorías del Pueblo, que están llamados a interactuar con las organizaciones sociales para adelantar estrategias conjuntas para el impulso de la rendición de cuentas. En este sentido, recuperar el Estado es también un interés para la sociedad civil, ante el creciente predominio del interés privado y multinacional en el manejo de los asuntos públicos.

Como se observa, es necesario impulsar el fortalecimiento del papel de los estándares internacionales de derechos humanos en el impulso de la exigibilidad local del derecho a la salud. Y viceversa. En esta labor el Instituto Interamericano de Derechos Humanos ha jugado un rol decisivo y está llamado a fortalecer esta interacción entre derecho internacional y derecho interno, según los diseños institucionales y legales propios de cada país. En algunas publicaciones y programas del Instituto se resalta la posible unidad de protección a través de

⁴³ Ver, entre muchos otros, el Caso de la Masacre de Mapiripán, emitido en 2006.

⁴⁴ *Ibidem*.

los sistemas nacionales e internacionales⁴⁵. Esta unidad exhorta a un diálogo donde lo positivo en un nivel esté llamado a fortalecer, a la luz del principio de interpretación más favorable, el otro nivel paralelo. Las bases de este sistema unitario interactivo están aún por consolidarse y la sistematización de experiencias como las presentadas en el VI Curso, constituyen un importante aporte en dicho camino.

⁴⁵ Entre muchos otros, ver Parra Vera, Oscar; Villanueva Hermida, María Aránzazu y Martín, Agustín Enrique (2008). *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sistema Universal y Sistema Interamericano*. San José: IIDH/UNFPA.

Experiencia: El derecho a la salud para personas de escasos recursos con diabetes

Autora: Sandra Verduguez

Organización: Centro de Educación e Información “Vivir con Diabetes La Paz”

País: Bolivia

CENTRO DE EDUCACIÓN E INFORMACIÓN “VIVIR CON DIABETES”

La organización que presenta el caso que se resume a continuación, es el Centro de Educación e Información “Vivir con diabetes”, una institución sin fines de lucro destinada a orientar, educar y atender de manera integral a personas con diabetes, principalmente de escasos recursos. Su objetivo principal es reducir la mortalidad de este grupo de personas por complicaciones de la diabetes.

A nivel nacional desarrolla programas de educación diabetológica, asesoramiento nutricional, de actividad física, y de apoyo psicológico. Mantiene programas de atención gratuita para niños con diabetes tipo 1 en siete departamentos de Bolivia –Cochabamba, La Paz, Santa Cruz, Oruro, Potosí, Sucre y Tarija– y programas de autoayuda para personas con diabetes tipo 2 en Cochabamba y La Paz.

A nivel local, en La Paz, desarrolla sus actividades a través de alianzas estratégicas con el gobierno central (Ministerio de Salud y Deportes), con el gobierno municipal (Dirección de Salud y Dirección de Deportes), con la Universidad Mayor de San Andrés (Facultad de Medicina), con la Sociedad Boliviana de Metabolismo y Nutrición y con la Organización Panamericana de la Salud.

Correo de la organización: vivircondiabeteslapaz@gmail.com

Contacto: savegu@hotmail.com / saveguz@gmail.com

Derecho protegido

El derecho a la salud para personas de escasos recursos con diabetes, partiendo del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.

Contexto

Según las estadísticas, en Bolivia existe cerca de 1 millón de personas con diabetes. Un 10% de esta población serían niños y adolescentes sin acceso a la medicación ni a los servicios médicos adecuados para evitar las complicaciones asociadas a esta enfermedad.

El tratamiento de esta enfermedad crónica requiere una atención integral que incluye:

- a) La provisión de medicación, así como el aporte de insumos para el control de diferentes valores que deben ser constantemente regulados, como la glucemia, la creatinina, el colesterol y los triglicéridos.
- b) La educación para adquirir las habilidades de autocontrol de la enfermedad y para seguir planes nutricionales adecuados, el acompañamiento psicológico y el fomento de espacios para la actividad física, entre otros.

Sin embargo en Bolivia el sistema de salud no cubre las necesidades asociadas al tratamiento de la diabetes, lo que obliga a las personas que la padecen a recurrir a sus propios recursos para proveerse el tratamiento adecuado. Esto obviamente

excluye a las personas de escasos recursos que no pueden costear el tratamiento integral.

El sistema de salud de Bolivia no ha logrado la adecuada gestión de los establecimientos de salud del seguro social; padece serios problemas en la calidad y eficiencia de la atención y cuenta con equipos deficientes. Asimismo presenta dificultades para el acceso a los medicamentos y en la distribución de los mismos, pues se caracteriza por una concentración de los servicios en las áreas urbanas que contrasta con su escasez en áreas rurales.

Por otra parte este sistema no respeta la multiculturalidad de un país como Bolivia y su personal no está capacitado para ofrecer servicios de salud apropiados culturalmente. Es un sistema alejado de la cosmovisión sanitaria de los pueblos indígenas; tampoco se hacen esfuerzos por capacitar a las personas afectadas para que logren entender su propia situación de salud y exigir sus derechos básicos de atención.

Estrategias

Las estrategias implementadas por el Centro de Educación e Información “Vivir con Diabetes” La Paz, responden a la necesidad de personas que no reciben la orientación necesaria ni el tratamiento adecuado para el control de la diabetes, debido a que el Sistema Nacional de Salud no los suministra, y porque ellas carecen de los recursos económicos para costearse un tratamiento privado. En este sentido las acciones desarrolladas por este Centro para la protección del derecho a la salud, se han centrado en la atención integral de pacientes diabéticos, especialmente niños, niñas y adolescentes. El Centro también ha empezado a trabajar en la reclamación a nivel legal, del acceso al derecho a la salud.

En relación a los pacientes, el Centro lleva a cabo las siguientes acciones para su atención:

- Da información y capacitación sobre la enfermedad y su tratamiento integral a través de programas de educación diabética, de nutrición y de actividad física, tanto a quienes van a participar activamente en los programas del Centro como a personas con diabetes que viven en zonas periféricas.
- Brinda apoyo psicológico a grupos de afectados para lograr adhesión al tratamiento y el apoyo de la familia.
- Realiza evaluaciones de los indicadores metabólicos, diarias, mensuales, trimestrales y/o anuales según sea el caso, para conocer el avance del impacto de la enfermedad a nivel físico. También realiza evaluaciones a nivel de comportamiento, para conocer el seguimiento de los tratamientos y cambios en el estilo de vida de las personas participantes en los programas.
- Con el apoyo del Programa *Insulin for Children e Insulin for Life*, entregan insulina e insumos de control y educación, a niños, niñas y adolescentes (cubriendo el total del costo) y a personas adultas y adultos mayores (cubriendo una parte del costo).
- Realiza programas de orientación y atiende a la población de zonas urbano-marginales con factores de riesgo –transportistas, vendedoras de mercados, trabajadores informales– que asisten de manera regular para controlar la presión arterial y problemas de obesidad.

A nivel de incidencia se han empezado a realizar las siguientes acciones:

- Creación de alianzas estratégicas con diferentes sectores del gobierno central, municipal y la sociedad civil, para conseguir recursos humanos y apoyo en la difusión de material educativo y promocional sobre el tema de la diabetes.
- Capacitación al personal del Sistema Nacional de Salud sobre la enfermedad y las necesidades de las personas que la padecen.
- Realizar informes de evaluaciones sobre el impacto de la enfermedad en algunas personas, como justificantes para estudiantes o trabajadores que se ausentan temporadas de sus trabajos y estudios.
- Realizar informes de evaluación del impacto de la enfermedad en la calidad de vida de las personas y en su salud física general, con el propósito de reflejar el costo/beneficio de la educación y prevención ante el costo/beneficio de la presencia de complicaciones, que generan gastos económicos, familiares, sociales y laborales.
- Utilizar todos los espacios donde participa el Centro, para evidenciar la necesidad de contar con un plan de tratamiento integral de la diabetes por parte del sistema de salud nacional.

Resultados

Las acciones llevadas a cabo por el Centro han permitido:

- ◆ El acceso a costos mínimos o a la cobertura total a la medicación: insulina o tabletas hipoglucemiantes; e igualmente a insumos de control: glucómetro y tiras reactivas, a más de 2.500 personas a nivel nacional.
- ◆ La orientación y asesoramiento a costos mínimos sobre cambio de hábitos alimenticios y la práctica de actividad física.
- ◆ Apoyo psicológico a costos mínimos para los pacientes y sus familias.
- ◆ Más de 5.000 personas beneficiadas a nivel nacional, por los diferentes programas implementados por el Centro.
- ◆ Asimismo el Centro ha logrado ser reconocido y avalado por diferentes instancias gubernamentales como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y la Dirección de Salud del Gobierno Municipal, que han aceptado comunicaciones emitidas por el Centro y les han dado seguimiento.

Retos

- ❖ Continuar con la realización de los programas y fortalecer sobretudo, el área de prevención para llegar a más destinatarios. Se pretende ampliar ese programa de prevención para

acudir a más colegios a concientizar sobre la enfermedad y la necesidad de desarrollar hábitos de vida saludables.

- ❖ Lograr la incidencia en la creación de políticas públicas con asignación presupuestaria para la atención integral de la diabetes.
- ❖ Lograr la incidencia en la promulgación de un marco jurídico acorde a las necesidades de la población que padece diabetes y sus familias, y que cumpla con los compromisos internacionales adquiridos por Bolivia.

Experiencia: Litigio internacional para proteger el derecho a la salud

Autor: Carlos Miguel Reaño Balarezo

Organización: CEJIL

País: Perú

CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (CEJIL)

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL).

CEJIL es una organización no gubernamental cuya misión es asegurar la plena implementación de normas internacionales de derechos humanos en los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, mediante el uso efectivo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros mecanismos de protección internacional.

Sus objetivos son:

- ◇ *Litigar casos de violaciones graves a los derechos humanos para revelar la verdad y combatir la impunidad, para obtener justicia y reparaciones para las víctimas, y para promover la protección de los derechos humanos mediante cambios en la legislación, las políticas públicas y las prácticas estatales.*
- ◇ *Fortalecer a los defensores y defensoras de derechos humanos en el uso de las herramientas de promoción y protección de los derechos humanos del Sistema Interamericano.*
- ◇ *Brindar información a funcionarios y funcionarias, medios de prensa, sociedad civil y público en general sobre los derechos humanos y el Sistema Interamericano.*
- ◇ *Fortalecer el Sistema Interamericano en la efectiva protección de los derechos humanos.*

Esta experiencia que sistematiza CEJIL muestra como a través de novedosas estrategias está asegurando la implementación y cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, específicamente el derecho a la salud, mediante el uso efectivo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otros mecanismos de protección internacional.

Página web de la organización: www.cejil.org

Contacto: creano@cejil.org

Derecho protegido

El derecho a la salud, garantizando el acceso universal, oportuno, apropiado, equitativo e intercultural de este derecho para toda la población sin discriminación alguna. El punto de partida es exigir el cumplimiento por parte de los Estados, de la obligación que tienen de generar condiciones para que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción puedan vivir lo más saludable posible. Tales condiciones comprenden la disponibilidad garantizada de servicios de salud, condiciones de trabajo saludables y seguras, vivienda adecuada y alimentos nutritivos, puesto que el derecho a la salud no se limita al derecho a estar sano.

Contexto

En Latinoamérica, el derecho a la salud ha sido reconocido en todas las constituciones nacionales y se ha incluido en varios instrumentos jurídicos internacionales. Sin embargo, a pesar de que existe esa jurisprudencia, millones de personas en la región no disfrutan siquiera del nivel esencial de protección del derecho. Esto se debe principalmente a que aproximadamente el 40% de la población vive en condiciones de pobreza, hecho que influye en la satisfacción de variables determinantes para el disfrute del derecho a la salud, como son: el acceso a una alimentación adecuada, a una vivienda digna, al agua limpia y potable, a condiciones sanitarias y de trabajo óptimas, y a un medio ambiente sano, entre muchas otras.

Asimismo el acceso, protección y garantía del derecho a la salud se ven obstaculizados por la discriminación, la marginalización y la exclusión social que sufren ciertos sectores de la población en América Latina.

Estrategias

El trabajo de CEJIL se lleva a cabo a través de tres grandes estrategias:

- a) Defensa jurídica: litigio de casos y la solicitud de medidas cautelares y/o provisionales ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (específicamente la Comisión y la Corte Interamericanas). Este trabajo de defensa jurídica está centrado en la víctima y sus familiares, buscando una respuesta a sus necesidades y exigencias. Pero también trata de sentar precedentes y de propiciar el logro de cambios estructurales en las prácticas que han vulnerado sus derechos humanos, con la finalidad de evitar que se vuelvan a repetir esas violaciones y que se conviertan en prácticas sistemáticas que aquejen a la región. Así en el trabajo de CEJIL participan las víctimas en todas las etapas del proceso, a saber:
 - Son informadas de los pasos a seguir en el litigio de casos concretos o solicitud de medidas de protección.
 - Se define con ellas las estrategias a seguir.
 - Participan en la planificación e implementación de las medidas de protección.
 - En los casos contenciosos participan en la identificación de las medidas más idóneas y óptimas de reparación a la violación sufrida.

- b) Capacitación y difusión: capacitación sobre los instrumentos internacionales de protección de los derechos y del Sistema Interamericano de protección; difusión, a través de gacetas, guías, manuales e informes de actividades de los logros obtenidos mediante el litigio estratégico, tanto de modo directo como indirecto, ante los órganos del Sistema Interamericano.
- c) Fortalecimiento del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos por medio de una serie de acciones:
- Promover la interpretación y aplicación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y del Protocolo de San Salvador por parte de la Comisión y la Corte Interamericanas.
 - Estimular la interpretación amplia y comprensiva de un derecho civil y político.
 - Cuestionar la arbitrariedad de decisiones de organismos jurisdiccionales.
 - Alegar violaciones al debido proceso y la tutela judicial efectiva.
 - Identificar prácticas o políticas discriminatorias que afecten el derecho a la salud.

Asimismo ha desarrollado la novedosa estrategia de exigir la protección de los DESC a partir del ámbito de protección de los derechos civiles y políticos.

Resultados

A través del trabajo en la defensa del derecho a la salud, CEJIL ha logrado impulsar acciones legales para dar mayor sustento y atención a este derecho, lo que le ha permitido abrir nuevos espacios de debate y diálogo entre diferentes actores –ONG, Estado y víctimas– sobre la necesidad de contar con programas de salud del Estado que permitan llevar una vida digna.

El trabajo de CEJIL a través del litigio de casos y la solicitud de Medidas Cautelares y Provisionales ha contribuido a obtener los siguientes resultados:

- ♦ Impulsar la modificación de leyes y políticas públicas sobre la salud reproductiva en casos tendientes a eliminar la mortalidad materna, mediante la supresión de los programas de esterilización forzada en Perú.
- ♦ Implementar legislación con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer en Brasil.
- ♦ Garantizar la atención a las personas con VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual en El Salvador y Guatemala. Se solicitaron medidas cautelares respecto a los Estados de Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana, las cuales posteriormente fueron adoptadas por la Comisión; de esta ma-

nera se logró que los Estados provean atención y medicamentos retrovirales a las personas que se hallaban en grave peligro, debido a que requerían acceder a la medicina necesaria para su tratamiento contra el VIH/SIDA.

- ♦ Exigir la adopción por parte del Estado, de condiciones de salud mínimas para las personas privadas de libertad, proporcionándoles revisión médica regular, atención y tratamiento adecuados cuando así se requiera en Venezuela.
- ♦ Exigir la implementación de un Plan Nacional para reformar el sistema de salud mental en Paraguay.

Otro de los grandes logros de CEJIL es el trabajo a través de alianzas con ONG locales que permiten compartir el trabajo y la información en forma efectiva, a la vez que se potencian las posibilidades de impacto a nivel local de una denuncia internacional.

Retos

Uno de los mayores retos de CEJIL es seguir impulsando acciones legales que den mayor sustento, credibilidad y atención a los derechos económicos, sociales y culturales, en especial el derecho a la salud. Teniendo en cuenta que este es un derecho interrelacionado con múltiples derechos humanos, se enfatiza el trabajo en relación con los siguientes aspectos:

- ❖ Vigilar que los estándares internacionales se plasmen en la realidad de las constituciones, políticas públicas y legislaciones internas.

- ❖ Continuar la difusión de la existencia del Sistema Interamericano de protección y de sus posibilidades.
- ❖ Lograr mayor impacto en el trabajo interno en los países y en la presión a nivel nacional, a partir de la aplicación de la normativa internacional ratificada por los Estados.
- ❖ Vigilar el cumplimiento de las reparaciones señaladas por los órganos del Sistema Interamericano.

Experiencia: Defensa del derecho a la salud de la población GLBT en Panamá

Autor: César Gantes

Organización: Asociación de Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá (AHMNP)

País: Panamá

ASOCIACIÓN DE HOMBRES Y MUJERES NUEVOS DE PANAMÁ (AHMNP)

La organización que presenta el caso que se resume a continuación, es la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá, la primera organización para la población de gays, lesbianas, bisexuales y transgéneros (GLBT) de la República de Panamá. Es una organización no-gubernamental, sin fines de lucro, fundada con el propósito de brindarles distintas propuestas a las minorías sexuales y a cualquier persona heterosexual dispuesta a apoyar la causa gay-lésbica.

Este trabajo presenta las estrategias implementadas por la Asociación Hombres y Mujeres Nuevos de Panamá para la atención de la población GLBT en la provincia de Chiriquí, enfatizando en la necesidad de eliminar discriminación, barreras y brechas étnicas y de orientación sexual en el acceso a la prevención y la atención en los servicios de salud, a través de prácticas orientadas a garantizar atención gratuita a personas con VIH y SIDA y a prevenir y atender todas las enfermedades de transmisión sexual.

Página web de la organización: www.ahmnp.panama.org

Contacto: kankintu12@hotmail.com

Derecho protegido

Defensa del derecho a la salud de los ciudadanos GLBT (Gays, Lesbianas, Bisexuales, y Transgéneros) en Panamá.

Contexto

La misión de la AHMNP de contribuir a mejorar la calidad de vida de la población GLBT, de los hombres que tienen sexo con hombres (HSH) y mujeres que tienen sexo con mujeres (MSM) y especialmente de la población indígena que pertenece a estos grupos, los llevó a analizar la prestación de servicios integrales en salud para esta población. Este análisis permitió identificar las siguientes situaciones:

- El aumento de casos de PVVS en Panamá y específicamente en la provincia de Chiriquí.
- Las acciones en salud para la atención de la PVVS son ineficientes y desacertadas y cargadas de discriminación y estigma.
- La falta de herramientas educativas sobre los mecanismos de transmisión del VIH y otras ITS (infecciones de transmisión sexual) y sobre las formas de evitar el contagio, especialmente a través del uso correcto del preservativo como forma de prevención.
- Los fuertes niveles de discriminación que existen en el país en general y en los sistemas de salud en particular, hacia la población GLBT, HSH y MSM.

Estrategias

Las estrategias llevadas a cabo por la AHMNP tienen tres ejes centrales:

1. Sensibilización:

- de la población GLBT e indígenas sobre sus derechos y necesidades;
- del recurso humano, profesional y voluntario, en el manejo del derecho de la diversidad sexual y de la confidencialidad del estatus VIH;
- de la población en general sobre el derecho a la inclusión y la no discriminación.

2. Responsabilidad:

- de la población GLBT en la exigencia de su derecho al acceso a la salud;
- de la responsabilidad directa del Estado, garantizando mecanismos de inspección, vigilancia y control en las entregas de los servicios de salud a las poblaciones GLBT.

3. Intervención:

- campañas de realización de pruebas rápidas a población GLBT;

- captación de pacientes positivos para el inicio de una quimioterapia antirretroviral antes del inicio de síntomas;
- creación de clínicas como Los Grupos de Autoayuda, y después Grupos Terapéuticos para la atención y apoyo psicológico para población GLBT;
- creación de redes y alianzas con organizaciones gubernamentales, empresas y organizaciones civiles para la atención de esta población y para el trabajo de sensibilización contra la discriminación a través de campañas educativas.

Resultados

Los principales logros alcanzados en la implementación de estas estrategias han sido:

- ♦ Mejora en el acceso al servicio de salud de la población GLBT e indígenas.
- ♦ Mejora en la calidad de la atención, ya que en jornadas mensuales programadas organizaron equipos de trabajo multidisciplinarios, con médico, laboratorista, psicólogos y voluntarios, para realizar jornadas masivas de toma de la prueba rápida para VIH.
- ♦ Acceso a las personas de más alto riesgo para infección de VIH en sus lugares de influencia para capacitar en materia

de prevención y para facilitarles el acceso a tratamientos adecuados.

Retos

- ❖ Contribuir a la creación de una clínica de Terapia Anti Retroviral de seguimiento, control y tratamiento antirretroviral dentro del territorio comarcal indígena Ngöbe Buglé.
- ❖ Realizar campañas educativas de prevención de enfermedades de transmisión sexual a la población adolescente cautiva en los colegios dentro del territorio indígena.
- ❖ Aumentar la cobertura para aumentar el número de diagnósticos VIH y así el número de pacientes en tratamiento.

Experiencia: La enfermedad ambiental del plomo, causada por una fábrica de baterías en El Salvador

Autor: Alejandro L. Díaz Gómez

Organización: Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador

País: El Salvador

TUTELA LEGAL DEL ARZOBISPADO DE SAN SALVADOR

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es Tutela Legal del Arzobispado de San Salvador.

Tutela Legal es la oficina de Derechos Humanos de la Arquidiócesis de San Salvador, instancia arquidiocesana encargada de la promoción y defensa de los derechos humanos en El Salvador. El objetivo central de Tutela Legal es promover y defender los derechos humanos, con base en los principios cristianos y ético-jurídicos, mediante el acompañamiento organizativo y educativo en derechos humanos, contribuyendo así a la búsqueda y construcción de una sociedad que dignifique a la persona humana.

Esta experiencia sistematiza un proceso de defensa jurídica iniciado por Tutela Legal ante una situación de contaminación ambiental llevada a cabo por la Empresa de Baterías de El Salvador S.A. en el Cantón Sitio del Niño, departamento La Libertad. Las estrategias jurídicas para enfrentar las etapas judiciales del caso han permitido, entre otras cosas, la organización de la población en torno a la lucha por detener la contaminación al medio ambiente y los daños causados en la salud de los pobladores. Hasta el momento, el pronunciamiento judicial ha reconocido el daño ambiental y se ha dictado sentencia al respecto, pero se continúa trabajando para que se judicialice el daño causado a la salud y vida de la población afectada.

Página web de la organización: www.tutelalegal.org

Dirección electrónica: tutela@tutelalegal.org

Derecho protegido

El derecho a la salud es un derecho humano cuya principal característica es su interdependencia; es decir, es un derecho en sí mismo y a la vez, condición habilitante para ejercer otros derechos.

El derecho a la salud es “el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social” (Art. 10 Protocolo de San Salvador); siguiendo este lineamiento, el caso de la comunidad del Sitio del Niño busca garantizar el derecho a un medio ambiente sano y a una atención oportuna en salud.

Contexto

La fábrica de Baterías El Salvador S.A., ubicada en el cantón Sitio del Niño, no ha realizado, desde su asentamiento en el lugar hace doce años, el tratamiento adecuado de los desechos industriales, lo que generó la emisión de gases, cenizas tóxicas y un conjunto de desechos (entre ellos plomo, arsénico y selenio) altamente tóxicos, contaminantes del medio ambiente y nocivos para la salud humana.

La contaminación en la zona y los efectos en la salud de los pobladores se comprobó a partir de investigaciones realizadas por Tutela Legal del Arzobispado, con la colaboración de la Facultad de Química y Farmacia de la Universidad de El Salvador y el Colegio Médico.

A nivel estatal, tanto el Ministerio de Salud como el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales tuvieron que reconocer igualmente, a partir de los resultados de sus análisis, que existe contaminación en el aire, suelo y agua; también comprobaron la intoxicación con plomo en niños, niñas y adultos.

Ha tenido que ser la comunidad, a través de su Comité Ambiental, la que inició y desarrolló, junto a Tutela Legal del Arzobispado, la lucha contra la enfermedad ambiental del plomo y sus secuelas, recabando las pruebas y demostrando que esta población no está siendo atendida de manera especializada por la afectación a su salud debido a la contaminación crónica con plomo.

La situación descrita evidencia que en El Salvador, la legislación ambiental no se ha desarrollado en función del interés social, y no se reconoce la contaminación ambiental como problema para la salud pública. Asimismo existen serias dificultades para acceder a la justicia ambiental, pues cuando una comunidad o un grupo denuncian por daño al ambiente, se enfrentan al problema de tener que recolectar todas las evidencias y demostrar ese daño. Es decir, no se está aplicando la figura de inversión de la carga de la prueba en materia ambiental, según la cual es la persona demandada quien debe demostrar que no está cometiendo un daño ambiental.

Lo anterior a pesar de que El Salvador ha ratificado los tratados internacionales en materia de salud y medio ambiente: Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo; Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales - Protocolo de San Salvador. Y en materia de desechos peligrosos, el Convenio de Basilea sobre control de movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, y el Acuerdo regional sobre movimiento transfronterizo de desechos peligrosos. Todos los cuales son ley de la República según el artículo (Art. 144 Cn.)

Este caso evidencia además la falta de controles del Estado salvadoreño a las empresas, principalmente a las transnacionales, en relación con la protección al medio ambiente, y al manejo de desechos peligrosos y sustancias tóxicas.

Estrategias

La estrategia principal para el abordaje de este caso ha sido la judicialización con el objetivo central de establecer un precedente sobre justicia ambiental y salud en El Salvador. Asimismo se realizó una serie de acciones paralelas que han permitido la incidencia.

La estrategia de intervención se centró en tres objetivos:

- a) Recoger evidencias científico-técnicas que demostraran la contaminación con plomo y los daños en la salud de la población afectada y con ello alertar y presentar demandas de investigación y judicialización del caso ante la Fiscalía General de la República.
- b) Buscar la responsabilidad civil y penal de los propietarios de esta fábrica contaminante.
- c) Buscar la reparación de los daños para que se proporcione el debido tratamiento a las personas afectadas y que la zona sea saneada y limpiada integralmente.

Como estrategias de incidencia se implementaron las siguientes:

- Formación en derechos humanos a la población afectada.

- Estrategia de comunicación ante los medios para contrarrestar la campaña publicitaria y las mentiras dichas por la fábrica de baterías.
- Creación de redes y alianzas con otras poblaciones afectadas, organizaciones civiles y organismos internacionales.

Resultados

- ◆ Entre los resultados obtenidos destacan:
- ◆ Toma de conciencia de la población afectada sobre sus derechos y empoderamiento para la judicialización del caso y el enfrentamiento de todas las etapas del proceso.
- ◆ Presentación de denuncias ante instituciones públicas sobre la falta de controles ante la emisión de gases y sustancias tóxicas.
- ◆ Judicialización del daño ambiental.
- ◆ Pronunciamiento judicial que impuso el embargo de \$140 millones de dólares a la empresa contaminante y ordenó judicialmente el retiro de 33 mil toneladas de escoria de plomo de sus instalaciones.
- ◆ Difusión de la problemática a nivel de la sociedad civil, lo que ha impactado en diversas instituciones académicas en el área de las ciencias sociales, que la han convertido en objeto de investigaciones.

Retos

Algunos de los principales retos que se plantea la organización en relación al seguimiento de este caso son:

- ❖ Lograr la judicialización de los daños a la salud de los afectados.
- ❖ Lograr que el Estado salvadoreño reconozca su responsabilidad en el caso y repare a las víctimas en relación a la atención a su salud y al saneamiento ambiental de la comunidad.
- ❖ Lograr la cooperación de organismos internacionales para recabar las pruebas sobre la afectación a la salud, ya que por el alto costo de los análisis no se han podido realizar aún.
- ❖ Trabajar en conjunto o en redes institucionales que a través del trabajo multidisciplinario permitan un análisis integral del caso, su impacto y consecuencias, a nivel de la salud, de los pobladores y del medio ambiente, con el fin de exigir la satisfacción del derecho a la salud en nuestro país.

Experiencia: Litigio en un caso de mala praxis
médica

Autora: Juderkis Aguilar Guzmán

Organización: Programa Venezolano de Educación-
Acción en Derechos Humanos -PROVEA

País: Venezuela

PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA)

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos, una organización no gubernamental especializada en la defensa y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Esta organización tiene como fin la plena realización de los derechos humanos y el respeto al estado de derecho, en el marco de una sociedad democrática y participativa. Toda acción que realiza Provea, busca beneficiar a las víctimas o potenciales víctimas a las que el Estado no les garantiza o les viola sus derechos humanos; propicia su protagonismo y la concientización de sus derechos.

Esta experiencia que se ofrece, presenta las estrategias implementadas por PROVEA –tanto de acciones judiciales como a través de estrategias de visibilización y presión social– para lograr la correcta prestación del servicio de salud y las justas indemnizaciones y reparaciones (fondos patrimoniales y pensiones por incapacidad) por los daños causados a la salud de 350 personas afectadas por una intoxicación química masiva, ocurrida en un hospital venezolano en el sector La Owallera, en el año 1993. A partir de esta intervención se está logrando sentar la responsabilidad estatal por no haber logrado garantizar servicios de salud oportunos, adecuados e integrales.

Página web de la organización: www.derechos.org.ve

Dirección electrónica: provea@derechos.org.ve

Contacto: juderkis@derechos.org.ve

Derecho protegido

El derecho a la salud en relación con el acceso universal y la calidad en los servicios de salud. Asimismo esta experiencia destaca la exigibilidad y justiciabilidad –acceso a mecanismos judiciales– para los casos de vulneración o violación del derecho a la salud como es el caso de La Owallera.

Contexto

En Venezuela la demora en la aprobación de una nueva ley de salud que respete y desarrolle los lineamientos constitucionales, ha hecho que existan dos sistemas de salud paralelos que no logran articularse, afectando así las garantías del acceso universal y calidad de los servicios prestados por las redes tradicionales de asistencia a la salud.

Esto ha provocado que no exista un eficiente servicio de salud que beneficie a toda la ciudadanía; que haya deficiencias importantes en el componente de atención médica, y que sea difícil acceder a los mecanismos judiciales de protección del derecho.

Tal situación justificó el hecho de que por más de 10 años, el grupo de personas afectadas por el accidente químico en La Owallera, luchara para exigir atención médica oportuna y adecuada a su situación de salud. Sin embargo, a pesar de los acuerdos alcanzados en tres ocasiones con autoridades gubernamentales, todavía no han logrado el cumplimiento de ninguno de sus términos. La falta de atención a las víctimas trajo como consecuencia un mayor deterioro de su salud, al punto de llegar a padecer patologías crónicas de carácter degenerativo que afectaron su entorno familiar y social.

Estrategias

Todas las estrategias implementadas por PROVEA son inclusivas del colectivo afectado y se dividen en dos ámbitos:

En el ámbito formal:

- Realizar una demanda por responsabilidad patrimonial por daño moral reconociendo la situación que tuvieron que pasar las víctimas que afectó su salud física, mental y su entorno social y familiar.
- Trabajar para el reconocimiento por parte del Estado de que efectivamente hubo esa intoxicación y que al asumir su responsabilidad estableciera reparaciones a las víctimas.

En el ámbito no formal:

- Visibilización a través de medios de comunicación y foros; concientización de la ciudadanía sobre la problemática para sentar un precedente.
- Diálogo con las instituciones públicas responsables con el fin de dar seguimiento a convenios y resoluciones establecidos en materia de salud, los cuales permiten garantizar que los servicios de atención a la salud, jubilaciones y pensiones sean óptimos y de buena calidad.

Resultados

Los logros que han derivado de la implementación de las estrategias llevadas a cabo por PROVEA se pueden dividir en dos áreas.

Respecto al grupo de personas afectadas

La inclusión del colectivo afectado por el accidente químico en todas las etapas de las estrategias, produjo un fortalecimiento a nivel organizativo del grupo, así como un mayor compromiso en relación con sus derechos y con la importancia de su participación en la lucha por la exigibilidad de los mismos.

En este sentido se puede rescatar que este grupo tienen una mayor conciencia sobre sus derechos que se hace evidente tanto a nivel discursivo como de acción en relación con los derechos humanos.

Respecto al Estado

El Instituto Venezolano de Seguro Social (IVSS) ha empezado a responsabilizarse frente a los hechos ocurridos en el hospital de La Owallera, logrando compromisos legales con el grupo de personas afectadas. Asimismo hay un pronunciamiento del Estado en el que reconoce la afectación de 123 trabajadores.

Esto ha permitido que las personas afectadas obtengan una jubilación de gracia y un fondo médico único, que les permite acceder a medicinas, tratamientos y exámenes médicos para atender su situación de salud.

Retos

- ❖ Lograr el fallo positivo a nivel jurídico en la demanda por responsabilidad patrimonial por daño moral, para que el Estado reconozca la situación que tuvieron que pasar las víctimas y deba repararles.
- ❖ Trabajar en medidas de presión para que el Estado lleve a cabo acciones para la prevención de accidentes químicos en los ámbitos hospitalarios.
- ❖ Lograr la incidencia para que apruebe a la mayor brevedad la ley de Salud y vigilar que sea inclusiva y que abarque el componente de calidad en la atención.

Experiencia: Acceso a la salud de las personas migrantes

Autor: Juan Manuel García

Organización: Sin Fronteras I.A.P.

País: México

SIN FRONTERAS I.A.P.

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es Sin Fronteras I.A.P., una organización de la sociedad civil mexicana, de asistencia privada, laica, apartidista y sin fines de lucro. Desde hace doce años trabaja en el Distrito Federal para contribuir al cambio de las condiciones en las cuales ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que se den en un marco de plena vigencia de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares.

Una de sus principales actividades, es otorgar atención directa a los usuarios para contribuir a solucionar problemáticas individuales y lograr su integración a la sociedad mexicana mediante el acceso a los derechos de salud, educación, empleo y vivienda.

Este trabajo presenta la sistematización de la estrategia implementada por la organización Sin Fronteras I.A. en su lucha por la defensa del derecho a la salud de las personas migrantes y asiladas en el Distrito Federal, tanto a través de estrategias jurídicas como a partir de la implementación de medidas de presión social para asegurar el disfrute de este derecho y el acceso a la salud sin discriminación.

Página web de la organización: www.sinfronteras.org.mx

Dirección electrónica: sinfronteras@sinfronteras.org.mx

Derecho protegido

El acceso al derecho a la salud para personas migrantes, pues debido a su condición de extranjeros no ven respetados ni protegidos sus derechos humanos, y muchas veces son víctimas de abusos, hostilidades, marginación y tratos discriminatorios en el ámbito de la salud.

Contexto

México, por sus características, es un lugar de tránsito y destino de personas migrantes; aunque la mayoría van rumbo a Estados Unidos, muchos se quedan a vivir en el Distrito Federal. Los derechos de estas personas se ven violentados por las leyes que existen y por el trato discriminatorio de los servidores públicos, existiendo alrededor de esta población prácticas estructurales de discriminación.

En relación con la salud –derecho básico para el disfrute de todos los demás derechos– la atención a las personas migrantes se hace con base en un solo apartado del artículo 36 de la Ley General de Salud. Este apartado establece que a los extranjeros que se internen al país con el objeto de hacer uso de los servicios de salud, se les cobrará íntegramente el costo de los mismos. Este artículo de la ley se aplica en forma indiscriminada a todo extranjero que deba ser atendido sin analizar su situación económica ni social, ni indagar la situación que hace que esté viviendo en ese país; esto a pesar de que en el mismo artículo 36 se establece que a las personas de escasos recursos económicos se les realizará cobros bajos o la exención del pago.

Estrategias

Las estrategias implementadas por la organización Sin Fronteras se pueden dividir en dos áreas: empoderamiento de la población migrante y presión a las autoridades del sector salud.

Entre las estrategias utilizadas para el empoderamiento de las personas migrantes están:

- Talleres de capacitación sobre cuáles son sus derechos en México, entre ellos el del acceso a los servicios de salud, y la forma de exigirlos ante las autoridades.
- Apoyo en su integración social, promoviendo la autogestión para la defensa de sus derechos; en este sentido, personal de la organización Sin Fronteras acompaña a los usuarios a realizar los trámites necesarios para que puedan acceder a los servicios de salud y los asesora *in situ*.

Como estrategias de presión la organización Sin Fronteras:

- Hace uso del acceso a la ley de información pública.
- Presenta escritos fundamentados en los instrumentos internacionales ratificados por México, cuando se han encontrado actitudes discriminatorias por parte de los funcionarios del sector salud, señalando los fundamentos legales que exigen la atención.

- También llevan a cabo los trámites administrativos necesarios o bien negociación y conciliación ante autoridades superiores del sector salud para lograr que los usuarios tengan acceso al derecho a la salud.
- Realizan litigios administrativos.

Resultados

Como principal logro de estas estrategias implementadas, se puede señalar que los usuarios de esta organización tienen acceso a servicios de salud. Como una muestra, se encuentra el caso de una mujer haitiana que recibió una placa de titanio que requería en su mandíbula. Gracias a las gestiones que realizó la organización ante la Coordinación de la Beneficencia Pública, que depende de la Secretaría de Salud, se logró que se le otorgara gratuitamente la prótesis.

Retos

- ❖ Incidir en el cambio de leyes y de prácticas discriminatorias hacia la población migrante.
- ❖ Lograr armonizar la legislación nacional con la internacional para que el acceso de los usuarios a los servicios de salud sea definitivo y obligatorio, tal como lo disponen los instrumentos legales y que no quede al antojo del personal de los hospitales y clínicas.

- ❖ Trabajar en la formulación de políticas públicas encaminadas al efectivo acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población migrante.

Experiencia: Acceso a la salud de mujeres privadas de libertad. Establecimiento femenino de Canelones

Autora: Rosa María Quintana

Organización: PATRONATO DEPARTAMENTAL DE LIBERADOS Y ENCARCELADOS. CANELONES

País: Uruguay

PATRONATO DEPARTAMENTAL DE CANELONES

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Patronato Nacional de Encarcelados y Liberados de Canelones. Es un organismo dependiente del Ministerio del Interior, el cual nombra a los siete miembros civiles de la Comisión Honoraria. Cuenta a su cargo con Patronatos Departamentales, siendo el de Canelones uno de ellos.

Sus cometidos son:

- ◇ *Contribuir a la readaptación social de quienes han delinquido (procesados o penados) que sufran prisión preventiva, cumplan pena privativa de libertad o se encuentren en régimen de libertad vigilada.*
- ◇ *Brindar asistencia moral, social y material a los encarcelados y liberados, que puede extenderse a sus familiares.*
- ◇ *Colaborar con las autoridades encargadas de los Establecimientos de Reclusión Nacionales o Departamentales y de la Dirección de los tratamientos progresivos en la preparación del internola para la vida en libertad.*
- ◇ *Formar una bolsa de trabajo.*

La sistematización que se ofrece a continuación, resume las estrategias llevadas a cabo por el Patronato Departamental de Canelones en Uruguay para lograr el acceso a la salud de las mujeres privadas de libertad en el Establecimiento de Reclusión Femenino de Canelones. La exigibilidad del derecho a la salud en este caso, destaca que este derecho fundamental debe ser cumplido más allá de la condición de la persona. En el caso de las mujeres privadas de libertad, se debe prestar especial atención ya que están reclusas en situaciones precarias y presentan mayor vulnerabilidad para exigir y defender sus derechos.

Contacto: danrose@adinet.com.uy

Derecho protegido

El derecho a la salud, enfocado en el acceso a la salud de mujeres privadas de libertad, entendiendo que el acceso incluye acceso a la atención en salud, acceso a la prestación de servicios, acceso a la atención de las situaciones particulares de las mujeres.

Contexto

La legislación vigente en el Uruguay contempla que toda persona privada de libertad tendrá acceso a la atención en salud, sin embargo el Patronato Departamental de Liberados y Encarcelados de Canelones a través de sus intervenciones ha comprobado que el disfrute de ese derecho en mujeres privadas de libertad esta restringido, especialmente si se trata de mujeres internas en establecimientos carcelarios ubicados en el interior del país.

Así, no hay acceso a una alimentación adecuada, a la atención médica preventiva, a la realización de análisis clínicos, a la asistencia odontológica, a la higiene del lugar, ni a la higiene personal. En este sentido las mujeres reclusas no son atendidas en función de sus particularidades biológicas que incluyen el embarazo, la atención ginecológica, la planificación familiar, ni tampoco existe una atención específica a mujeres drogodependientes. Esta situación se ve agravada por el hecho de que muchas mujeres una vez que ingresan a los centros penitenciarios son abandonadas por sus familiares y no reciben visitas, por lo que no cuentan con el apoyo emocional ni material que les provea al menos de los insumos básicos para su higiene personal (pasta de dientes, jabón y toallas sanitarias) o las de sus

hijos (cremas, pañales, etc.) que pueden permanecer con ellas hasta los cuatro años de edad.

Estas situaciones así como la falta de acompañamiento a nivel emocional profundizan los problemas de salud física y mental, y la convivencia entre las internas.

Estrategias

Para lograr el acceso a la salud de las privadas de libertad la estrategia central del Patronato fue la visibilización de las necesidades a nivel de la salud de estas mujeres a través de acciones que impactaran a nivel local y nacional.

A nivel local se realizaron estas acciones:

- Visitas periódicas del Patronato desde el año 2005 en las que se hace un diagnóstico del lugar y de las necesidades de las mujeres.
- Realización de contactos y alianzas con diferentes organizaciones de la sociedad civil para informar sobre la situación de las mujeres privadas de libertad y buscar alianzas y acciones concretas para la atención de esta población.
- Diálogo con las mujeres privadas de libertad, las policías del centro carcelario y las autoridades del centro para señalar esas necesidades y establecer las estrategias a seguir para cubrir esas necesidades.
- Diálogo con instituciones gubernamentales pertinentes para la atención en salud de las mujeres, y establecimiento

de canales de comunicación entre las instituciones para evitar atrasos, o la no ejecución de acuerdos establecidos.

A nivel nacional se trabajó en:

- Realización de informes al Patronato Nacional informando de la situación de vulneración del derecho a la salud, de los compromisos logrados con las diferentes instituciones y del seguimiento que se le está dando a la atención de las necesidades de las mujeres.
- Creación de alianzas con instituciones gubernamentales para darle atención y seguimiento a la situación de las mujeres en los centros de reclusión.

Resultados

Hasta la fecha los logros alcanzados son los siguientes:

- ◆ Realización de los análisis clínicos periódicos y de prevención: papanicolau y mamografías.
- ◆ Atención y acompañamiento psicológico a partir de la participación de la Facultad de Psicología en el centro.
- ◆ Mejor atención y seguimiento de las mujeres embarazadas en lo relativo a la alimentación adecuada y al control médico en las policlínicas de Salud Pública.
- ◆ Mejora en el acceso y suministro de gran parte de los medicamentos requeridos.

- ◆ Suministro mensual de productos de higiene para el local y para la higiene personal de las mujeres.
- ◆ En el año 2006 se logró la fumigación del Centro.
- ◆ A nivel nacional conformación de la Mesa de Trabajo sobre las condiciones de las mujeres privadas de libertad.
- ◆ Se ha logrado incidir más allá del Pabellón Femenino, y la necesidad de atender las demandas en materia de salud ha llegado hasta la Jefatura de Sanidad Policial de Canelones a través de comunicaciones periódicas.

Retos

- ❖ Lograr el acceso y suministro de más medicamentos, especialmente el tratamiento para personas viviendo con VIH / SIDA.
- ❖ Contar con personal del área de salud (médicos de medicina general y especialistas en ginecología, pediatría, psicología y psiquiatría) nombrados para el Establecimiento Carcelario de Canelones para la atención en salud física y mental de las mujeres privadas de libertad.
- ❖ Trabajar en la atención de las mujeres drogodependientes.
- ❖ Si no se lograra el cumplimiento de algunos de los acuerdos establecidos, recurrir a la acción de amparo para la protección del derecho vulnerado.

Experiencia: Defensa del derecho a la igualdad en la atención y en el acceso a medicinas y tratamiento en salud mental

Autora: María Elsa Bustamante Soto

Organización: Asociación Pro Derechos Humanos, APRODEH

País: Perú

ASOCIACIÓN PRO DERECHOS HUMANOS, APRODEH

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH).

APRODEH es una organización no gubernamental peruana, comprometida con la defensa y promoción integral de los derechos humanos. Su misión es contribuir al desarrollo de procesos sociales, jurídicos y políticos que resguarden y promuevan la vigencia de todos los derechos para todos los ciudadanos y ciudadanas, en el marco más amplio de los esfuerzos por construir un país equitativo y democrático.

APRODEH prioriza la relación con los sectores más marginados de la sociedad que secularmente han sido privados de los derechos más elementales. Las líneas de trabajo son el seguimiento a la implementación de las reparaciones y recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, la judicialización de casos emblemáticos de violaciones a derechos humanos y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir del reconocimiento de la falta de acceso a servicios integrales para la atención de la salud mental de personas con discapacidad mental, APRODEH realiza una intervención con múltiples estrategias que permitan la incidencia en las políticas públicas, y en las formas de tratamiento de estos pacientes. Asimismo con sus estrategias se busca evidenciar la situación, concienciar a la población sobre la discriminación que sufren estas personas y también involucrar a los afectados para que se conviertan en actores centrales en la defensa de sus derechos y en la exigencia de un tratamiento acorde a sus necesidades.

Página web de la organización: www.aprodeh.org.pe

Contacto: elsa.bustamante@yahoo.es

Derecho protegido

El derecho al acceso y disponibilidad de servicios de salud mental de calidad para personas con discapacidad psicosocial; es decir, para personas que han visto comprometida su salud mental, su desenvolvimiento biopsicosocial y su desarrollo humano debido a las secuelas de un trauma psicosocial.

Estos derechos están estrechamente vinculados con otros derechos en salud y se encuentran interrelacionados con el derecho a una vida digna y a un desarrollo integral, que implica promover y respetar la autonomía personal y la libertad para tomar decisiones sobre la propia salud, como derechos inherentes a la persona.

La labor en pro del derecho al acceso y disponibilidad de servicios de salud mental ha llevado a trabajar asimismo, en la prevención de toda forma de discriminación contra las personas con discapacidad psicosocial, tanto en su entorno familiar y sociocomunitario como en los propios servicios de salud.

Contexto

La salud mental es uno de los aspectos más descuidados en las políticas públicas en el Perú. Esto queda evidenciado en el acceso limitado y la distribución no equitativa de servicios de hospitalización por motivos de salud mental.

En el año 2005 se modificó el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Salud y se creó la Dirección de Salud Mental; sin embargo, a la fecha no cuenta aún con asignación de personal, ni de recursos para implementar el Plan Nacional de Salud Mental. Con ello la seguridad social ha excluido la salud mental de sus planes de

afiliación potestativa y tiene limitaciones para brindar esta cobertura a toda la población, ya que se ha dejado ese beneficio solo para la población afectada por violencia política. Además, la intervención en salud mental solo se incluye como intervención preventiva y no en las intervenciones recuperativas para la población en general.

Asimismo la población que accede a los servicios de salud mental, es estigmatizada y discriminada por el tratamiento, por sus familiares y por el personal del servicio de salud, violándose así otros derechos fundamentales como la libertad, el trato digno, el tratamiento integral orientado a la integración social y el consentimiento informado, entre otros.

Estrategias

APRODEH trabaja a partir de tres estrategias para la defensa del derecho a la salud de las personas con discapacidad mental:

- a) Fortalecer capacidades, conocimientos y organización de las personas con discapacidad mental y sus familiares a través de las siguientes acciones:
 - Consolidando espacios colectivos de concientización sobre la violación o privación de sus derechos y el procesamiento del impacto que conlleva esta violación.
 - Trabajando en conjunto en la definición de los pasos a seguir para hacer la demanda conjunta frente al Estado y la sociedad y exigir sus derechos.

- Realizando campañas comunicacionales sobre la discapacidad mental y evidenciando la vulneración de los derechos de esta población.
- b) Incidir en políticas públicas, reformas legales y monitoreo de procesos a través de las siguientes acciones:
- Intervenciones de tipo legal y administrativo: recurso de hábeas corpus, cartas a los establecimientos de salud, a la Defensoría del Pueblo y al Tribunal Constitucional señalando las violaciones en las que se está incurriendo y las medidas que se deben tomar; trámites administrativos, vía oficinas de defensorías de la salud y direcciones de hospitales, para plantear reformas en la atención que garanticen el respeto a los derechos fundamentales de las y los pacientes.
 - Mecanismos de exigibilidad relacionados con la rendición de cuentas del Estado respecto a las medidas positivas asumidas para la protección y defensa de derechos de las personas con discapacidades psicosociales.
 - Redacción de informes para presentar en la Comisión IDH dando cuenta de la situación del derecho a la salud mental en el país.
- c) Información, concientización y difusión de derechos en todos los ámbitos.

Resultados

A partir de las estrategias implementadas, APRODEH ha logrado fortalecer una base social de organizaciones de usuarios que participan activamente en espacios de toma de decisiones relacionadas con sus derechos y su tratamiento.

Asimismo el trabajo desarrollado está permitiendo poner el tema de los derechos de las personas con discapacidad mental en la agenda de instituciones de derechos humanos y de instituciones a cargo de la defensa del derecho a la salud, a través de la visibilización de la problemática.

La experiencia ha permitido al equipo institucional y a los aliados, reflexionar y desarrollar un marco conceptual fundamentado en una visión sociológica y de derechos desde el cual se diseñan las estrategias de exigibilidad. Esto facilita transmitir y transferir conocimientos desde una perspectiva diferente que en muchos casos se contraponen con la visión predominantemente biomédica de la problemática de la persona con discapacidad psicosocial. Esta visión sociológica está empezando a ser reconocida por grupos de familiares y usuarios, así como por los aliados en cada zona de trabajo.

El seguimiento de casos e incidencia, relacionada con procesos que llegan hasta el Tribunal Constitucional, constituyen un importante logro. Se ha intervenido en algunos casos de violaciones a derechos fundamentales de personas con discapacidad psicosocial, permitiéndonos constatar las grandes limitaciones existentes para que el Estado y los servicios de salud, así como los operadores de justicia, garanticen y protejan los derechos de las personas con discapacidad.

Retos

En su trabajo para la defensa de los derechos de las personas con discapacidad mental, APRODEH ha podido identificar como principales retos:

- ❖ Lograr un debate interdisciplinario que favorezca el desarrollo de políticas públicas integrales.
- ❖ Promover la participación de más organizaciones de personas con discapacidad mental para fomentar el involucramiento en su tratamiento y atención.
- ❖ Judicializar un caso emblemático y desarrollar instrumentos de defensa y protección de derechos así como fomentar procesos legales que puedan producir jurisprudencia relacionada con los derechos de personas con discapacidad psicosocial.
- ❖ Capacitar a profesionales, operadores de justicia y activistas de derechos humanos respecto a la problemática de las personas con discapacidad psicosocial, los derechos que les corresponden –amparados por la legislación nacional y por instrumentos legales del Sistema Interamericano– y los mecanismos de exigibilidad de estos derechos.

Experiencia: La lucha de la sociedad civil por el establecimiento de una legislación que asegure los derechos y el amparo de la ley para las personas que viven con el VIH/SIDA (PVVS) en la República Dominicana

Autor: Oscar Pabel Valdez Guillén

Organización: Coalición de Organizaciones No Gubernamentales del Área de VIH/SIDA (COALICIÓN ONG/SIDA)

País: República Dominicana

COALICIÓN DE ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES DEL ÁREA DE VIH/SIDA (COALICIÓN ONG/SIDA)

La organización que presenta el caso que se resume a continuación, es la Coalición de Organizaciones No Gubernamentales en Lucha contra el SIDA de República Dominicana (COALICION ONG), cuya misión es formular, promover y proponer de manera concertada, entre las organizaciones miembros y otros actores sociales, políticas y estrategias que contribuyan a reducir el impacto de la epidemia del VIH/SIDA, mediante el desarrollo de gestión política con tomadores de decisiones y forjadores de opinión, y el fortalecimiento de la capacidad de gestión de su membresía, bajo criterios de equidad, igualdad y respeto a los derechos humanos y a las diferencias.

Esta experiencia rescata la importancia de la participación de entidades de la sociedad civil organizadas en redes y alianzas estratégicas, para la consecución de soluciones integrales para el abordaje y atención de la pandemia del VIH/SIDA en República Dominicana. La Coalición ONGSIDA implementa una serie de estrategias que buscan la incidencia en políticas públicas y la incidencia en la legislación actual para que se logre la aprobación de una ley que permita, por un lado, disminuir los niveles de discriminación que existen alrededor de las personas que viven con el VIH/SIDA y por otro, la atención integral en salud de esta población incluyendo el acceso a medicamentos.

Contacto: coalicionongsida@codetel.net.do

Derecho protegido

El derecho a la salud de las personas que viven con VIH/SIDA en relación con el acceso a la salud y a la calidad en la atención.

Contexto

Según las estadísticas el 1 % de la población de República Dominicana vive con VIH y/o SIDA. Sin embargo, a pesar de este alto porcentaje actualmente no se cuenta con un programa de atención integral de las PVVS lo que condena a estas personas a desarrollar SIDA y morir en situaciones dolorosas.

Lo que ha permitido, en parte, paliar esta problemática ha sido la creación del Consejo Presidencial del SIDA (COPRESIDA) que a través de financiamiento internacional y de préstamos de organismos de cooperación, asumió la tarea de suministrar los antirretrovirales, las pruebas de laboratorios (conteo de células CD4 y carga viral), la consejería pre y post prueba, y el suministro de medicamentos para infecciones oportunistas. Sin embargo el financiamiento con que cuenta este Consejo termina a finales del año 2008, lo que complica el panorama para la atención de las PVVS.

Por otra parte el Plan Básico de Salud en sus diversos regímenes –contributivo, contributivo subsidiado y subsidiado– no incluye la atención integral de las PVVS, ya que excluye algunas tareas específicas de la atención a la población que vive con HIV/Sida, como son el suministro permanente de medicamentos o el monitoreo constante de su carga viral; esto a pesar de que contradice la Ley de Seguridad Social, que está basada en los principios de universalidad,

solidaridad y equidad, pero que no prevee la atención para las PVVS.

Estrategias

Las estrategias implementadas por la Coalición ONGSIDA para lograr atención y cobertura integral en salud para las PVVS, inician desde la creación misma de la coalición, pues se trata de un espacio integrador, funcional y democrático que reúne los esfuerzos de varias entidades para el logro de objetivos comunes.

Este trabajo conjunto ha permitido la incidencia en las reformas del sector salud, a partir de las siguientes acciones:

- a) Análisis de las condiciones en que se prestan los servicios de salud a la población afectada.
- b) Aportes específicos en la elaboración de políticas públicas y estrategias nacionales para impactar en la epidemia del VIH/SIDA en el país.
- b) Realización de un estudio económico en el que se establece el costo que tendría para el Estado asumir la atención integral de las PVVS y la factibilidad para lograrlo.
- c) Apertura de espacios de discusión, encuentro y trabajo conjunto con instituciones estatales (locales y nacionales), para discutir los argumentos éticos, políticos, morales y económicos para la inclusión de las PVVS en el Seguro Familiar de Salud.

- d) Capacitación a los prestadores de servicios de salud en el sistema de seguridad social sobre el manejo de las PVVS.
- e) Planteamiento de reformas específicas a la Ley de Seguridad Social en lo referente a la cobertura de Seguro Familiar de Salud en sus diversos regímenes y a la Ley 55-93 sobre SIDA.
- f) Empoderamiento de organizaciones de PVVS a partir de la capacitación en temas del derecho al acceso a la salud y acciones de movilización social y de participación en los espacios de discusión para fortalecer su participación en la defensa de sus derechos.

Resultados

Como uno de los principales logros alcanzados se puede destacar que la Coalición ONGSIDA ha logrado constituirse en un referente a escala nacional e internacional en lo relativo a la promoción de una visión incluyente, de atención integral a las personas afectadas por el VIH y/o SIDA.

Asimismo a partir de las acciones emprendidas, el gobierno ha iniciado la entrega de los medicamentos a un grupo de pacientes. Por otra parte se ha logrado la incidencia para que el tema de los antirretrovirales y la atención integral sean incluidos en la Seguridad Social a través del Plan Básico de Salud.

También se ha logrado dar un impulso al proceso de reforma de la Ley sobre SIDA.

Y por último, el trabajo de formación educativa y empoderamiento a los grupos de afectados facilitó su participación en

la defensa de su derecho al acceso y cobertura de salud, promoviendo la sensibilización social con su presencia activa.

Retos

- ❖ Continuar con el proceso de reforma de la ley de SIDA y las propuestas a la reforma de la Ley de Seguridad Social en cuanto a la atención integral.
- ❖ Promover estrategias para la sostenibilidad financiera de la Coalición ONGSIDA.
- ❖ Lograr la sensibilización del sistema judicial de la República Dominicana para judicializar los DESC.

Experiencia: La violencia como un problema estructural y un problema de salud pública

Autora: Janneth Ávila Paredes

Organización: Centro de Apoyo a la Mujer y la Familia “LAS MARÍAS”

País: Ecuador

CENTRO DE APOYO A LA MUJER Y LA FAMILIA “LAS MARÍAS”

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Centro de Apoyo a la Mujer y la Familia, “Las Marías”.

“Las Marías” es una organización social sin fines de lucro, con siete años de vida en el Cantón Gualaceo, Ecuador.

La necesidad de lograr una atención integral al problema de la violencia intrafamiliar y de abordarla como un problema de salud pública llevó al Centro de Apoyo a la Mujer y a la Familia “Las Marías” a diseñar una estrategia de abordaje de atención de las víctimas que además ha permitido la incidencia en las políticas públicas y la intervención del gobierno local en el tratamiento de la violencia intrafamiliar. Además de tratar de romper con la naturalización de la violencia y brindar atención integral a las personas inmersas en la problemática de la violencia dentro de las familias, también articula a los actores locales en torno a la Red de Prevención de la Violencia Intrafamiliar, promoviendo el desarrollo de una cultura de paz.

Dirección electrónica: lasmariasg@yahoo.com

Derecho protegido

El derecho a vivir libres de violencia como una expresión del derecho a la salud.

La violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr un nivel adecuado de salud así como los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, en vista de que viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales; de ahí que no se pueda hablar de un pleno ejercicio de derechos si la violencia está presente en la vida.

Contexto

Los datos que arrojan las estadísticas e investigaciones especializadas en el tema de violencia intrafamiliar señalan que en Ecuador:

- Alrededor del 70% de los hogares sufre problemas de violencia familiar, sin discriminación de clase social o nivel cultural, englobando la violencia hacia mujeres, niños y ancianos.
- Las mujeres están más expuestas a la violencia en el hogar que en la calle, lo que tiene graves repercusiones para su salud.
- De cada 10 mujeres, 8 han tenido en su vida algún episodio de violencia física, psicológica, sexual o económica.

A pesar de estos datos y del hecho de que el Ministerio de Salud Pública ya había identificado la violencia intrafamiliar

como un problema de Salud Pública en un decreto del año 1995, la atención a las víctimas y las políticas públicas siguen siendo deficitarias. No se ha logrado un tratamiento y una atención adecuadas a la dimensión de la problemática.

Estrategia

La principal estrategia que han llevado a cabo “Las Marías” ha sido la construcción de un marco teórico conceptual que aborda la salud como un derecho humano fundamental de la vida, considerando su integralidad, y vinculado directamente al bienestar y a la calidad de vida. Este marco conceptual integrador ha permitido un abordaje de la problemática de la violencia intrafamiliar desde sus diferentes aristas, a partir de las siguientes acciones:

- Conformación y capacitación de un equipo de trabajo para apoyar a las mujeres.
- Atención y acompañamiento psicosocial a las víctimas y sus familiares (atención directa).
- Litigio de los casos de violencia intrafamiliar, buscando garantizar la sanción de los responsables de los actos de violencia como una estrategia para lograr la erradicación y prevención de la violencia.
- Capacitación, promoción, difusión y sensibilización a través de estrategias de comunicación y prensa.

- Investigación a partir de estudios locales sobre el tema para visualizar las dimensiones de la problemática y su impacto a nivel personal y social.
- Coordinación interinstitucional a través de la creación de alianzas con instituciones y organizaciones gubernamentales, civiles e internacionales que buscan el impacto a través de la incidencia en políticas públicas.

Resultados

A partir del trabajo que realiza, la organización “Las Marías” se ha convertido en un referente de atención integral, lo que se ha reflejado en la recepción de más de 1.500 denuncias (466 víctimas durante 2007).

Asimismo, gracias al tipo de abordaje de los casos, el quehacer de la organización se ha convertido en un referente de trabajo multidisciplinario y coordinado que le ha permitido realizar alianzas estratégicas con organismos gubernamentales y no gubernamentales.

En este sentido, se ha logrado el involucramiento del gobierno local en el abordaje integral de la violencia intrafamiliar con una asignación presupuestaria.

Otro de los logros fundamentales de este Centro ha sido la sostenibilidad de las estrategias y acciones de intervención e incidencia a pesar de la limitación de recursos financieros.

Retos

El principal reto al que se enfrenta el Centro actualmente, es lograr la sensibilización y capacitación del personal del sistema de justicia.

Junto a esta capacitación, identificar estrategias que permitan exigir, reclamar y denunciar la falta de eficacia y eficiencia del sistema de justicia y sus empleados en materia de violencia intrafamiliar.

Otro de los desafíos que enfrenta el Centro es concientizar a la población sobre temáticas asociadas al problema de la violencia intrafamiliar como: la naturalización de la violencia, la defensa de los derechos de las personas migrantes, el abandono de niños y niñas, entre otros.

Y por último, el Centro “Las Marías” encara la dificultad de darle seguimiento a todas sus estrategias y sostenibilidad al proyecto a pesar de la escasez de recursos financieros.

Experiencia: Protección y garantía del derecho a la salud

Autora: Martha Bejarano Hernández

Organización: ASOCIACIÓN SALUD AL DERECHO

País: Colombia

SALUD AL DERECHO

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es Salud al Derecho, asociación colombiana para la exigibilidad del derecho a la salud y la seguridad social. Se trata de una asociación voluntaria, privada, sin ánimo de lucro, formada por personas de la comunidad y de profesionales del derecho, ciencias de la salud, ciencias humanas y otras disciplinas, interesadas y comprometidas en proteger y exigir el derecho humano fundamental a la salud.

El objetivo es brindar apoyo y adelantar con criterio humanista y solidario, toda clase de acciones y actividades orientadas a la defensa, promoción, construcción y realización de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la salud pública y en general todos los derechos humanos, económicos, sociales y culturales.

La Asociación Salud al Derecho ha desarrollado una serie de estrategias para el abordaje integral del problema de acceso a la salud en Colombia, que se incluyen dentro de tres ejes temáticos:

- ◇ acciones jurídicas,
- ◇ exigibilidad política, y
- ◇ empoderamiento de las comunidades.

Estrategias que entre otros fines, se han encaminado al logro de un modelo alternativo de Seguridad Social que permita el acceso igualitario, eficiente, integral y gratuito para toda la ciudadanía.

Dirección electrónica: saludalderecho@yahoo.es

Derecho protegido

Defensa integral del derecho a la salud, en relación con el acceso, cobertura, calidad, participación, integralidad, disponibilidad, aceptabilidad y gratuidad en la prestación de los servicios de salud para la población socioeconómicamente desaventajada.

Contexto

En Colombia, a partir de las reformas en el sistema de salud que se dieron a principios de la década de los años noventa, se viola continua y sistemáticamente el derecho a la salud con las actuaciones y omisiones de las instituciones públicas y privadas. Por ejemplo, las instituciones aseguradoras obligan a los usuarios a innumerables trámites administrativos para acceder a la atención y a la entrega de medicamentos y tratamientos.

A pesar del aumento considerable del gasto público en salud, no se ha logrado la universalidad; todavía existe un amplio número de personas que no logran el acceso al sistema, ya sea porque no están aseguradas o porque cuando requieren atención médica, no logran recibir el servicio. Asimismo hay una gran inequidad en relación con este acceso, porque aquellos sin capacidad de pago tienen planes de beneficios menores respecto a los que cotizan al sistema, y esto es contrario al principio de no discriminación que debe gobernar las políticas sociales.

Estrategias

La organización Salud al Derecho desarrolla varias estrategias de trabajo que tienen como objetivo central atender

las necesidades de la población beneficiaria en materia de salud desde una perspectiva integral. Entre esas estrategias destacamos:

- Estrategia jurídica: acciones jurídicas a través de la denuncia de las violaciones al derecho y el litigio de casos paradigmáticos.
- Estrategia de capacitación e investigación sobre las debilidades del sistemas actual de salud pública y de elaboración de propuestas hacia un modelo alternativo de salud más justo y universal, que permita el acceso igualitario, eficiente, integral y gratuito a los ciudadanos.
- Estrategia de comunicación: sensibilización de la opinión pública sobre la situación del derecho a la salud y las alternativas para su transformación.

Resultados

Las acciones jurídicas llevadas a cabo por la asociación permitieron la asesoría legal en 261 casos de violación al derecho a la salud en Bogotá, solo en el año 2007. En la gran mayoría de los casos, el fallo fue a favor de los usuarios. Esto indica que es necesario supervisar cómo está ejerciendo el Estado colombiano su papel en la protección y atención al derecho a la salud. Hasta la fecha, la asociación ha atendido más de 800 casos de violación del derecho a la salud, a través de acción de tutela y el derecho de petición.

Asimismo la estrategia jurídica implementada, que incluía el acompañamiento de las víctimas durante todo el pro-

ceso, permitió que la mayoría de los casos planteados para litigio cumplieran con todas las etapas del proceso legal, evitando que las personas abandonaran antes de finalizar.

Respecto a la exigibilidad política, la denuncia de las violaciones del derecho a la salud –evidenciadas a partir de las investigaciones– permitieron la incidencia ante las autoridades de vigilancia y control en el campo de la salud. También crearon conciencia acerca de la gravedad de la situación y la necesidad de aunar esfuerzos para trabajar por la solución efectiva de esta problemática.

A nivel de empoderamiento de los usuarios, se logró capacitar a más de 200 personas en materia de protección de derechos humanos y la información recibida en las capacitaciones y en las asesorías, se difundió a través de la creación de comités de usuarios. Este empoderamiento facilitó la presión social a las empresas del sistema –Entidades Promotoras de Salud (EPS) del régimen contributivo y del régimen subsidiado, y las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.) – para que modificaran sus prácticas. Aquí cabe destacar también la creación de varias herramientas como videos y cartillas para la promoción y difusión del derecho a la salud.

El análisis y sistematización de casos emblemáticos de violación del derecho a la salud ha permitido la publicación de artículos en revistas nacionales y la presentación de resultados de investigaciones sobre estas violaciones en eventos nacionales, logrando con esto la incidencia en espacios públicos y privados, la visibilización de la problemáticas y la alianza con otras organizaciones con objetivos similares.

También la participación de la Asociación Salud al Derecho en múltiples actividades a favor del derecho a la salud, ha

permitido posicionar a la entidad como pionera en el trabajo por la exigibilidad del derecho a la salud.

Retos

- ❖ Expandir el radio de acción y extender el servicio de asesorías a otras localidades de la ciudad.
- ❖ Creación de nuevas herramientas para la difusión del derecho a la salud.
- ❖ Creación de nuevas alianzas con organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional e internacional.
- ❖ Preparación de casos para presentar denuncias ante organismos internacionales.

Experiencia: Judicialización de un caso de desnutrición infantil

Autora: Griselda Alfaro

Organización: CLÍNICA JURÍDICA DE INTERÉS PÚBLICO

País: Argentina

CLÍNICA JURÍDICA DE INTERÉS PÚBLICO (CJIP)

La Clínica Jurídica de Interés Público es una organización no gubernamental que trabaja en la promoción del método clínico de estudio del derecho y la defensa del interés público. Actúa como un laboratorio de estrategias jurídicas y de intervención social sobre casos reales, en el que estudiantes y profesores investigan y ensayan prácticas innovadoras para responder a cuestiones de interés público. Es un ámbito diseñado para promover el debate crítico grupal, la creatividad y la reflexión académica.

La CJIP a través de su Red Nacional, trabaja temas de desnutrición, sistema carcelario, abogacía legislativa, derecho ambiental y educación.

A partir de una práctica académica dentro de la Clínica Jurídica, se logró incidir en las acciones y políticas estatales y provinciales para la protección del derecho a la salud en un caso de desnutrición infantil en la Provincia de Tucumán, Argentina. La implementación de estrategias tanto de litigio judicial como de presión social, empoderamiento y alianzas estratégicas permitió, por un lado la apertura de espacios de intercambio entre autoridades oficiales y sociedad civil y, por otro el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en la atención y prevención de esta problemática social.

Dirección electrónica: clinicajuridicacba@gmail.com

Página web de la organización: www.reddeclinicas.org.ar

Contacto: gryalfaro@yahoo.com.ar

Derecho protegido

El derecho a la salud, definida esta como un derecho humano necesario para el ejercicio de los demás derechos, y asumiendo que el derecho a la salud y el derecho a la alimentación están indisolublemente unidos.

En esta práctica se destaca que la protección del derecho a la salud alude al cumplimiento de la responsabilidad asumida por el Estado de garantizar el máximo grado de salud.

Asimismo se parte de la premisa de que el derecho cumple un rol social y allí donde hay violaciones de derechos debe haber remedios jurídicos.

Contexto

Tucumán fue una de las provincias argentinas más afectadas por la desnutrición infantil, especialmente a raíz de la crisis económica que atravesó el país a partir del año 2000. La muerte de 23 niños desnutridos fue la estadística que reflejó cruelmente ese hecho. A pesar de la gravedad de los datos, la respuesta estatal a través de las autoridades provinciales fue la falsificación de datos oficiales. Así, todo niño o niña que nacía con un peso inferior a 500 gramos se registraba como defunción fetal o egreso por aborto. Con esta táctica se facilitó que en un corto periodo, disminuyera en gran proporción las estadísticas sobre niños de bajo peso en la provincia.

Otra de las respuestas provinciales fue la puesta en marcha del “Plan Vital”, con el objetivo de erradicar la desnutrición. Este plan, anunciado a través de los medios de comunicación, consistió en habilitar una línea telefónica gratuita para que cualquier persona denunciara a familias en las que pudiera

existir algún niño desnutrido o maltratado. A partir de esas denuncias, personal de la policía provincial pasaba al domicilio a verificar los casos denunciados, y registrar si el niño o la niña tenía o no desnutrición. Este plan facilitó por un lado, la estigmatización de los padres de menores desnutridos; y por otro, que se equiparara desnutrición a maltrato, lo que fortaleció la tendencia a criminalizar la pobreza. Asimismo, este plan dejó en evidencia la falta de acciones planeadas en función de soluciones integrales que aborden el problema de raíz, con efectos a mediano y largo plazo y no como respuestas inmediatistas.

Estrategias

En la Clínica Jurídica de Interés Público se analizó la problemática de la desnutrición infantil en la provincia. Se concluyó que era un tema de interés público, puesto que la desnutrición tanto por sus causas –sociales, culturales, políticas y económicas– como por sus efectos –daños físicos y psíquicos irreparables con sus respectivas secuelas–, trasciende el interés particular, debido a que están en juego la salud y la vida de las personas que conforman la sociedad misma.

La Clínica decidió encarar el caso como una cuestión de vulneración de derechos básicos, cuya responsabilidad no recaía en la familia sino en el Estado, por ser el garante de los derechos fundamentales, como el derecho a la salud y el derecho a la vida, vulnerados en esta situación.

Por esta razón se decidió judicializar un caso de desnutrición de una niña de tres años, con el objetivo de sentar un precedente y lograr la visibilización de la problemática e incidir en la toma de decisiones integrales para hacerle frente a la desnutrición.

La estrategia jurídica implementada por la Clínica se llevó a cabo a través de una acción de amparo y junto a esta, se solicitó una medida cautelar innovativa para lograr el internamiento de la niña en un centro hospitalario y su atención integral.

A la par de las estrategias jurídicas, la Clínica trabajó muy de cerca con la familia de la niña para lograr empoderarlos y capacitarlos sobre sus derechos y sobre las posibilidades de exigir su cumplimiento por parte del Estado.

Por otra parte la Clínica utilizó en su trabajo una estrategia de difusión y discusión pública sobre la responsabilidad jurídica del Estado en materia de salud y la necesidad de que cuente con políticas públicas idóneas y eficaces en materia de salud y nutrición.

Resultados

Las estrategias implementadas por la Clínica Jurídica de Interés Público permitieron:

- ◆ Empoderar a la familia y hacerla consciente de sus derechos y de la necesidad de luchar por su defensa y exigibilidad.
- ◆ Llevar por primera vez un caso de desnutrición a los tribunales de la provincia y del país, que tuvo tal impacto que las primeras providencias judiciales se dictaron con suma rapidez (tres horas después de presentada la demanda).
- ◆ Conseguir el internamiento de la niña para recibir la atención médica adecuada –análisis, estudios, interconsultas médicas, provisión de medicamentos, intervenciones y demás tratamientos– que requiriera.

- ◆ Evidenciar la responsabilidad del Estado provincial y de uno de sus entes, el Sistema Provincial de Salud (SIPROSA), no existiendo en ningún momento del proceso riesgo para la patria potestad de los padres, ya que la familia actuó diligentemente, y la responsabilidad recayó en el sistema de salud de la Provincia.
- ◆ Conseguir gran cobertura e impacto mediático en medios gráficos, televisivos y radiales, locales y nacionales, lo que permitió concientizar a la población sobre el problema de la desnutrición infantil, la falta de políticas públicas para atenderla y la responsabilidad estatal en relación con esta problemática; con lo que esto supone de presión a las instituciones estatales para que cumplan su rol protector.
- ◆ Involucrar a la sociedad civil y a funcionarios del Gobierno en un seminario para debatir la necesidad de políticas públicas idóneas y eficaces en materia de salud y nutrición.
- ◆ Modificar el contenido de las cajas con alimentos que se reparten y se comenzó a observar más nutrientes en las mismas como resultado de las diferentes acciones emprendidas.
- ◆ Trabajar en alianza con otras clínicas jurídicas tanto nacionales como estatales para el intercambio de experiencias. Esto permitió ampliar el enfoque hacia el trabajo interdisciplinario y lograr mayor divulgación del caso.

Retos

A partir de los resultados alcanzados, la Clínica se ha propuesto trabajar en las siguientes acciones:

- ❖ Fortalecer la alianza con otras clínicas jurídicas para expandir las posibilidades de las clínicas en relación con el aprendizaje crítico y la reconstrucción del discurso jurídico y ampliar el impacto de los casos de derecho público.
- ❖ Para esto se está trabajando en la formación de una Red Nacional de Clínicas Jurídicas de Interés Público que tenga como uno de sus objetivos replicar los casos que está llevando alguna de ellas en distintos puntos del país, para así poder incidir en el mejoramiento y diseño de políticas públicas y en una creciente concepción de los derechos humanos como esenciales para la dignidad humana.
- ❖ Implementar como una de sus estrategias, el “experimentalismo” que es un nuevo enfoque del litigio de interés público. El experimentalismo abandona el modelo de intervención basado en el esquema de “ordenar y controlar”, por una clase de intervención que se centra en la negociación progresiva de los participantes del litigio, buscando el consenso que redunde en beneficio de todos los involucrados, la revisión continua de las actuaciones, facilitando la transparencia, ya que las propuestas deben ser explícitas y públicas.
- ❖ Trabajar en relación con otros casos, tanto a nivel jurídico como de incidencia, partiendo de que las políticas públicas

deben ser construidas deliberativamente. En este sentido se ha planteado utilizar el Poder Judicial como instrumento poderoso para la formación de políticas públicas, así como un medio para demostrar la ausencia de políticas idóneas y serias.

Salud
creación de alianzas
de la norma
compromiso
Trabajo
derechos
seguinte
Incidencia
atención
acceso
defensa
judicialización
modificación
legislación
verificación
litigio
fortalecimiento
exigibilidad

de la norma a la realidad
Educación

SUSANA VILLARÁN DE LA PUENTE

Peruana. Educadora y periodista, con estudios en sociología. Consultora independiente para temas de derechos humanos, justicia, seguridad ciudadana y orden público, y políticas sociales.

Experiencia profesional y política en el diseño y ejecución de políticas públicas, en cabildeo nacional e internacional; en el litigio internacional en materia de derechos humanos; en organización de redes de la sociedad civil, nacionales e internacionales; en elaboración, financiamiento y ejecución de proyectos, coordinando grupos profesionales; en elaboración de Informes de país e Informes especializados en materia de seguridad, justicia, democracia y derechos humanos en el Perú y en el ámbito hemisférico; en la conducción de programas televisivos y radiales, así como en el área del periodismo de opinión e investigación en medios especializados y en medios de prensa nacionales.

Fue miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y Relatora para los Derechos de la Mujer, para países como Guatemala, Colombia y Nicaragua. Es actualmente Presidenta del Partido por la Democracia Social - Compromiso Perú. Integrante de Advisory Board of the Academy on Human Rights and Humanitarian Law at American University's Washington College of Law. Miembro del Comité asesor de MSD para el Programa en Derechos Humanos en Colombia 2006/2011.

El derecho a la educación, a mitad de camino: nuevas rutas para su exigibilidad

*Susana Villarán*¹

Dos historias

Violeta Bosico vivía en un batey, donde viven los migrantes haitianos en República Dominicana. Por ser hija de inmigrantes haitianos ilegales no tenía acta de nacimiento. Aun así, fue admitida en la escuela del Batey las Charcas y en 1991 ingresó en la escuela primaria. En 1994 después de haber interrumpido sus estudios, se reincorporó a la Escuela Palavé, donde cursó hasta el tercer grado.

Entre septiembre y octubre del año 1998, al intentar realizar la matrícula para el cuarto grado, el Estado no permitió la inscripción de Violeta Bosico en la escuela diurna porque carecía de su acta de nacimiento. La niña tuvo que inscribirse durante el periodo escolar 1998-1999, en la escuela de adultos, en la jornada nocturna, que es para personas mayores de 18 años. Allí estudió el cuarto y quinto grados².

¹ Especialista-asesora de las experiencias presentadas sobre protección del derecho a la educación.

² Párrafos 109.35, 109.36 y 109.36 del Caso de las Niñas Yean y Bosico vs República Dominicana, Sentencia del 8 de septiembre de 2005 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

En las escuelas nocturnas, el principal objetivo es la alfabetización de adultos y se adopta la enseñanza de tipo “concentrada”, según la cual se hacen dos grados en un año y la exigencia es mucho mayor. Ahí conviven personas de 20 y 30 años y, de manera excepcional, algunos adolescentes. Las clases duran menos y no hay intervalos o recreos. En el año 2001 Violeta volvió a estudiar en la jornada diurna, completó el sexto grado, y fue inscrita para el séptimo grado en una escuela diurna.

La Corte Interamericana, cuatro años después de que ella se reintegrara a la escuela diurna de la que nunca debió salir, emitió una sentencia reparatoria en la que obligaba al Estado de República Dominicana a “cumplir su obligación de garantizar el acceso a la educación primaria y gratuita de todos los niños, independientemente de su ascendencia u origen, que se deriva de la especial protección que se debe brindar a los niños”³. Violeta Bosico jamás pensó que su caso abriría un camino para el derecho a la educación de los niños y niñas de todo el hemisferio. Pero así fue.

Al sur del hemisferio, en Chile, a otra niña le cerraron también la puerta de la escuela. Mónica Carabantes ingresó en marzo de 1992 al Colegio Andrés Bello, una escuela particular subvencionada por el Estado ubicada en la ciudad de Coquimbo. En febrero de 1997 supo que estaba embarazada; un mes después inició sus clases en tercer año de enseñanza media. Sus padres hablaron personalmente con el director del Colegio quien prometió apoyo para Mónica. No fue así. El 15 de julio de ese año el director les informó que ella podría terminar el año escolar en el colegio pero que “por disposiciones reglamentarias internas no se le renovarían la matrícula para 1997-1998”.

³ Ibid., pr.244.

Los padres de la niña interpusieron una denuncia ante la Secretaría Regional del Ministerio de Educación y el abogado de la familia Carabantes planteó un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de La Serena, a fin de que el tribunal estableciera “la privación y perturbación arbitraria e ilegal de los derechos constitucionales de la Srta. Carabantes... por haber considerado su embarazo como causal para no renovar su matrícula”. Mientras esto acontecía, en la escuela la maltrataban. La petición ante la CIDH sostiene que mientras se hallaba en trámite judicial la denuncia, la actitud de las autoridades del colegio “se hostilizó considerablemente”, hasta llegaron a expulsarla durante un examen cuando tenía siete meses de embarazo.

Un día antes de la Navidad de 1977, la Sala de la Corte de Apelaciones de la Serena rechazó el recurso de protección, señalando que los actos del director eran lícitos y que el reglamento del colegio tiene una disposición que así lo legitima. Un año después la Corte de Apelaciones de La Serena confirmó el fallo.

Fue así que Mónica se dio a conocer en América Latina, al igual que Violeta, ya que su caso llegó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en Washington. Ella y sus padres arribaron a una Solución Amistosa con el gobierno chileno en la que el Estado reconoció su responsabilidad internacional al discriminar a Mónica y privarla del derecho a la educación. Se cambió la legislación con normas explícitas sobre el derecho de las estudiantes embarazadas o madres lactantes a acceder a los establecimientos educacionales y se creó la “Beca Presidente de la República” para cubrir los costos de la educación superior de Mónica Carabantes y su hija⁴.

⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe N° 32/02. Solución Amistosa. Petición 12.046. Mónica Carabantes Galleguillos—Chile. 12 de marzo de 2002.

Dos niñas, dos historias que se repiten en el hemisferio y que nos llevan a cuestionarnos acerca de la vigencia real del derecho a la educación. No todos los niños y niñas del hemisferio disfrutaban de la gratuidad, ni tienen pleno acceso a la educación, a pesar de que han pasado sesenta años desde que se adoptara la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre; treinta, desde que entrara en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y dos décadas desde que se adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador–, que consagran que “Toda persona tiene derecho a recibir gratuitamente la educación primaria, por lo menos”⁵ y “que la enseñanza primaria es obligatoria y asequible a todos, gratuitamente”⁶.

Avances y enormes desafíos

El derecho a la educación es un derecho y es un consenso internacional. Está plasmado en los instrumentos de derechos civiles y políticos y en los económicos y sociales, en el ámbito universal y regional. Es considerado esencial para el desarrollo y la liberación de la pobreza y la exclusión. Es un aspecto fundamental del futuro de la humanidad por lo que en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en segundo lugar, luego de la erradicación de la pobreza extrema y del hambre, reduciendo a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, se encuentra el logro de la enseñanza primaria universal.

⁵ Protocolo de San Salvador. Art 13.

⁶ *Ibid.*

Los Estados tienen pues, la obligación de garantizar el acceso universal a una educación libre, gratuita, de calidad, culturalmente pertinente, que promueva los valores de los derechos humanos y los comportamientos democráticos, y en la que se trate con justicia a todos y todas, sin discriminación alguna.

Es indudable el avance de la cobertura educativa en el hemisferio que supera el 88%, aunque aún existen disparidades entre países. Los problemas relacionados con el derecho a la educación se concentran fundamentalmente en tres áreas:

- Las desigualdades en el acceso
- La baja calidad
- El trato discriminatorio

Acceso

*Por cada niño del quintil más rico que no asiste a secundaria en América Latina, 7 niños del quintil más pobre no lo hacen*⁷.

Para CEPAL, la garantía del acceso a la educación “implica para los Estados la responsabilidad de asegurar el acceso universal a las escuelas, así como la progresión y la conclusión de

⁷ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países de América Latina, alrededor de 2004.

los distintos niveles educativos a lo largo de todas las etapas de la infancia y adolescencia”⁸.

En ese sentido, se plantea el derecho a la escolarización sobre la base del ciclo de vida. Así, la educación preescolar sitúa la importancia de la primera infancia en el “desarrollo cognitivo y emocional y la salud física y mental”, siendo fundamental para el desempeño en el nivel primario. Los datos, sin embargo, nos muestran que “pese a su relevancia, en la región existen bajos niveles de acceso a la pre-primaria. En el 2002, el 69,5% de los niños del Caribe accedieron a educación preescolar, mientras que en América Latina, esta cifra llegó a un 42,5% (CEPAL, 2005)”⁹.

Terminar la primaria sigue siendo un problema en el hemisferio y lo es por la situación de pobreza que se abate sobre porcentajes muy altos de la población infantil; niñas y niños se ven lanzados muy temprano al trabajo y abandonan la escuela, tanto en zonas urbanas como rurales. Debido a las importantes repercusiones que tiene este hecho, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se concentran en que todos los niños accedan y concluyan la primaria. Las cifras que proporciona la CEPAL son indicativas del incumplimiento de los Estados del derecho a la educación primaria universal y gratuita: “las tasas de repetición en Brasil, Guatemala, Nicaragua y Perú (21%, 13%, 11% y 10%, respectivamente) son muy superiores a las registradas en Europa occidental y Norteamérica, donde los países

⁸ Villatoro, P. y Hopenhayn, M. (2006). El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. *Desafíos*, 3. 4-9

⁹ *Ibíd.*

con las tasas mayores de repetición no superan el 5% (Instituto de Estadística de la UNESCO, 2006a)¹⁰.

Calidad

*En América Latina, de los jóvenes entre 15 y 19 años que están en la escuela, el 43,4% está retrasado (alrededor de 11 millones); y de estos, el 60% está retrasado en tres o más años de estudio respecto de lo que corresponde a su edad*¹¹.

Este es quizás, el problema central que enfrenta la educación en el hemisferio. Los saberes, valores, actitudes, comportamientos, destrezas y conocimientos adquiridos en la escuela difieren mucho si esta es pública o privada, rural o urbana, con alumnos pertenecientes al quintil superior o al quintil inferior.

En la investigación del Programa Internacional para la Evaluación del Estudiante (PISA), efectuada con niños de 15 años de edad, se observó que el 80% de los niños en Perú, el 56% en Brasil, el 48% en Chile y el 44% en Argentina y México no realizan tareas elementales como hacer inferencias de baja dificultad, encontrar el significado de partes definidas de un texto y usar algún conocimiento para entenderlo, mientras el promedio para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

¹⁰ *Ibíd.*

¹¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de 18 países de América Latina, alrededor de 2004.

(OCDE) es de 18% (OCDE/Instituto de Estadística de la UNESCO, 2003)¹².

Aunque la inversión en educación no garantiza por sí sola el incremento de la calidad, encontramos en las cifras de UNESCO¹³ una correlación indudable entre inversión y calidad:

A través de una serie de estudios, se ha intentado identificar las características de un país que pueden asociarse con el avance hacia el logro de objetivos educativos. Dichos estudios destacan reiteradamente la importancia de garantizar una fuente estable y adecuada de financiamiento (Colclough con Lewin, 1993; Mehrotra, 1998; Bruns, Mingat y Rakotomalala, 2003). En términos generales, los países que han alcanzado tasas brutas de matrícula y de conclusión de enseñanza primaria relativamente altas, destinan una mayor proporción de sus ingresos nacionales o presupuestos gubernamentales a la educación primaria pública. Asimismo, en estos países el gasto por estudiante de primaria también suele situarse en el rango medio (relativo al PIB por habitante)¹⁴.

¹² Villatoro, P. y Hopenhayn, M. (2006). El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. *Desafíos*, 3. 4-9

¹³ Instituto de Estadística de la UNESCO (2007). Compendio Mundial de la Educación 2007. Comparación de las estadísticas de educación en el mundo. Montreal, Canadá.

¹⁴ *Ibíd.*

El porcentaje del Producto Interno Bruto destinado a financiar la educación establece brechas muy grandes entre países:

Los gobiernos de América del Norte y Europa Occidental han destinado la mayor proporción de recursos nacionales a la educación: 5,6% del PIB regional. Les siguen los Estados Árabes (4,9%) y África Subsahariana (4,5%). Las regiones de América Latina y el Caribe, así como Europa Central y Oriental se aproximan a los promedios mundiales, con porcentajes de 4,4 y 4,2; respectivamente¹⁵.

Equidad

*Hay enormes brechas en el acceso y en la conclusión de la educación en detrimento de las mujeres, la población rural, pueblos originarios y afrodescendientes y grupos de bajos ingresos*¹⁶.

Persiste en las relaciones en la escuela y en los currículos educativos, la transmisión de estereotipos y prejuicios basados en el género. Concretamente, se reproducen aún los roles tradicionalmente asignados a la mujer y al hombre. Los esfuerzos por cambiar esta situación son aún iniciales y el impacto de los libros de texto y propuestas curriculares con enfoque de equidad de género y derechos humanos es mínimo. Esto se va a traducir como bien lo reconoce el estudio de CEPAL –que hemos tomado como referencia en esta parte del documento–

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ Villatoro, P. y Hopenhayn, M. (2006). El derecho a la educación. Una tarea pendiente para América Latina y el Caribe. *Desafíos*, 3. 4-9

en las oportunidades laborales y en los ingresos inequitativos para ambos sexos.

En sociedades de gran diversidad cultural, étnica, lingüística como las nuestras, la interculturalidad está aún ausente de la realidad educativa cotidiana. En nuestro territorio viven pueblos indígenas y afrodescendientes que por ser tales, están más alejados del acceso a la escuela ya que esta les resulta extraña, lejana, de otros. El racismo y el maltrato pasan por la escuela en el hemisferio, reflejando y retroalimentando las relaciones que se viven en la en la sociedad.

La población indígena latinoamericana concentra, como pocos otros grupos, condiciones de pobreza y discriminación nada fáciles de enfrentar. A las diferencias de lenguaje se suma una cantidad de dimensiones “no verbales de la comunicación” que la educación intercultural debe atender. De ahí que el “contacto entre culturas” debe ser también un contacto entre sabores, sonidos, historias, imágenes y colores diversos¹⁷.

La construcción de relaciones entre iguales, de respeto por las diferencias y valoración de la diversidad es parte de una agenda pendiente en el derecho a la educación, como lo son el protagonismo de las y los niños, la promoción de una cultura

¹⁷ Entrevista a María Teresa Quiróz: “La escuela debe ser un espacio de interculturalidad”. 2 de octubre del 2007. En *Serie Educación y Pobreza*, <http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=123.456.789.000&ID=137280>

de la convivencia, del espíritu crítico, la valoración del pluralismo y la solidaridad.

La exigibilidad del derecho a la educación

Para quienes forman parte de la sociedad civil involucrada en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, la calidad y pertinencia, la viabilidad e impacto de las estrategias para hacer exigibles estos derechos constituyen el test de consistencia de sus prácticas y trabajos. En el campo del derecho a la educación se trata de extender el derecho a la educación gratuita, obligatoria y básica para todos; “para quienes comparten la frustración de Katarina Tomasevski sobre la brecha que continúa ensanchándose entre promesa y funcionamiento del derecho”¹⁸.

Podríamos afirmar que la defensa del derecho a la educación en América Latina ha adoptado diferentes modalidades y estrategias, según el contexto particular de cada país y según las condiciones concretas en las que se ha presentado la violación del derecho, alcanzando a su vez, esa defensa, diferentes niveles de efectividad.

En el VI Curso de Sociedad Civil del IIDH, preparé un set de preguntas que orientaran a los participantes en la presentación de sus experiencias de exigibilidad del derecho a la educación. Al respecto se debe ser consciente, como sostiene Ana Barrios, de que

¹⁸ Johanna Crighton, comentario póstumo al libro *Hablándole al Poder*, de Katarina Tomasevsky. En: *Boletín Referencias* N° 20 FLAPE (Foro Latinoamericano de Políticas Educativas). Año 3, Noviembre 2006

estas estrategias han estado inmersas en un contexto si se quiere adverso, en el sentido de que ocurren en un marco en el que prácticamente es necesario construir el camino, dada la ausencia de mecanismos expeditos de exigencia ante las diversas instancias que deben proteger el derecho a la educación. A ello se suma que, al contrario de otros derechos económicos y sociales —como la salud y la alimentación, por ejemplo, cuya privación conduce a pérdidas irreversibles (capacidades físicas y la misma vida), o el trabajo, sobre cuyo impacto en la vida moderna existe una gran conciencia colectiva—, las violaciones al derecho a la educación no generan niveles de movilización y organización inmediatos y de gran repercusión¹⁹.

Dentro de la diversidad de procesos en los que están inmersos grupos y asociaciones de la sociedad civil del hemisferio, y desde el enfoque de la “Educación Gratuita, obligatoria e inclusiva”, importa destacar los proyectos relacionados con asequibilidad, acceso, aceptabilidad y adaptabilidad²⁰:

- Prácticas y acciones en torno a la universalización y al acceso igualitario, tales como el ingreso oportuno e igual permanencia en la escuela, alfabetización, cierre de las brechas e inequidades entre hombres y mujeres, niñas y niños, áreas

¹⁹ Barrios, Ana (2006). “El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos”. En Alicia Yamin, (coord.), *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. México. Plaza y Valdés/CRDI.

²⁰ Indicadores elaborados por quien fuera Relatora para el Derecho a la Educación de UN, Katarina Tomasevsky.

rurales y urbanas, adultos iletrados, hombres y mujeres, habitantes de pueblos indígenas y afrodescendientes y poblaciones ladinas o mestizas, educación pública y privada, inmigrantes y nacionales.

- Prácticas orientadas a construir información confiable que permita el monitoreo de avances y retrocesos en el disfrute del derecho a la educación. Prácticas de exigibilidad vía la judicialización de casos en cuyos procesos se avancen estándares en materia del derecho a la educación.
- Prácticas orientadas a elevar el presupuesto en educación y el porcentaje del Producto Bruto Interno para mejorar la inversión de cada país en capacidades humanas.
- Prácticas para eliminar formas de trabajo infantil que alejan a niños y niñas de la escuela, orientadas a garantizar la retención de niños y niñas en la escuela. Prácticas orientadas a exigir calidad, seguridad y salud en la educación. Prácticas orientadas a lograr el derecho a una educación bilingüe e intercultural. Prácticas orientadas a incluir a las y los alumnos, padres y madres de familias en la calificación de maestros y maestras y la fiscalización de la calidad educativa. Prácticas orientadas a eliminar el castigo corporal como forma de disciplina en la escuela. Prácticas orientadas a eliminar la discriminación a las adolescentes embarazadas y otras formas de discriminación étnica y de género.

De la norma a la exigibilidad

Las experiencias que presentaron las organizaciones participantes en el Curso –enriquecidas por el diálogo y la puesta en común del grupo– aportaron elementos muy valiosos que abren cursos de exigibilidad del derecho a la educación. A continuación voy a comentar algunos aspectos relevantes y comunes entre ellas:

Las estructuras que determinan las brechas e inequidades constituyen obstáculos muy serios para el disfrute del derecho a la educación

“No basta con acceder a la escuela; es imprescindible alterar la situación de exclusión social, económica, política y cultural que padecen la gran mayoría de niños/as, adolescentes y jóvenes”²¹. Sin un enfoque de discriminación estructural, el debate sobre la exigibilidad del derecho a la educación podría quedar en una reflexión tecnocrática e impotente frente a la realidad. Solamente a partir de la comprensión de las injustas desigualdades sociales, podremos entender los problemas que enfrentan los niños, niñas y adolescentes para acceder a una educación de calidad, culturalmente pertinente, que les abra oportunidades de realización personal y les permita tener un efectivo proyecto de vida.

²¹ Juanche, Ana (2008). *Seguimiento planes estatales para mejoramiento de la calidad educativa*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de SERPAJ- Uruguay para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

La educación como vía para la construcción de ciudadanía efectiva

El derecho a la educación implica el derecho a *participar* en las decisiones y relaciones que rigen la vida escolar y otros escenarios de la educación. La participación entendida como capacidad para la toma de decisiones es el pilar básico de la construcción de ciudadanía y ésta a su vez, pilar de la democracia. Bregar por una educación de calidad implica, también, materializar que niños/as, adolescentes y jóvenes sean sujetos/as de derecho más allá del enunciado o la declaración. Plasmear el ejercicio del derecho para ellos/as conlleva también repensar estrategias que efectivicen la participación y el desarrollo de nuevas pautas que devengan en un nuevo paradigma que suplante al de la exterioridad, entendido como aquel por el cual, la cultura patriarcal y adultocéntrica decide y hace por ellos y ellas.

La construcción de ciudadanía suele ser tomada como un indicador para la evaluación de la calidad de la educación²². Desde el Uruguay, Gurises Unidos²³ presenta una experiencia que apunta en el mismo sentido, a los niños y niñas que trabajan:

Se vuelve imprescindible la coordinación de diferentes actores, de los diferentes poderes del estado y de la sociedad

²² *Ibíd.*

²³ Saavedra, Enrique (2008). *Del trabajo al aula*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de GURISES UNIDOS- Uruguay para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

civil para la generación de prácticas que puedan garantizar estos derechos. En este caso específico el derecho a la educación a los niños, niñas y adolescentes trabajadores. Desde esta perspectiva la escuela cobra singular protagonismo, o dicho de otra forma, es el niño que consagrado Sujeto de Derecho interpela al sistema educativo a tomar los nuevos roles asignados. La escuela desde esta concepción se debe convertir en un espacio de ejercicio de defensa de derechos en general. Y se convierte en un espacio insustituible para la construcción de ciudadanía.

La construcción participativa y legitimada de la normatividad como ruta para la exigibilidad, al proveer herramientas para judicializar los casos de discriminación en el disfrute de derechos

Al respecto señala el Centro de Documentación y Estudio de Paraguay:

La aprobación de una ley que arbitre procedimientos idóneos y efectivos para denunciar actos de discriminación, y potestades precisas para que los poderes públicos puedan restituir a las víctimas en sus derechos conculcados, disponer medidas adecuadas de reparación e imponer las sanciones pertinentes a los victimarios. El proyecto de ley establece estos mecanismos de justiciabilidad en general, pero con un énfasis mayor en los derechos sociales que comporten obligaciones de contenido prestacional y/o regulatorio (en particular, relacionados al trabajo, educación, salud y acceso a cualquier servicio público). Estos dos dominios de derechos fundamentales son claves, porque en ellos se constata la ma-

yor parte de situaciones de exclusión y no reconocimiento en las relaciones entre individuos entre sí y de éstos frente al Estado. El espíritu del proyecto se enmarca en el interés de dotar de garantías de justiciabilidad para proteger a los individuos ante los complejos fenómenos de exclusión y vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales y enfrentar la progresiva pérdida de efectividad de los derechos de los grupos tradicionalmente desaventajados²⁴.

No hay un movimiento social que se constituya en sujeto del reclamo del derecho a la educación

Este cuarto aspecto de la exigibilidad, común a varios grupos pero claramente presente en la experiencia de la Provincia de Buenos Aires, está relacionado con la ausencia de un movimiento social como sujeto del reclamo del derecho a la educación.

El punto es tratar de generar cambios estructurales que impacten de modo positivo en la vida de los afectados pero sin un reclamo de un grupo identificable detrás. Desde el proyecto se pretende ir logrando el acercamiento de la población afectada e ir constituyéndonos en referentes y potenciales aliados. El proceso es inverso a como suele suceder.

²⁴ Valiente, Hugo (2008). *Sistematización de la experiencia de elaboración participativa y cabildeo a favor de la aprobación de un Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación en Paraguay*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia del Centro de Documentación y Estudio (CDE) para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

No hay grupos identificables, organizados y movilizados detrás de un reclamo educativo concreto²⁵.

En este aspecto, el divorcio del movimiento magisterial y el proyecto educativo de calidad es común a todas las experiencias presentadas y un gran desafío que nos interpela a todos. El movimiento magisterial se agota en lo gremial o se ideologiza, o conviven ambos comportamientos. No hay una lucha por el derecho a la educación en la integralidad que hemos expuesto.

La construcción de información confiable y veraz es necesaria para evaluar el disfrute del derecho y hacer posible su exigibilidad

Este quinto elemento está relacionado con la construcción de información confiable y veraz que permita evaluar la dinámica del disfrute del derecho a la educación.

El primero, reconocido legalmente, permite presentar solicitudes de información al gobierno a efectos de monitorear su actividad identificando información disponible e iluminando problemáticas educativas. Para asegurar la protección del derecho a la educación, es necesario acceder a un determinado nivel de información, no debiendo el estado solo producir y poner a disposición información, sino arbi-

²⁵ Belski, Mariela. *Desigualdad en el acceso a la Educación Pública en la Provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

trar todos los medios para garantizar el derecho. Es necesario tener información para controlar, reclamar y hacer efectivo el respeto y ejercicio del derecho a la educación y para ello resulta indispensable conocer el grado de ejecución de las políticas públicas de modo de evaluar la existencia de medidas tendientes a asegurar estos derechos²⁶.

El litigio estratégico resulta de suma importancia para la exigibilidad del derecho

El sexto factor que aportaron las experiencias en relación con la exigibilidad del derecho es el relativo al litigio estratégico²⁷ que se orienta a generar estándares y producir decisiones de los órganos jurisdiccionales que impacten en las políticas públicas a favor del disfrute del derecho.

La exigibilidad del derecho a la educación reivindica la posibilidad de disponer de instrumentos, mecanismos y procedimientos de protección de derechos reconocidos en tratados internacionales, constituciones y leyes, de modo que ante cualquier violación o amenaza al derecho a la educación, la ciudadanía pueda reclamar que se garantice su cumplimiento conforme a compromisos asumidos. El litigio

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ López, Irán. (2008). *Defensa exitosa de un caso sobre el derecho humano a la educación sin violencia para los niños y niñas*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia del Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano, A.C. México para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

puede lograr un impacto significativo sobre la realidad educativa. Aunque el peso del precedente en Argentina sea menor, las decisiones judiciales, son frecuentemente incorporadas a la argumentación judicial. Aun cuando los resultados obtenidos en casos particulares no sean los deseados, el litigio puede determinar que la acción u omisión del estado está violando los derechos de determinada persona o grupo; impulsando reformas legales, ordenando la implementación de una política pública determinada, asegurando que la interpretación de ciertas normas y derechos sean las adecuadas, identificando vacíos en la ley, fortaleciendo a grupos marginados, construyendo coaliciones y haciendo visibles ciertos problemas. Esta herramienta ha servido incluso para establecer políticas de acción afirmativa a fin de garantizar que determinado grupo, pueda ejercer sus derechos en forma efectiva imponiendo al Estado la adopción de medidas tendientes a igualar las oportunidades de grupos sociales discriminados y postergados²⁸.

Se requiere un trabajo interdisciplinario para la exigibilidad del derecho a la educación

Un sétimo aporte de los procesos desarrollados por las instituciones presentes en el Curso, ha sido el de la interdisciplinariedad para la exigibilidad del derecho a la educación. De

²⁸ Belski, Mariela. *Desigualdad en el acceso a la Educación Pública en la Provincia de Buenos Aires*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de la Asociación por los Derechos Civiles de Argentina para la exigibilidad del derecho a la educación.

manera específica, la gran utilidad de la economía y de las técnicas de análisis del presupuesto público como herramientas para avanzar en los niveles de disfrute del derecho al visibilizar los niveles de inversión real, los costos de la inversión y los costos de no invertir en el derecho.

Esta estrategia tiene una inmensa utilidad en el diálogo con sectores que no necesariamente están sensibilizados en materia de derechos humanos pero que, desde el lado de las cifras pueden acercarse a las personas y sus derechos. Esta estrategia ha sido utilizada con éxito en la incidencia por políticas de prevención de la violencia contra la mujer, evidenciando el costo que entraña para la sociedad y el Estado. El estudio “Más y Mejor Educación en Guatemala (2008-2021). ¿Cuánto nos cuesta?”

...perseguía dos objetivos. En primer lugar, visibilizar el compromiso del gobierno central de Guatemala, los gobiernos locales, el sector empresarial y la sociedad civil para aumentar y mejorar sustancialmente la inversión en educación. En segundo término, mejorar la eficiencia, efectividad, equidad y transparencia del gasto social público en Guatemala. Para lograr esto, era necesario que el documento tuviera la suficiente robustez técnica como para ser sometido a un diálogo intenso tanto con los sectores de la sociedad a favor del derecho a la educación, como aquellos que se muestran en contra, pues en Guatemala, existe cierto consenso en cuanto a la necesidad de mejorar el acceso, calidad y pertinencia de la educación. Sin embargo, se desconoce con certeza qué significa esto y cuánto costará al

Estado, y en consecuencia a sus ciudadanos, hacer frente a sus responsabilidades²⁹.

Es urgente establecer alianzas con sectores no convencidos

Un octavo elemento que podemos rescatar de las experiencias presentadas en el Curso, es el que tiene que ver con la estrategia de alianzas con sectores “no convencidos” para alcanzar mayores y mejores niveles del disfrute al derecho a la educación. La empresa privada, a través de la Responsabilidad Social Empresarial, ha ingresado en el terreno educativo, particularmente al de la primera infancia en diversos países de la región, generando sinergias muy alentadoras en términos de resultados. No es este un terreno tradicional de las organizaciones de derechos humanos y valdría la pena explorarlo mucho más. Las alianzas entre asociaciones de jóvenes universitarios, programas del Estado de subsidio condicionado y el aporte de la empresa, están dando resultados en Costa Rica y es una ruta que vale la pena explorar en otros países.

La Fundación Acción Joven, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (específicamente el Viceministerio de Desarrollo Social y Lucha

²⁹ Menkos, Jonathan (2008). *De la teoría a la práctica. ¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?* Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

contra la Pobreza) de la República de Costa Rica, apoyado por la empresa privada y universidades públicas y privadas del País. Dicha iniciativa buscar apoyar de forma integral a los (as) estudiantes colegiales que son beneficiarios (as) de la Transferencia Monetaria Condicionada que brinda el Programa de Gobierno denominado *AVANCEMOS*, por medio de la realización de acciones que den como resultado la agilización del proceso de obtención del beneficio, identificación de nuevos beneficiarios, y el desarrollo de sesiones de taller orientadas a apoyar y motivar a los colegiales a culminar su bachillerato en Educación Media. Mediante ambas acciones se busca atacar dos causas claves del problema de deserción estudiantil en Costa Rica, en primera instancia el factor económico y en segundo el desinterés del estudiantado hacia el estudio producto de la calidad de la misma en el sector público³⁰.

La participación y el protagonismo de los y las estudiantes ha sido un aporte valioso

Un noveno elemento proporcionado por las prácticas de exigibilidad presentadas en el grupo es el que tiene que ver con la participación y el protagonismo de las y los estudiantes; la valoración de sus procesos de organización

³⁰ Salas, Byron (2008). *Proyecto piloto de acompañamiento a estudiantes y familias del Programa AVANCEMOS por parte de jóvenes universitarios*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de la Fundación Acción Joven, Costa Rica, para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

y representación desde un enfoque territorial para incidir en el proyecto educativo. Se concreta así la esencia de la Convención de los Derechos del Niño en lo que se refiere a este como sujeto de derechos y de participación en el logro del disfrute de esos derechos: Reconocimiento de los Estados al Derecho a la Participación tal como se señala en el Art. 32 “Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento”.

La experiencia nacional de participación en el fortalecimiento de los consejos cantonales a nivel nacional promovidas por el Foro de la Niñez y adolescencia del Ecuador, como una organización de la sociedad civil que aglutina a las organizaciones que trabajamos con Niñez y adolescencia y se encuentra en todo el país, su opción de promoción y exigibilidad en la garantía de derechos de la Niñez y Adolescencia en coordinación con el Consejo Cantonal de Niñez y Adolescencia y el Instituto de la Niñez y Adolescencia han trabajado de manera conjunta en la conformación del Consejo Consultivo nacional y en este proceso de acompañamiento a los niños y adolescentes, nuestro proyecto y el de la mesa de Participación tiene experiencias comunes de incidencia y participación de los consejos consultivos frente a las autoridades municipales, gobiernos locales, candidatos electorales etc., y finalmente con delegaciones provinciales que participaron en la elección nacional de Primer Consejo Consultivo.

El proceso se inició con la realización de 13 talleres regionales en el cual participaron 670 niños, niñas y adolescentes de 67 cantones de las 22 provincias del país, de los cuales se obtuvo insumos para la conformación del Consejo Consultivo Nacional, los mismos que fueron analizados en una gran Asamblea Nacional realizada en la ciudad de Guayaquil, en el mes de julio del 2005, con la presencia de 84 niños, niñas y adolescentes. En esta Asamblea se definió la manera de constituir el Consejo, el proceso de conformación y establecieron la estructura orgánica y las funciones del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes. Así mismo, se eligió a 10 representantes para dar continuidad al proceso. Como parte de las resoluciones de esta Asamblea Nacional, solicitaron apoyo a organismos e instituciones nacionales para continuar con este proceso; esta Asamblea declaró el día 20 de noviembre, Aniversario de la Convención sobre los derechos del Niño como el Día de la rendición de Cuentas a los Niños, Niñas y adolescentes del País. Estos procesos de vigilancia y control ciudadano deben ser vistos como parte de la formación de una ciudadanía responsable y co responsable con el Estado, que además de conocer y respetar los derechos, sepa activar los mecanismos de exigibilidad previstos en la legislación vigente”³¹.

³¹ Bonilla, Martha (2008). *Participando vamos avanzando en la defensa y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de la Fundación Umbral, Riobamba, Ecuador para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

Diferentes estrategias han constituido prácticas exitosas para alejar del mundo del trabajo a niños y niñas y atraerlos a la escuela

Un décimo elemento identificado en la puesta en común de experiencias en el grupo del derecho a la educación es el referido a diferentes estrategias para atraer al mundo educativo y a la escuela al niño y niña que trabaja. Entre ellas, por ejemplo, la riqueza de prácticas exitosas en Honduras con “Espacios para Crecer”, que consiste en un trabajo sistemático con niños trabajadores o en peligro de trabajar, quienes después de la jornada de la escuela formal se quedan durante tres horas en espacios alternativos de educación o en espacios puestos a disposición por las escuelas públicas, siendo asistidos por una facilitadora o tutora debidamente capacitada para replicar la metodología³². Desde República Dominicana las “Salas de Tarea”:

docentes, directores y directoras de los centros educativos no prestaban mucha atención a las ausencias por trabajo, justificado cultural y socialmente, como parte del proceso de sobrevivencia familiar y transmisión de conocimientos de padres a hijos e hijas. Por otra parte; en ocasiones se quejaban de la falta de involucramiento de padres y madres en el proceso educativo de sus hijos e hijas y de su insuficiente participación en los grupos de cogestión escolar tales como

³² Patiño, Carlos Alberto (2008). *Derecho a la educación para la niñez trabajadora*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de la Pastoral Social Cáritas, Tegucigalpa, Honduras, para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

las asociaciones de padres y madres de familia. El programa de las Salas de Tareas se crea en enero del 2003 con el propósito de buscar formas colectivas de enfrentar esta situación y para ofertar servicios educativos que garanticen el retiro de niños, niñas y adolescentes del trabajo peligroso; y su retorno y permanencia en el sistema educativo. Se pretendía buscar alternativas de utilización del tiempo libre con el fin de que niños, niñas y adolescentes pudieran mantenerse ocupados y de esa manera no insertarse en el trabajo en las plantaciones de tomate³³.

Desde Paraguay se presenta una modalidad de trabajo infantil muy extendida e invisibilizada en el hemisferio: el trabajo doméstico bajo la denominación del “criadazgo”. Es

una práctica antigua considerada normal, que se basa en el padrinazgo y la confianza, y que se fue convirtiendo en una forma de esclavitud moderna en la unidad doméstica, permaneciendo por mucho tiempo invisible como tema de responsabilidad pública. Asimismo, existe un proceso de negación social que encubre esta práctica tanto en las familias de origen como en las receptoras, siendo vista por las primeras como una oportunidad de que sus hijas vivan mejor, y por las segundas como un favor que se otorga. Se invisibiliza el

³³ Encarnación, Catalina (2008). *Intervenciones de Visión Mundial para mejorar la calidad educativa de niños, niñas y adolescentes en zonas vulnerables o en riesgo de trabajo infantil*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de Visión Mundial, República Dominicana para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

rol de la niña o adolescente como trabajo infantil y las discriminaciones que sufre como tal, a tal punto que las propias actoras no necesariamente se identifican a sí mismas como criadas ni como trabajadoras domésticas.

No solo minimizan las actividades que realizan sino que además les cuesta reconocerlas como trabajo, no tienen conciencia del valor de su trabajo ni de sus derechos, simplemente creen que así debe ser. Es por eso que se propuso un abordaje integral, que contempló acciones orientadas a mejorar la situación de niñas, niños y adolescentes afectados, restituir el vínculo con sus familias de origen –cuando era necesario y posible–, abrirles nuevas perspectivas laborales, generar respuestas por parte de instituciones estatales, articular esfuerzos de diversas organizaciones, involucrar a la comunidad en el problema y visibilizarlo ante la opinión pública³⁴. La experiencia de Gurises Unidos, ya reseñada, se inserta en esta línea de trabajo en la difícil y compleja relación de niños y niñas trabajadores y la educación.

Desafíos

Ante este panorama planteado en el Curso por los representantes de las organizaciones respecto del derecho a la edu-

³⁴ Alvarenga, Faustina (2008). *Niñas y niños en situación de criadazgo y trabajadores infantiles domésticos... De la invisibilidad al reconocimiento de derechos*. Trabajo presentado en el VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos, sobre una experiencia de Global... Infancia Paraguay, para la exigibilidad del derecho a la educación. Para ver texto completo revisar CD adjunto.

cación, se plantean algunos desafíos para los diferentes actores: organizaciones de la sociedad civil y órganos del Sistema Interamericano, entre otros. También para el IIDH, organizador del VI Curso, en su tarea de abrir espacios de diálogo y reflexión.

Para las organizaciones de la sociedad civil

- ❖ Continuar avanzando en la conceptualización y abordaje teórico del derecho a la educación como derecho en sí mismo, como garantía de otros derechos y en su relación con la protección especial e integral del niño, niña y adolescente.
- ❖ Continuar los procesos de investigación interdisciplinaria orientados a obtener información veraz, “datos duros” respecto a la educación que ayuden a los observatorios u otros mecanismos de fiscalización del avance o retroceso de los Estados en su deber de garantizar no solo acceso sino calidad y trato justo en la educación como derecho de las niñas, niños y adolescentes.
- ❖ Sistematizar los logros y avances, así como las dificultades de las experiencias de exigibilidad que desarrollan para compartir las buenas prácticas y también las interrogantes en el ámbito nacional, regional e internacional.
- ❖ Avanzar en las estrategias de alianzas y redes con actores nuevos en el mundo de los derechos humanos, tanto por la especialidad, economistas expertos en presupues-

tos por ejemplo, como por su identidad como es el caso del empresariado.

Para los órganos del Sistema Interamericano

- ❖ Avanzar la jurisprudencia del SIDDHH en materia del derecho a la educación en casos contenciosos que está muy débilmente desarrollada.
- ❖ Elaborar un protocolo de seguimiento al mecanismo de informes de cumplimiento de los DESC, particularmente del derecho a la educación, plena e inmediatamente exigible según los instrumentos interamericanos, a partir de los indicadores desarrollados por la Comisión Interamericana para la elaboración de los mismos.
- ❖ Asesorar y capacitar a los Estados y a la Sociedad Civil en la utilización correcta de los indicadores de cumplimiento de los DESC aún desconocidos en la mayor parte de países y en el seno mismo de las organizaciones de derechos humanos.
- ❖ Elaborar un informe temático sobre el derecho a la educación en las Américas a partir de una consulta amplia en el hemisferio que contenga recomendaciones de política pública para los Estados.

Para el IIDH

- ❖ Difundir los éxitos de las prácticas de exigibilidad del derecho a la educación en el hemisferio a través de su red privi-

legiada de instituciones y personas en la región, del Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional.

- ❖ Congregar a la academia, el empresariado, las ONG de derechos humanos trabajando en el derecho a la educación, a los Estados y organismos de cooperación para profundizar en las potencialidades de las estrategias de exigibilidad del derecho a la educación en curso.
- ❖ Rescatar de las prácticas exitosas, propuestas de reparación en casos de violación al derecho a la educación que puedan servir a la Comisión Interamericana y a la Corte Interamericana en sus decisiones.
- ❖ Aportar a los Estados (particularmente a las y los jueces, las Defensorías del Pueblo, a la sociedad civil organizada, a la academia en el hemisferio, sistematizaciones de los estándares del sistema universal e interamericano, así como de las altas cortes del hemisferio en materia del derecho a la educación.

Experiencia: Desigualdad en el acceso a la
Educación Pública en la Provincia de Buenos Aires

Autora: Mariela Belski

Organización: Asociación por los Derechos Civiles

País: Argentina

LA ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES, ADC

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), una organización no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro, creada en 1995 con el propósito de contribuir a afianzar una cultura jurídica e institucional, sustentada en el respeto por la Constitución y las instituciones democráticas, que garantice los derechos fundamentales de los habitantes.

La Asociación por los Derechos Civiles trabaja en la defensa del derecho a la educación de los grupos en desventaja social a partir de acciones tendientes a procurar que el Estado argentino cumpla con su obligación de garantizar la plena realización de este derecho. Como una de sus principales estrategias ha implementado el litigio estratégico tanto ante situaciones de discriminación en el acceso, permanencia o calidad de la educación para ciertos sectores, como en el cumplimiento del derecho de acceso a la información, que es necesario para el monitoreo de las políticas públicas tanto por parte del Estado como de la sociedad civil.

Página web de la organización: www.adc.org.ar

Dirección electrónica: adc@adc.org.ar

Contacto: mbelski@adc.org.ar

Derecho protegido

El derecho a la educación como derecho humano fundamental consagrado en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos que imponen al Estado la obligación de garantizar su plena realización proveyendo, financiando y supervisando la educación, de manera que asegure el libre acceso, permanencia y egreso en igualdad de oportunidades y posibilidades para todos.

Contexto

La provincia de Buenos Aires posee un índice de pobreza muy elevado, según el Instituto de Estadística y Censo Nacional (INDEC). Para el año 2004, el 56,4% de los menores de 18 años eran pobres (71,730.708) y el 23,6%, indigentes (31,243.835). Asimismo esta provincia posee la población escolar de mayor tamaño de todo el país (4,444.957 alumnos). En tiempos recientes, diversas leyes han incrementado los años de escolarización obligatoria, lo que ha generado una expansión significativa de la red escolar.

Sin embargo las poblaciones que viven en zonas socio-económicamente más desfavorables no gozan del derecho a la educación de la misma forma que lo hacen los niños y niñas que pertenecen a sectores socioeconómicos más acomodados, debido a lo siguiente:

- La oferta educativa es insuficiente para asegurar el acceso a la escuela de toda la población en edad escolar en los distintos niveles.

- Las niñas y niños más pobres ingresan a la escuela primaria sin haber tenido oportunidad de una educación inicial, mientras que aquellos que pertenecen a otros sectores socioeconómicos han incrementado sus años de escolarización en la pre- primaria.
- En la secundaria la disminución de vacantes es resultado de los problemas de retención y eficiencia de los grados anteriores. El sistema escolar presenta serias dificultades para asegurar una trayectoria escolar regular y esto afecta el derecho de acceso a la educación.

Asimismo para asegurar la protección del derecho a la educación, es necesario acceder a un determinado nivel de información. El Estado no solo debe producir y poner a disposición esa información, sino también arbitrar todos los medios a su alcance para garantizar el derecho al acceso a la información. Es necesario tener información para controlar, reclamar y hacer efectivo el respeto y ejercicio del derecho a la educación y para ello resulta indispensable conocer el grado de ejecución de las políticas públicas para evaluar la existencia de medidas tendientes a asegurar estos derechos. Sin embargo el Estado argentino no produce la información necesaria para monitorear políticas públicas, constituyendo esto una doble violación a los derechos fundamentales, al del acceso a la educación y al de informarnos.

Estrategia

La estrategia central que trabaja la Asociación por los Derechos Civiles es la de mostrar las características, situación y magnitud de la desigualdad en el acceso a la educación pú-

blica en la provincia de Buenos Aires, a través de la identificación de situaciones de desigualdad educativa que puedan posteriormente ser litigadas de modo estratégico. En este sentido, se trabaja en relación con el derecho de acceso a la información como un derecho humano fundamental que obliga al Estado argentino a garantizarlo.

Para lograr evidenciar la problemática de la educación, la Asociación ha generado indicadores a la luz de las dimensiones fijadas en el sistema de las 4-A (asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad): mirando las obligaciones asumidas por el Estado en materia educativa, su grado de realización y el nivel de progreso o regresividad de la política educativa. Así ADC monitorea si se está asegurando la disponibilidad de escuelas a todos los niños y niñas; revisando las condiciones de infraestructura física y la disponibilidad de docentes; se controla si se está proporcionando educación básica, pública, obligatoria y gratuita para todos los niños y niñas; si se garantiza el acceso a las instituciones y la enseñanza sin discriminación para asignar vacantes, se monitorea el acceso a becas a las poblaciones más vulnerables. Asimismo se revisa si el Estado está garantizando que se cumplan normas mínimas de enseñanza en las escuelas públicas y privadas, ejerciendo la inspección y vigilancia del sistema educativo, garantizando que el principio de libertad no genere desigualdad en la calidad de la educación de los grupos más vulnerables y cumpliendo con su obligación de capacitar al cuerpo docente.

También la Asociación trabaja a partir de otras tres estrategias: la de litigio, la de incidencia y la de prensa.

- La judicialización de casos se hace a través del litigio estratégico pues esta es una herramienta que puede promover

un cambio social mediante la adopción, impulso, creación o modificación de políticas públicas.

- Las acciones de incidencia si bien apenas se han iniciado, ya se han realizado encuentros con ONG, con la academia, con trabajadores del sector educativo, abogados litigantes, representantes gremiales, inspectores escolares, defensorías tutelares y del pueblo, con el objeto de capacitar en la utilización del litigio estratégico como herramienta.
- Como estrategias de prensa se han elaborado distintos artículos y notas en los diarios de mayor relevancia sobre la situación de la educación en la provincia.

Resultados

Las estrategias implementadas permitieron los siguientes resultados:

- ♦ La presentación de tres acciones judiciales.
- ♦ Dos acciones de amparo colectivo por falta de provisión de información por parte del gobierno.
- ♦ Se presentó un *Amicus Curiae* en una causa ya iniciada por una organización aliada, donde se reclamó que la falta de provisión de servicio educativo a los hijos e hijas de madres que viven en contextos de encierro, violaba el derecho a la educación por impedir el acceso y violar así el principio de igualdad.

Desigualdad en el acceso a la Educación Pública en la Provincia de Buenos Aires

- ◆ Se trabajó puntualmente con la desigualdad a la que son expuestos ciertos grupos de adolescentes en distintos tramos de su trayectoria educativa.
- ◆ Se difundió la información en medios masivos de información como herramienta clave para posicionar el tema en la agenda pública y lograr que la organización se posicione como referente en el trabajo con temas de interés público.
- ◆ Al utilizar el litigio se logró un impacto significativo sobre la realidad educativa ya que las decisiones judiciales han sido incorporadas a la argumentación judicial y ha habido un reconocimiento de que el Estado está violando los derechos de estos grupos; y se ha iniciado una discusión tendiente a las formas de garantizar la igualdad para los grupos sociales discriminados.
- ◆ Se generaron indicadores a la luz de las dimensiones fijadas en el sistema de las 4-A: relacionando las obligaciones asumidas por el Estado en materia educativa, con las políticas educativas fijadas por este y el grado de cumplimiento del derecho a la educación.
- ◆ Se realizaron varios encuentros con diversos actores del sector educativo sobre las potencialidades, fragilidades y posibilidades del litigio estratégico en materia educativa. Esta reunión fue muy exitosa ya que permitió poner en agenda el tema del litigio estratégico en educación e impulsar la presentación de casos para estimular la exigibilidad de este derecho.

- ♦ Se presentó el informe ante Naciones Unidas sobre el acceso a la educación de hijos e hijas de madres que viven en contextos de encierro.
- ♦ Creación de importantes redes y alianzas estratégicas con otras organizaciones civiles y con actores clave en la protección y exigibilidad del derecho a la educación.

Retos

El principal reto que tiene ahora la Asociación es la presentación de los resultados preliminares del monitoreo, que sería una de las acciones centrales de su estrategia de incidencia. Para esto se realizarán reuniones con el gobierno; tres encuentros en distintas universidades provinciales que trabajan directamente en proyectos con adolescentes, niños, niñas y padres, en diferentes zonas del cono urbano bonaerense. También se presentará el informe de monitoreo ante los organismos de Naciones Unidas como informe sombra, para ilustrar acerca de la situación de ese derecho en el país y se distribuirá el informe a distintos actores internacionales y nacionales.

Además se plantea la necesidad de seguir investigando y monitoreando la situación de grupos desfavorecidos en el disfrute del derecho a la educación y comprobar algunas hipótesis que el trabajo realizado les ha planteado; por ejemplo, el hecho de que las escuelas pertenecientes a barrios socio-económicamente más desaventajados poseen menos días de clase que las escuelas de zonas o barrios socio-económicamente mejores.

Experiencia: Sistematización de la experiencia de elaboración participativa y cabildeo a favor de la aprobación de un proyecto de Ley contra toda forma de discriminación en Paraguay

Autor: Hugo Valiente

Organización: Centro de Documentación y Estudios

País: Paraguay

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS, CDE

La organización que presenta el caso que se resume a continuación, es el Centro de Documentación y Estudios, una organización no gubernamental, autónoma y sin fines de lucro, dedicada a la investigación, documentación, información y capacitación en el campo de las ciencias sociales.

El CDE apoya la democracia como mejor forma posible de organización del Estado y la sociedad, y promueve los valores y reglas de una convivencia democrática. Reivindica el derecho a la diferencia de pensamiento, el derecho a la autoorganización de sectores de la comunidad nacional y a la participación efectiva de mayorías y minorías en la gestión de los procesos decisorios de la sociedad. El CDE considera a las organizaciones sociales y políticas democráticas como sus interlocutoras y usuarias principales.

Esta práctica presenta las estrategias implementadas por el Centro de Documentación y Estudios de Paraguay para atender el problema de discriminación que sufren diversos sectores de población de este país, y que además no contaban con una garantía judicial para la protección y reparación de las víctimas. Un proceso de reflexión conjunta y participativa de numerosos actores sociales señaló que el mejor camino para la protección de los derechos de igualdad era la creación de un proyecto de ley inclusivo.

Página web de la organización: www.cde.org.py

Contacto: hugo@cde.org.py

Derecho protegido

Los derechos de igualdad, con mayor énfasis en aquellos que comporten obligaciones de contenido prestacional o regulatorio, en particular aquellos relacionados con el trabajo, la educación, la salud y el acceso a cualquier servicio público.

Contexto

A partir de 1989 en Paraguay se produjo la recepción del derecho a la no discriminación a partir de la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos y de la sanción de una nueva Constitución democrática. Sin embargo, este derecho no fue protegido por una garantía judicial o administrativa ordinaria reglamentada por una ley procesal, por lo que su aplicación ha sido casi inexistente en la práctica. La prohibición de discriminación no se ha traducido en una práctica de convivencia, ni en una medida para la aprobación de leyes o en un objetivo de las políticas públicas. Hasta hoy día, quien discrimine, sea una persona o el Estado, tiene total impunidad.

Así, la posibilidad de tener acceso directo a los derechos de igualdad sin la mediación del litigio, no ha sido una constante y ha obligado a los grupos afectados a recurrir a la justicia ante cada violación. Además de que esto en sí mismo constituye una injusticia, la mayoría de las denuncias que se presentan en casos de violaciones masivas no prosperan; la vía judicial resultaba inaccesible por los altos costos judiciales y el requisito de contar con abogados patrocinantes; tampoco existen mecanismos de sanción establecidos en las leyes, o las leyes son ambiguas y desactualizadas en relación al derecho internacional. Algunos casos de sanciones administrativas impuestas a funcionarios/as han permanecido años

sin resolverse con impugnaciones de inconstitucionalidad; no se garantiza la privacidad de la víctima.

Asimismo falta una adecuada recepción del derecho a la no discriminación en las leyes de aplicación directa de las normas constitucionales y de derecho internacional de los derechos humanos; esta falta de recepción es más sentida en ausencia de garantías de protección y los recursos disponibles son inadecuados o insuficientes, en particular frente a exclusiones sociales de carácter estructural.

Estrategia

La estrategia central para hacerle frente a las problemáticas señaladas, fue la elaboración de un proyecto de ley de protección antidiscriminatoria inclusivo de todos los motivos de discriminación prohibidos.

Para lograr la formulación de este proyecto se trabajó en redes y alianzas con diversas organizaciones que se aseguraron de garantizar:

- La participación política de diversos grupos en la iniciativa logrando así una reflexión conjunta sobre las múltiples discriminaciones lo que permitió hacer una propuesta realmente inclusiva.
- La realización de foros de consulta ciudadana que sirvieron de espacios de conocimiento, discusión y debate entre representantes de la sociedad civil y del Estado acerca de las situaciones de discriminación existentes en el Paraguay, y propuestas de contenido para la elaboración del anteproyecto

- La búsqueda en el derecho comparado de mecanismos adecuados para enfrentar las discriminaciones incluyendo la reflexión en torno a posibles sanciones a quienes discriminan y de reparaciones a las víctimas, concertando un texto legal que refleje las inquietudes y propuestas de la sociedad paraguaya.
- La creación de convenios con instancias gubernamentales y de la sociedad civil logrando incidir en el Estado paraguayo para que adopte normas que establezcan un mecanismo de protección de las personas víctimas de hechos de discriminación.

Resultados

En el año 2003 el Centro de Documentación y Estudios (CDE) junto con la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), firmaron el Convenio por la No Discriminación. Instituciones que acordaron coordinar, por un plazo de tres años, acciones conjuntas “vinculadas a la movilización de apoyos y al proceso de debate en la sociedad paraguaya y de elaboración de un proyecto de ley contra toda forma de discriminación”.

El proceso de creación de ese proyecto de ley ha sido, tal cual se esperaba, un proceso participativo e incluyente de amplios sectores de la población paraguaya que han identificado las formas concretas de discriminación y han logrado concertar un texto legal que refleja las inquietudes y propuestas de la sociedad paraguaya.

Se realizaron foros de consulta en cuatro de las ciudades más importantes del país, incluyendo la capital. En total participaron de estos foros 494 personas, actores/as sociales de relevancia, autoridades nacionales, regionales y locales.

Actualmente el proyecto se encuentra en el Senado, girado a cuatro comisiones asesoras.

A pesar de no contar aún con resultados claros sobre el proyecto de ley, se pueden señalar como logros indirectos: el aumento de denuncias de hechos de discriminación que se han interpuesto tras la presentación del proyecto de ley; como estas denuncias no son resueltas judicialmente, la intervención oficiosa de organizaciones de la red logra la restitución de la víctima en sus derechos, pedidos de disculpa o promesas de revisar conductas gubernamentales. Lo importante es que estas denuncias reflejan una mayor conciencia por parte de quienes las presentan, de sus derechos a la igualdad, logrando la visibilidad, y sobre todo, la calidad de la caracterización jurídica del hecho que las víctimas realizan.

Asimismo todo este proceso permitió la elaboración de 15 artículos teóricos sobre diferentes formas de discriminación en Paraguay y la sistematización de la legislación antidiscriminatoria nacional y comparada, con la participación de referentes intelectuales y políticos.

Retos

- ❖ Lograr la incidencia en acciones de justiciabilidad directa (de judicialización o litigación de casos), estableciendo los recursos para una adecuada reparación de las víctimas e intervención estatal en el problema de la discriminación.

Sistematización de la experiencia de elaboración participativa y cabildeo

- ❖ Centrarse en las acciones clásicas de lobby parlamentario para lograr que el proyecto de ley llegue a ser sancionado y puesto en vigencia.

Experiencia: Defensa exitosa de un caso sobre el derecho humano a la educación sin violencia para los niños y niñas

Autora: Irán López

Organización: Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano, A.C. (CDHFJD)

País: México

CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FRAY JACOBO DACIANO,
ASOCIACIÓN CIVIL, CDHFJD

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano, una asociación civil no lucrativa, con sede en la Ciudad de Santiago de Querétaro. Su objetivo es la promoción y la defensa de los derechos humanos.

El CDHJD surge como una respuesta de la sociedad civil ante la incapacidad del Estado para responder en forma eficiente a la defensa de los derechos humanos, en particular de los grupos más vulnerables.

La misión de este Centro es diseñar y ejecutar, junto con la sociedad organizada, programas que permitan la promoción y la defensa de los Derechos Humanos. Su visión se encamina hacia una sociedad en la que existe un pleno respeto a los Derechos Humanos.

En esta ocasión el Centro de Derechos Humanos Fray Jacobo Daciano asumió la defensa integral de un caso de violencia contra una niña de 6 años, ocurrida en una escuela por parte de una autoridad escolar. Este Centro demostró, a partir de las estrategias implementadas, que el acceso a la justicia y la atención a las denuncias de violaciones a los derechos, especialmente cuando se trata de la vulneración de los derechos de la niñez, son una obligación del Estado y que no hay motivo alguno que pueda justificar que no la cumpla.

Dirección electrónica: foucault30@hotmail.com

Contacto: iranlopez@yahoo.com

Derecho protegido

El derecho humano a la educación sin violencia para los niños y niñas

Contexto

Una menor de 6 años relató a sus padres que había sido objeto de maltrato por parte de una persona, quien se desempeñaba como autoridad en la escuela primaria a la que asistía. Ante los hechos, los padres denunciaron a la agresora y reclamaron que se hiciera justicia y fuera castigada. Para esto acudieron a las autoridades gubernamentales correspondientes, a saber, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Querétaro (S.E.P.Qro) y a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Querétaro (C.E.D.H.Qro.) sin obtener una respuesta positiva a sus demandas. En ambas instituciones se hizo ver a los padres que no era posible hacer nada, por tratarse de una escuela particular.

Todos los niños y las niñas tienen derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; así pues, en caso de vulneración del derecho a la educación sin violencia, el Estado tiene la obligación de velar por el interés superior del menor. Al no hacer caso e incurrir en omisión de sus obligaciones conforme a derecho, se deja en estado de indefensión tanto a la niña o al niño como a sus padres, lo que es motivo de una violación a sus derechos humanos.

Estrategias

Los padres de la niña acudieron al CDHFJD a exponer su situación y este Centro asumió el caso. Para esto la estrategia elegida fue la defensa integral que trabaja sobre seis ejes, a saber: el acceso a la verdad mediante el esclarecimiento de los hechos; la aplicación de la justicia: sancionando a la autoridad; restitución del derecho violado, reparación del daño y el establecimiento de los mecanismos de no repetición de la violación al derecho humano.

Para el logro de estos ejes se ponen en marcha dos estrategias fundamentales y complementarias:

- Las acciones legales, judiciales y jurídicas que parten de que todos los derechos son justiciables (sean los derechos económicos, sociales y culturales).
- La movilización de la sociedad civil para ejercer presión a las autoridades a través de dos acciones: la difusión de la información a la opinión pública mediante la denuncia en los medios de comunicación, y las alianzas con otras organizaciones no gubernamentales.

En relación con la estrategia jurídica, se trabajó vía acciones judiciales-administrativas y se mantuvo siempre el acompañamiento a la familia de la niña en todas las diligencias que debían realizar y se le ofreció la necesaria asesoría jurídica para obtener justicia. Se trabajó en la resolución a partir de una conciliación que respetara los seis ejes de la defensa integral. El Centro continuó su trabajo una vez lograda la resolución amistosa, verificando y monitoreando el oportuno y cabal cumplimiento de cada uno de los puntos que versaron en la conciliación.

En cuanto a las estrategias de movilización y difusión se trató de que todo el proceso fuera conocido por los medios de comunicación para lograr mayor impacto. Así se informó sobre la reinserción de la niña en otra escuela primaria, para restituir su derecho a la educación sin violencia, y se hizo una denuncia pública donde se evidenciaron las violaciones a los derechos humanos por parte de las autoridades gubernamentales competentes por la omisión de sus deberes de acuerdo a la ley y dejar en estado de indefensión a los ciudadanos. La Coordinación de Comunicación Social del CDHFJD realizó una síntesis informativa –producto del monitoreo de la noticia– para darle seguimiento al caso en los medios de comunicación locales y nacionales.

Resultados

Esta experiencia exitosa de defensa del derecho humano a la educación sin violencia para una niña, tiene como uno de sus logros principales el dar credibilidad al testimonio de la niña como medio para llegar a la verdad. Asimismo las estrategias implementadas permitieron que las autoridades gubernamentales reconocieran el incumplimiento de sus deberes.

A partir de las acciones jurídicas realizadas se hizo una propuesta de solución alternativa amistosa, en concreto una conciliación, que de inmediato fue aceptada por las partes involucradas. En ella se planteó que a la autoridad de la escuela que vulneró el derecho humano a la educación sin violencia de la alumna, se le restringiera el contacto con los niños y niñas del colegio y que la S.E.P.Qro. le diera un apercibimiento por su mala conducta; aspectos que fueron cumplidos y facilitaron la celeridad en la resolución del conflicto.

La acciones de movilización de la sociedad civil a partir de la difusión del caso trascendieron del ámbito local al ámbito nacional por los medios de comunicación masiva lo que impactó fuertemente la resolución del caso.

Retos

El CDHFJD se plantea superar los obstáculos y dificultades que muchas veces encuentran las organizaciones de la sociedad civil para incidir en las políticas públicas en materia de derechos humanos en México.

Asimismo se ha propuesto alcanzar los siguientes retos:

- ❖ Establecer convenios y planes de trabajo con organizaciones de la sociedad civil a partir de la creación de redes de ONG por la defensa del derecho a la educación, que permitan a su vez incidir en políticas públicas educativas, a través de la negociación, cabildeo y lobby político en el Congreso Local (Cámara de Diputados) y posteriormente en el Congreso de la Unión, a nivel nacional.

- ❖ Lograr una mejor y más oportuna sistematización de las experiencias y prácticas llevadas a cabo por el Centro que permitan la creación de indicadores de impacto y el monitoreo de avances o retrocesos en el cumplimiento del derecho a la educación. En este sentido el Centro está valorando la necesidad de establecer alianzas con Universidades y centros de investigación para investigar y documentar, a través de la realización de estadísticas de casos, la vulneración en el Estado del derecho humano a la educación sin violencia para los niños y las niñas, en concreto castigo corporal.

Defensa exitosa de un caso sobre el derecho humano a la educación sin violencia

Esta información debe incorporarse a los informes alternativos de derechos humanos para generar opinión pública, y a la vez denunciar la violación sistemática del derecho a la educación sin violencia para niños y niñas.

- ❖ Analizar la posibilidad de elevar algunas denuncias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como caso temático.

Experiencia: El acceso al derecho a la educación de los niños y las niñas en situación de desplazamiento

Autora: Sandra Milena Tovar Jaimes

Organización: Corporación Compromiso

País: Colombia

CORPORACIÓN COMPROMISO

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es la Corporación Compromiso, una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, de utilidad común y sin afiliación política o religiosa. Se ha constituido ante la necesidad que tiene el Oriente Colombiano de una organización no gubernamental que promueva y ejecute proyectos de desarrollo para el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de sus pobladores, la participación democrática, la paz y la defensa de los derechos humanos.

Nuestros objetivos son promover el desarrollo regional y local, fortalecer la democracia y la participación de la sociedad civil, empoderar a organizaciones comunitarias, grupos asociativos e iniciativas económicas populares, asociaciones de mujeres y jóvenes y grupos promotores de paz y derechos humanos para mejorar la capacidad de gestión e implementar experiencias alternativas y proyectos que generen empleo e ingresos, mejoren las condiciones de vida, convivencia, bienestar e integración social.

La Corporación Compromiso realiza una serie de acciones de atención a la población desplazada por el conflicto armado en Colombia tendientes a la protección de sus derechos. En ese trabajo ha implementado importantes estrategias para el logro del acceso a la educación para niños, niñas y adolescentes y la formación laboral para el logro de una mayor y mejor inserción laboral.

Contacto: sandratovarjames@hotmail.com

Derecho protegido

El acceso al derecho a la educación de los niños y las niñas en situación de desplazamiento en Colombia.

Contexto

Colombia es uno de los países del mundo con mayor número de desplazados –más de tres millones de personas en condición de desplazamientos forzados y miles de víctimas de crímenes de lesa humanidad– a causa del conflicto armado interno que mantiene una situación de crisis humanitaria, con altísimos índices de violencia y violaciones a los derechos económicos, sociales, y culturales.

Aproximadamente el 70% de las personas desplazadas en Colombia son menores de edad. El 85% de las niñas y los niños desplazados no reciben educación primaria, debido en gran medida a que los menores no son aceptados en las instituciones educativas de los pueblos y ciudades de recepción. Esto ha hecho que niños y niñas que estaban vinculados a la educación formal, no ingresaran a ninguna institución educativa después del desplazamiento y que exista mucha deserción entre los que pudieron entrar a la escuela o colegio, porque no existen programas para la atención de sus situaciones particulares. Es decir existe un gran número menores de edad que no ingresaron a la escuela por falta de cupos escolares, de útiles y uniformes, o por los problemas psicológicos y de estigmatización que tenían.

Asimismo la situación de los menores desplazados en cuanto al disfrute del derecho a la educación, se ve entorpecido porque existen otros problemas asociados a su condición

de desplazados, por ejemplo la desnutrición, la carencia de buenas condiciones de higiene en los lugares en los que llegan a vivir y la falta de atención médica, por citar algunos, que impiden el desarrollo sano de niños y niñas e inciden en su capacidad de aprendizaje.

De igual forma muchos niños y niñas en situación de desplazamiento no pueden acceder al sistema educativo porque tienen que trabajar para ayudar al sostenimiento del hogar. Esto es mucho más común entre las niñas ya que deben cuidar a sus hermanos menores o ayudar en los oficios de la casa. En resumen, a pesar de la gran cantidad de población que debe desplazarse, no existen medidas estatales para su atención, por lo que no existen programas tendientes a la adaptación del sistema de educación formal para esta población, ni programas de formación para el trabajo, de formación en oficios.

Estrategia

La Corporación Compromiso promueve y desarrolla innovaciones en las prácticas sociales y políticas para la protección y exigibilidad de los derechos de la población desplazada a través de las siguientes estrategias:

- Estrategia de asesoría jurídica para la exigibilidad del derecho a la educación, plasmado en la legislación y jurisprudencia para población desplazada. Se desarrolla a partir de la aplicación de mecanismos jurídicos de protección, de la denuncia pública, la movilización social y la creación de propuestas para los espacios de interlocución y construcción de política pública. Para esto algunas de las principales acciones son:

- Realizar un registro de las personas por medio de una ficha socioeconómica aplicada a la población desplazada, que permita una caracterización de esta población.
 - Capacitación en derechos humanos a la población desplazada.
 - Litigio con base en fallos constitucionales, acciones de tutela y medidas cautelares
- Estrategia de organización autogestionaria a través del fomento de la organización de las poblaciones desplazadas. A partir de esto se busca el fortalecimiento de estas organizaciones por medio de capacitaciones en materia de derechos humanos, el fomento del trabajo en redes y plataformas con otras organizaciones de la sociedad civil, el impacto en medios de comunicación para visibilizar la problemática de esta población, entre otras acciones.

Resultados

Los principales logros alcanzados por la Corporación Compromiso a través de las estrategias implementadas son:

- ♦ Divulgación y promoción sobre el acceso a la educación de la población en situación de desplazamiento forzado.
- ♦ Participación en movilizaciones y plantones para la exigibilidad del derecho a la educación.

- ♦ Participación en escenarios de encuentro y articulación de organizaciones sociales y comunitarias para el conocimiento de los derechos
- ♦ Creación de un observatorio de derechos humanos donde se investiga y a la vez se recopilan y documentan los casos de violación a los derechos. En este observatorio se realizan también publicaciones y boletines; y se brinda información a través de su página web.
- ♦ Se ha logrado el acompañamiento a organizaciones de comunidades en desplazamiento, a partir de talleres y capacitaciones sobre sus derechos, generando conciencia respecto al hecho de que son sujetos de derechos y por lo tanto, pueden hacerlos exigibles ante el Estado.
- ♦ Se ha creado una estrategia socio-jurídica de exigibilidad del derecho a la educación.
- ♦ Se han realizado importantes convenios con algunas instituciones educativas, logrando entre otras cosas, impactos significativos sobre la gestión administrativa y académica que se traduce en programas educativos para esta población y cursos gratuitos para la población desplazada.

Retos

Los principales retos de la Corporación Compromiso son:

El acceso al derecho a la educación de los niños y las niñas

- ❖ Enfrentar las constantes amenazas y el hostigamiento que sufre como organización de defensa de los derechos humanos, y que sufre su personal por la persecución a la que está siendo sometido.
- ❖ Hacerle frente a las dificultades económicas ya que no cuenta con un presupuesto para la ejecución de todos los programas existentes en la Corporación.
- ❖ Mantener su participación en escenarios de encuentro y articulación de organizaciones sociales y comunitarias para el conocimiento de la violación de los derechos a la educación de la población desplazada que hace el Estado colombiano.
- ❖ Lograr la incidencia en la administración del presupuesto nacional y departamental para conseguir que se destinen los recursos necesarios para la educación de la población desplazada.
- ❖ Incidir para el logro de cupos educativos para los niños y las niñas desplazadas.

Experiencia: Niñas y niños en situación de criadazgo y trabajadores infantiles domésticos. De la invisibilidad al reconocimiento de derechos

Autora: Faustina Alvarenga Pérez

Organización: GLOBAL Infancia

País: Paraguay

ASOCIACIÓN GLOBAL INFANCIA

La organización que presentó el caso que se resume a continuación es la Asociación Global Infancia, una organización integrada por personas especializadas, solidarias y comprometidas con los derechos humanos de la niñez y la adolescencia en Paraguay.

Global Infancia trabaja desde la sociedad civil fortaleciendo el protagonismo ciudadano para incidir en la legislación nacional y en la implementación de políticas públicas del Estado. Desde su nacimiento, ha generado propuestas que han impactado a nivel estructural, lo cual ha posibilitado aprendizajes y conocimientos que son reintegrados en las nuevas estrategias y metodologías de tratamiento de las situaciones que afectan a la niñez y la adolescencia tanto en el ámbito público como en el privado.

El siguiente trabajo presenta las estrategias implementadas por Global Infancia para la prevención y eliminación del trabajo infantil doméstico y la práctica del criadazgo en Paraguay. Esta organización trabajó principalmente en la visibilización de esta práctica cultural y sus consecuencias para el desarrollo y disfrute de sus derechos de los niños, niñas y adolescentes que participan de ella. A través de la sensibilización y capacitación en materia de derechos de la niñez como ejes transversales de todas sus acciones, se logró impactar a actores e instituciones clave en el proceso de erradicación del criadazgo.

Página web de la organización: www.globalinfancia.org.py

Contacto: tid@globalinfancia.org.py

Derecho protegido

La educación como derecho humano en relación con el acceso y permanencia en los centros educativos para los sectores más pobres, especialmente niñas, niños y adolescentes que viven en situación de criadazgo y son trabajadores infantiles domésticos.

Asimismo esta práctica está estructurada para poder revertir –mediante respuestas creativas, solidarias y colectivas– la práctica cultural del criadazgo y de la explotación del trabajo doméstico infantil y adolescente en Paraguay, donde la tónica es la negación de derechos, especialmente el derecho a la educación.

Contexto

El criadazgo en Paraguay constituye una práctica antigua basada en el padrinazgo y la confianza, pero que en la realidad, constituye una forma de esclavitud moderna dentro de la unidad doméstica. Por esa característica de doméstica ha permanecido por mucho tiempo invisible como tema de responsabilidad pública, y más bien existe una suerte de negación social que encubre las características y consecuencias de esta práctica, tanto en las familias de origen como en las receptoras; así se ha justificado desde la idea de que es una oportunidad para que sus hijas vivan mejor, según las familias de ellas; y por otro lado las familias que las reciben lo consideran un favor.

Esta situación de invisibilización del trabajo que llevan a cabo estas niñas y adolescentes ha impactado al punto que ni ellas mismas se identifican como trabajadoras ni como criadas.

Al parecer, lo que lleva a muchas familias a optar por este tipo de trabajo infantil es la situación económica que viven; aproximadamente un tercio de la población trabajadora infantil doméstica se encuentra en condición de criadazgo en los hogares donde viven. Paraguay es uno de los países más desiguales del mundo y con un alto nivel de pobreza: el más alto del Cono Sur según señaló la CEPAL en el año 2002. Los niveles de pobreza según el último censo nacional se aproximan al 50%, y en términos absolutos se observa un aumento de la pobreza urbana.

Estrategia

La principal estrategia implementada por Global Infancia ha sido la visibilización de este tipo de práctica y la desnaturalización de la misma desde la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia. Para esto realizó diversas acciones tendientes al involucramiento de la mayor parte de actores que intervienen en la práctica del criadazgo, aquí resumimos algunas de las principales:

- Iniciativas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Promoción y Protección de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y su capacidad de respuesta ante la explotación laboral infantil en el trabajo doméstico y la trata de niños, niñas y adolescentes.
- Estrategia de cabildeo y convencimiento a diferentes niveles del Ministerio de Educación y Cultura sobre el tema del criadazgo y trabajo infantil doméstico. Implementación de un proceso de articulación con las instituciones escolares,

involucrando a docentes en la promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes que realizan trabajo doméstico, sensibilizar al personal docente y administrativo sobre la problemática, capacitación a docentes voluntarias en metodologías y técnicas de desarrollo personal para que puedan implantarlas en el aula con los niños y niñas en situación de criadazgo, y comprometer al cuerpo docente y administrativo para asegurar el ingreso y permanencia de las criadas y criados en la escuela.

- Acciones de investigación que permitieron la identificación de situaciones de vulneración específicas que luego fueron divulgadas.
- Trabajo en redes y alianzas con la Plataforma Nacional de Niñez y Adolescencia, la Coordinadora por los Derechos de la Infancia (CDIA), los Consejos Municipales y Departamentales de Niñez y Adolescencia, y otras organizaciones de niñez y adolescencia, promoviendo la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de criadazgo.

A la par de estas acciones, el proyecto de Global Infancia implica un abordaje integral que contempla acciones orientadas a mejorar la situación de niñas, niños y adolescentes afectados, acciones para restituir el vínculo con sus familias de origen—cuando era necesario y posible—, acciones tendientes a abrirles nuevas perspectivas laborales y generar respuestas por parte de instituciones estatales, articular esfuerzos de diversas organizaciones, involucrar a la comunidad en el problema y visibilizarlo ante la opinión pública. Para esto se basaron en dos procesos:

el de sensibilización y el de capacitación que se convirtieron en ejes transversales de cada una de sus intervenciones.

El proceso de sensibilización se realizó a partir de la construcción de materiales producidos para distintos públicos que toman como punto de partida la historia de Vicenta, una niña de familia pobre en el interior del país, con dificultades para continuar en la escuela, que se enfrenta a la posibilidad de emigrar a la capital como criada. Esta historia sin final la deben concluir los participantes de los procesos de sensibilización tomando en cuenta: la identificación y empatía con la situación de una persona concreta y su realidad; analizar las diferentes posibilidades que tiene la niña y las consecuencias de estas, visibilizar las discriminaciones, enfatizar a la niña como sujeto de derechos.

Las principales acciones llevadas a cabo para el logro del abordaje integral son las siguientes:

- Identificación de los niños y niñas que viven en esta situación a través de visitas domiciliarias y a las instituciones educativas.
- Contacto con familias encargadas y empleadoras; contacto de los niños y niñas con sus familias de origen.
- Diagnóstico de la situación de las familias e identificación de alternativas socioeconómicas que faciliten a las familias asumir su rol de crianza.
- Mapeo de los servicios existentes en las comunidades “expulsoras” a las que pertenecen los niños y niñas.

- Seguimiento y acompañamiento de casos recibidos.
- Firmas de convenios con radios comunitarias y ejecución del plan de difusión.
- Apoyo para emprendimiento de las familias potencialmente expulsoras y en riesgo de que sus hijas e hijos ingresen como trabajadores infantiles domésticos.
- Monitoreo y seguimiento de las condiciones de vida y del rendimiento escolar de niños, niñas y adolescentes trabajadores.
- Implementación de programas de generación de ingresos y posterior seguimiento de los grupos familiares seleccionados.
- Talleres de arte y expresión como generación de espacios para nutrir la autoestima de niños y niñas que viven en condición de criadazgo. Estos espacios fueron desarrollados en un primer momento por el equipo ejecutor de la propuesta y, paralelamente, se inició la capacitación de docentes para que posteriormente ellos mismos replicaran y continuaran con la experiencia.

Resultados

El programa implementado por Global Infancia ha contribuido al reconocimiento de los niños y niñas en situación de criadazgo como sujetos de derechos. Esto ha impactado a nivel social en diversos espacios en los que se desarrollan

estos niños, así las y los docentes participantes mencionaron que han vivido un cambio de actitud en el tratamiento de situaciones antes consideradas normales, que han tomado conciencia de las consecuencias que tiene en un niño, niña o adolescente la desvinculación de su familia, la exposición a trabajos desde una corta edad, la asignación de roles tradicionales sin respeto a las diferencias ni a la equidad entre los géneros.

Asimismo el personal docente ha señalado que a partir de las intervenciones de Global Infancia, han empezado a atender los derechos de las niñas y adolescentes, en especial el derecho a la educación, y a exigir su cumplimiento por encima de las obligaciones impuestas por los encargados o empleadores.

Testimonios de docentes señalan además que esta experiencia les ha facilitado incorporar un enfoque incluyente para niños, niñas y adolescentes en situación de vulneración y discriminación.

Asimismo a través de las Consejerías Municipales se han dado varias experiencias de retorno de niños y niñas a sus familias de origen y en otros casos se ha logrado reestablecer el contacto a través de visitas periódicas de los niños y niñas a las localidades donde residen familiares de origen.

A partir de esta intervención se estableció la obligatoriedad de que los encargados de matricular a los menores completen todos los datos para mantener un registro sobre cuántos niños se encuentran en esta situación y darles un seguimiento especializado. Hasta la fecha la implementación del programa permitió la identificación de 700 niñas y niños en criadazgo.

Por otra parte la acción conjunta con redes de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales logró que otras agencias tomen iniciativas en relación al monitoreo de esta

práctica cultural. Por ejemplo se estableció que la encuesta de hogares incluya trabajo infantil doméstico.

Para Global Infancia este programa constituyó una oportunidad única para desarrollar un modelo de intervención en diferentes grados de complejidad que van de lo macro a lo micro, involucrando a diversos actores y actoras hasta los destinatarios mismos de la iniciativa, los niños, niñas, adolescentes, criadas, criados y trabajadores del ámbito doméstico. Igualmente, en dicha intervención fue posible articular dos visiones estratégicas: el enfoque de derechos de la niñez y la perspectiva de género, que conjugadas se destacan como herramientas insustituibles para el cambio social.

Retos

- ❖ Trabajar en la definición e implementación de políticas públicas para la atención de esta problemática.
- ❖ Lograr el acompañamiento a las autoridades encargadas de aplicar la ley para el desarrollo de capacidades de ejecución y seguimiento, así como el fortalecimiento institucional de organismos de protección.
- ❖ Articulación entre más actores e instituciones sociales para el fortalecimiento de la iniciativa y la incorporación de acciones de sensibilización sobre trabajo doméstico y discriminación por género en más instituciones estatales y civiles.
- ❖ Seguimiento y monitoreo en la exigibilidad de los derechos de quienes están llamados a interponer denuncias: docen-

tes, personal de los Consejos Municipales por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, entre otros.

Experiencia: Intervenciones de Visión Mundial para mejorar la calidad educativa de niños, niñas y adolescentes en zonas vulnerables o en riesgo de trabajo infantil

Autora: Catalina Encarnación Marte

Organización: VISIÓN MUNDIAL

País: República Dominicana

VISIÓN MUNDIAL

La organización que presentó el caso que se resume a continuación es Visión Mundial, una organización cristiana de socorro y desarrollo que promueve el bienestar y crecimiento de las comunidades. El trabajo de Visión Mundial está basado en el Desarrollo Transformador Sostenible: un proceso en el que las personas asumen responsabilidad ante su condición de vida y luchan por cambiarla.

El foco de su trabajo descansa en las necesidades de los niños y las niñas y, por ende, en sus respectivas comunidades.

Visión Mundial desarrolla el Proyecto para la mejora de la calidad educativa a partir de tres estrategias articuladas entre sí: la intervención con niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad o riesgo de involucrarse en trabajo infantil, la capacitación y sensibilización de actores clave en el proceso educativo (docentes, padres y madres de familia y juntas de educación) y la incidencia en políticas públicas en materia de educación y trabajo infantil.

Página web de la organización: www.visionmundial.org.do

Contacto: Catalina_encarnacion@wvi.org

Derecho protegido

El derecho a la educación en cuanto a la dimensión de la calidad educativa, a través de prácticas tendientes a prevenir la deserción, repitencia y sobre-edad escolares.

Contexto

Según la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil, en República Dominicana, en el año 2002, alrededor de 436.000 niños, niñas y adolescentes (NNA) entre 5 y 17 años trabajaban, lo que representa un 18% de esa población. Esta tasa de participación en trabajo infantil es más elevada en áreas rurales (20%) que en áreas urbanas (17%).

La gran mayoría empezó su vida laboral antes de los 15 años y se estima que 8 de cada 10 niños, niñas y adolescentes trabajadores están participando en actividades laborales que perjudican su salud, desarrollo, moralidad, o interfieren en su escolarización al participar en trabajos de alto riesgo como la agricultura, la explotación sexual comercial, el trabajo infantil urbano y el trabajo doméstico en hogares de terceros.

Ante esa situación los NNA que se encuentran realizando trabajo infantil confrontan grandes dificultades en su desarrollo integral, su rendimiento escolar, su sano desarrollo y su autoestima. Los trabajadores y trabajadoras infantiles muestran una desventaja en materia de asistencia escolar en relación con los niños, niñas y adolescentes que no trabajan.

Estos datos guardan relación con la condición socioeconómica de la población dominicana, que según datos de la Oficina Nacional de Planificación (ONAPLAN) del año 2003, un 33%

de esta población vivía en condición de extrema pobreza, aumentando en un 5% respecto al año 2000.

Esta situación alarmante empeora si se analiza el aporte que hace el gobierno central para la educación, herramienta central en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Así, según indicadores de la CEPAL, se está asignando un aporte del 2,2% del producto interno bruto (PIB), por debajo del 4% contemplado en la Ley General de Educación.

A este aspecto hay que añadir el hecho de que en República Dominicana el sistema solo asegura educación gratuita y obligatoria para el nivel básico, mientras que la educación media y superior tienen que ser cubiertas por las familias, lo que dificulta la posibilidad de continuar estudiando y en muchas ocasiones se produce el abandono del estudio por razones económicas.

Estrategia

La estrategia orientada a mejorar la calidad educativa ha consistido en implementar proyectos educativos que mejoren la calidad de la educación para estudiantes de Educación Básica (de primero a octavo grado) atendiendo a las problemáticas que presentan: deserción, ausentismo, repitencia, sobre-edad y bajo rendimiento académico en lenguaje y matemática.

Para esto se ha trabajado en cuatro grandes áreas:

- Capacitación a docentes en derechos humanos, prevención de abuso infantil, disciplina positiva, perspectiva de género y metodologías didácticas para lenguaje y matemática.

- Creación de espacios de reforzamiento académico a partir de la apertura de Salas de tareas comunitarias, operadas por personal voluntario. Estas salas proporcionan a niños, niñas y adolescentes trabajadores o en riesgo de ingresar al trabajo, durante su tiempo libre, un espacio de aprendizaje que introduce cambios en la percepción sobre el trabajo infantil y la importancia de la educación; contribuye a mantener a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo y por ende, a mejorar los indicadores básicos de su educación. El objetivo fundamental de estas Salas es mantener a los niños, niñas y adolescentes ocupados en actividades educativas y lúdicas de forma que no tengan oportunidades de incorporarse al trabajo.

- Fortalecimiento de los organismos de cogestión escolar, como las asociaciones de padres y madres, los consejos estudiantiles y las juntas descentralizadas de centros educativos promoviendo la obligatoriedad de la educación. El objetivo de esta estrategia es buscar, desarrollar y monitorear formas colectivas de enfrentar la situación de vulnerabilidad que viven muchos NNA que salen del sistema educativo y a la vez ofrecer servicios educativos que garanticen, primero, el retiro de niños, niñas y adolescentes del trabajo peligroso y segundo, su retorno y permanencia en el sistema educativo.

- Incidencia política para mejora de la calidad educativa.

Resultados

La articulación con las comunidades que ha significado la implantación de este proyecto de mejoramiento de la calidad educativa ha fomentado un cambio en la percepción de la comunidad, la familia, actores gubernamentales y empresarios sobre el trabajo infantil, y acerca de la importancia de mantener a niños, niñas y adolescentes en el sistema educativo. Asimismo este proyecto ha facilitado los siguientes logros:

- ♦ La instalación de 75 Salas de Tareas donde se atendieron 1.405 niños, niñas y adolescentes.
- ♦ La reinserción en la escuela –entre el 2004 y el 2007– de 5000 niños, niñas y adolescentes, entre 5 y 17 años, ex trabajadores infantiles.
- ♦ La existencia de juntas descentralizadas de centros educativos en todas las comunidades donde operan los proyectos de mejora de la calidad educativa.
- ♦ La participación activa de los niños, niñas y adolescentes en los gobiernos escolares.
- ♦ La disminución de la repitencia, sobre-edad y abandono escolar entre los estudiantes que asisten a las Salas de tarea.
- ♦ La incidencia en la creación de programas de capacitación técnico-profesional para adolescentes que no han aprobado el octavo grado de Educación Básica.

- ♦ La creación de ayudas familiares para mejorar sus niveles de ingresos y que las familias se comprometan a mantener a los NNA en las escuelas, acompañarlos en el proceso de aprendizaje, y sobre todo a no llevarlos a realizar tareas laborales remuneradas.

Retos

- ❖ Lograr que las familias de niños, niñas y adolescentes de las comunidades acompañadas, asuman el proceso educativo como una responsabilidad directa, integrándose a las asociaciones de padres y madres, y a las juntas escolares, para demandar el compromiso con la calidad educativa de parte de los gestores del sistema educativo.
- ❖ Seguir capacitando al cuerpo docente ya que su trabajo es vital para el mantenimiento de este proyecto.
- ❖ Seguir colocando el tema de trabajo infantil en la agenda pública y lograr que se incorporen partidas en los presupuestos destinados a actividades tendientes a su erradicación.
- ❖ Incorporar en la agenda futura de políticas nacionales el ajuste del marco jurídico existente sobre trabajo infantil para que esté acorde a los lineamientos de los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por la República Dominicana.

Experiencia: De la teoría a la práctica: ¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?

Autor: Jonathan Menkos Zeissig

Organización: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales - ICEFI

País: Guatemala

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES, ICEFI

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, ICEFI, un centro de investigación independiente de gobiernos, partidos políticos o cualquier otra organización de la sociedad civil, que se encarga de preparar investigaciones y análisis técnicos en materia fiscal en Centroamérica. Además, brinda información, asesoría y capacitación en materia de política fiscal, especialmente a los poderes legislativos, autoridades locales y organizaciones sociales y políticas, con el propósito de contribuir a la formulación de políticas públicas que edifiquen estados y sociedades equitativas, democráticas y prósperas.

A partir de un estudio técnico que realizó el ICEFI del presupuesto público destinado a educación en Guatemala, y de las principales metas en materia educativa, este instituto elaboró una serie de propuestas tendientes al cumplimiento de las mismas y estableció el presupuesto específico que cada una de ellas implica en relación con el Producto Interno Bruto.

Página web de la organización: www.icefi.org

Contacto: jonathan.menkos@icefi.org

¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?

Derecho protegido

El derecho a la educación como derecho humano con valor intrínseco e instrumental.

Concebido como derecho, la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y de su sentido de dignidad, además de capacitar a todas las personas para participar activa y efectivamente en la sociedad como ciudadanos plenos y en igualdad de condiciones.

Contexto

Guatemala, a pesar de estar comprometida con el derecho a la educación primaria universal, gratuita y obligatoria, el derecho a la educación secundaria básica, el derecho a una educación de calidad, de igualdad de oportunidades y de no discriminación, presenta una realidad muy distante de esos compromisos y acuerdos ratificados.

Con una inversión inferior al 3% del PIB para este año 2008, es difícil que logre la cobertura adecuada, y menos aún la calidad educativa que se desea. Esto se refleja en algunos de los siguientes datos: el 30% de los jóvenes de 18 a 24 años nunca terminó la primaria; se estima que alrededor de 1,2 millones de niños y jóvenes entre 5 y 18 años no están dentro del sistema escolar, lo cual representa el 26,5% de la población de dicha edad; existen serios niveles de discriminación en el acceso y mantenimiento en el sistema educativo; existen serias disparidades entre los distintos grupos: mujeres, indígenas y hogares rurales no tienen igual acceso a la educación que los hombres, los no indígenas y los hogares urbanos.

Todo lo anterior confirma que las condiciones socio-económicas del hogar, incluyendo la pobreza y la educación de los padres, son un determinante decisivo de la cobertura de la educación en Guatemala. Estas variables, que afectan la demanda de educación, justifican intervenciones que contribuyan a superar este tipo de obstáculos, que van más allá de la oferta de educación por parte del Estado e implican un abordaje integral para el logro de un verdadero impacto a nivel de cobertura y calidad educativas.

Asimismo, y en relación directa con la calidad de la educación, existe una serie de factores que actúan como condicionantes negativos, entre ellos la desnutrición que afecta a cerca de un 49,3% de los menores de cinco años y los padecimientos asociados a ella, como la anemia que ataca a un 39,7% de los niños menores de cinco años. Estos condicionantes deben ser atendidos como parte de las estrategias de mejoramiento de la calidad educativa.

Estrategias

La estrategia llevada a cabo por ICEFI para la protección del derecho a la educación, fue la realización de un estudio técnico del presupuesto público destinado a educación y su relación con el cumplimiento del disfrute de ese derecho en Guatemala. Para llevar a cabo este estudio se hacía necesario en primera instancia conocer, recopilar y costear las metas existentes en materia de educación que tiene el Estado guatemalteco.

Para el logro de este estudio se llevaron a cabo las siguientes acciones:

¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?

- Definición de metas a partir del análisis del conjunto de propuestas en materia de educación escolar que se han hecho en los últimos años en Guatemala, y la identificación de las principales metas en educación para los próximos 15 años. Entre estas destacan: la universalización de la educación; el aumento de la cobertura; el aumento de la cobertura de alimentos; el aumento de la cobertura de los programas de becas y bolsas de estudio; el aumento de la tasa de cobertura de la educación bilingüe intercultural; y el aumento de la tasa de matriculación equivalente de hombres y mujeres, entre otras.
- Diagnóstico para estimar los costos de alcanzar las metas de la educación entre el 2008 y el 2021.
- Establecimiento de propuestas de intervención para el logro de las metas educativas (Transferencias condicionadas, mejora en oferta educativa, programas de nutrición, capacitación a directores y docentes, equidad de género, participación) y elaboración de los costos –en términos de PIB– de implementarlas.
- Difusión a partir de entrevistas, publicaciones, campañas, foros, reuniones estratégicas, programas educativos, de los resultados de la investigación y de la elaboración de los presupuestos y las propuestas.
- Involucramiento de la clase política para conocer las agendas de trabajo de candidatos a la presidencia en materia de educación y el logro de compromisos específicos.

Resultados

El trabajo llevado a cabo por el ICEFI ha facilitado la propuesta de soluciones específicas y costeadas para cada una de las metas de la educación. Así ha establecido que sumando el conjunto de recursos para alcanzar las metas de cobertura y calidad, se requiere duplicar el reducido presupuesto actual. Ello equivale a pasar de un gasto en educación escolar equivalente al 2,0% del PIB en el 2005 a entre 3,6 y 3,7% del PIB para el 2008, con un aumento gradual del presupuesto en el futuro.

También se dió un importante logro de incidencia en la política educativa, pues la actual Ministra de Educación en el gobierno de Álvaro Colom, Ana Ordóñez de Molina, había colaborado en la realización del documento del ICEFI y en el proceso de difusión e incidencia del mismo.

Como resultado del trabajo de incidencia, la política educativa de 2008 al 2012 revela la inclusión de muchos de los programas propuestos en el documento “Más y mejor educación (2008-2021). ¿Cuántos nos cuesta?”. Por ejemplo, las Transferencias Condicionadas en Efectivo y el fortalecimiento del modelo de Educación Bilingüe Intercultural entre otros. Asimismo, la política educativa refleja el compromiso por enfrentar los grandes condicionantes de la educación.

Se puede decir que el valor agregado del estudio, lo constituye el análisis de los condicionantes de la cobertura y calidad educativa de Guatemala. El conocimiento de estos condicionantes ha permitido plantear soluciones que incidirán de manera significativa en los mismos. Las intervenciones planteadas en el estudio corresponden a programas públicos de comprobado éxito en el mundo, principalmente en países de similares características socio-económicas.

¿Cuánto costará cumplir con el derecho a la educación en Guatemala?

Se identificaron y establecieron los principales objetivos y metas de educación para los próximos 15 años a partir del reordenamiento del conjunto de objetivos, que en materia educativa ha establecido Guatemala. Esto permite definir las políticas y los pasos a seguir de acuerdo a este reordenamiento.

Retos

La implementación de este proyecto de investigación ha permitido la identificación de grandes retos en materia de protección del derecho a la educación, a saber:

- ❖ Lograr mayor sensibilización a nivel nacional sobre el multiculturalismo y la traducción de esa sensibilización en acciones concretas: más profesorado bilingüe, por ejemplo.
- ❖ Dar seguimiento y monitorear las gestiones que realiza el Ministerio de Educación.
- ❖ Promocionar las políticas de rendición de cuentas.
- ❖ La necesidad de llevar a cabo estudios similares que permitan la protección de otros derechos.
- ❖ Trabajar en conjunto con otras organizaciones civiles, nacionales, regionales e internacionales, y fortalecer especialmente las alianzas en América Central para el logro de impactos regionales.

Experiencia: Seguimiento de planes estatales para el mejoramiento de la calidad educativa

Autora: Ana Juanche

Organización: Servicio Paz y Justicia (SERPAJ)

País: Uruguay

SERVICIO PAZ Y JUSTICIA, SERPAJ

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es SERPAJ Uruguay, una organización no gubernamental para la promoción, educación y defensa de los derechos humanos y la paz.

Fue fundada en 1981 y está relacionada política y orgánicamente con el Servicio Paz y Justicia en América Latina, movimiento organizado con estatus consultivo ante ECOSOC y UNESCO.

SERPAJ desarrolla políticas que combinan la atención inmediata de hechos o casos de violaciones a los derechos humanos con otras que procuran establecer soluciones de mediano y largo plazo como forma de contribuir a generar una cultura de paz, democracia y derechos humanos.

El Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) está dando seguimiento a la situación del derecho a la educación —específicamente en la dimensión de la calidad— en Uruguay, a través de una serie de estrategias que buscan en primer lugar, convertir a la población afectada en actores principales en la exigibilidad y protección de sus derechos; y en segundo lugar, aportar elementos para el diseño, la coherencia y la calidad de las políticas públicas en educación.

En esta misma área, SERPAJ se encarga de dar seguimiento a las políticas públicas en materia de educación y la producción de informes alternativos.

Página web de la organización: www.serpaj.org.uy

Contacto: cla@internet.com.uy

Derecho protegido

El derecho a la educación desde la perspectiva de la calidad, partiendo de la premisa de que es el Estado el principal responsable de garantizar el acceso y la calidad de la educación –garantizando un gasto público suficiente, proveyendo la infraestructura adecuada, garantizando las condiciones laborales de los y las docentes, favoreciendo la interrelación con la sociedad, evaluando los sistemas y estrategias–, pero también reconociendo que la sociedad civil cumple un rol muy importante en el monitoreo de los procesos educativos de calidad.

Contexto

En Uruguay existe una exclusión sistemática de la población de menores ingresos que ha limitado sus posibilidades de acceso a la estructura de bienes, servicios y oportunidades disponibles en la sociedad, siendo la educación una de las variables que más explícitamente registra tal desigualdad. Esta situación de violencia estructural se ve reflejada en la poca inversión real en materia de educación pública; a pesar de que el presupuesto para la inversión en educación ya era modesto (el 3,4 % del PIB), en términos reales se invertía solamente el 2,9 %.

A estas dificultades en cuanto a recursos, se suma la falta de renovación del sistema educativo, que afecta los currículos de los tres subsistemas y de la educación universitaria así como el desempeño y rendimiento de los estudiantes.

Al analizar la situación se observa un estado de regresión respecto a la educación que se evidencia en numerosos elementos, entre los cuales se encuentran:

- La pérdida del valor otorgado a la educación como instrumento de movilidad social, crecimiento y desarrollo integral de la persona, así como su rol de agente en la construcción de ciudadanía.
- La relativización en el plano de lo fáctico de los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad.
- La segmentación de la calidad del servicio.

En síntesis, el análisis revela una educación sin pedagogía, sin cultura, con falta de visión de sistema, que prioriza aspectos financieros y gerenciales, y que superado el problema de la cobertura —al menos a nivel del subsistema de primaria—, no desarrolla estrategias para lograr la inclusión y la no discriminación.

Estrategia

SERPAJ ha definido la incidencia en las políticas educativas como uno de sus ejes estratégicos de acción, impulsando y participando en articulaciones a nivel local, regional y continental que den relevancia al componente de la calidad en la educación. Es decir, el derecho a otra educación: actualizada a las realidades, a las necesidades de aprendizaje de las personas en los diversos contextos geográficos y temporales; alternativa al orden social injusto, y motor para el desarrollo humano y el cambio social que haga realidad el pleno respeto a la dignidad humana.

Para el logro de estos objetivos, SERPAJ ha trabajado en el fomento de la participación como condición indispensable

para sostener, desarrollar y transformar la educación desde la perspectiva de derecho y desde la dimensión de calidad para lo que se vincula permanentemente con la población objetivo. En este sentido trabaja también sobre el empoderamiento de esta población a través de la capacitación en derechos humanos, centrándose en que no se trata de meras declaraciones, pactos o leyes, sino que son realidades exigibles y reivindicables que pueden reclamarse al Estado. En este sentido SERPAJ considera que promover la participación implica privilegiar espacios para las personas directamente involucradas, ya que son quienes cotidianamente viven el conflicto entre la mera enunciación del derecho y su práctica concreta.

Las principales estrategias implementadas por esta organización son:

- Diagnósticos e informes desde la perspectiva de la educación como derecho y no como servicio o mercancía.
- El monitoreo de las políticas públicas existentes en materia de educación.
- La elaboración de informes alternativos que señalen los fallos en materia de calidad de la educación y sobre la situación del derecho a la educación.
- Actividades de capacitación y difusión del derecho a la educación para diversos actores sociales.
- Acciones de incidencia a nivel de actores sociales y actores políticos relevantes a partir de la presentación de informes alternativos.

Resultados

Hasta la fecha, las acciones llevadas a cabo han permitido la consecución de importantes resultados, a saber:

- ◆ Consolidación de redes sociales en la articulación de dos grandes proyectos de ley: La creación del Mecanismo Nacional de Derechos Humanos y el Proyecto de Ley por el Acceso a la Información Pública.
- ◆ La promoción del debate educativo que ha facilitado el impulso a un nuevo Proyecto de Ley de Educación Nacional que está actualmente siendo discutido en el Senado de la República.
- ◆ Recolección, sistematización y análisis de datos provistos por diversas agencias del Estado y organizaciones internacionales para los informes y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, Comité DESC y relator especial para el Derecho a la Educación.
- ◆ Creación de un grupo de observación constituido por maestros, maestras, profesores y profesoras y agentes comunitarios vinculados a la comunidad educativa (organizaciones sociales, operadores de servicios comunales, comisiones vecinales, etc.) que releva y lleva el registro de casos y situaciones de vulneración del derecho en centros escolares y liceos específicos.
- ◆ Elaboración de insumos para la promoción de la educación como derecho humano y el fomento de la calidad.

- ◆ Elaboración de un informe alternativo sobre la situación de la educación desde la perspectiva de derechos humanos, con especial énfasis en la dimensión de la calidad, tendiente a la incidencia en las políticas públicas correspondientes.
- ◆ Publicación de un informe anual sobre la situación del Derecho a la Educación en el marco del Informe Anual sobre la situación de los Derechos Humanos en el Uruguay, que produce SERPAJ.

Retos

Algunos retos que se ha planteado SERPAJ para seguir velando por la exigibilidad del derecho a la educación desde la perspectiva de la calidad son:

- ❖ Incidir en el diseño de políticas de educación, de carácter universalista, que reviertan progresivamente el enfoque compensatorio exclusivamente focalizado en la pobreza, a partir de la identificación de buenas propuestas y prácticas.
- ❖ Profundizar el diálogo con más actores estatales que permitan aumentar la presión social y la exigencia al Estado del cumplimiento y respeto del derecho a la educación.
- ❖ Ampliar y consolidar la red de organizaciones.
- ❖ Comenzar la fase de elaboración de indicadores de calidad transversalizando los derechos humanos que sean la base de los informes, evaluaciones y sistematizaciones.

- ❖ Articular la producción de información así como la promoción, sensibilización y concientización hacia una cultura de exigibilidad de los derechos.
- ❖ Concretar la formación del grupo jurídico que pueda preparar casos paradigmáticos para su litigio.

Experiencia: Fortalecimiento a gobiernos estudiantiles

Autora: Martha Cecilia Bonilla Camino

Organización: Fundación Umbral

País: Riobamba, Ecuador

FUNDACIÓN UMBRAL, FUM

La organización que presenta el caso que se resume a continuación, es la Fundación Umbral, una organización no gubernamental, que trabaja por la defensa y exigibilidad de derechos humanos con especial énfasis en los derechos de la niñez y adolescencia. Apoya campañas de incidencia política en el ámbito nacional con los Asambleístas para reafirmar el compromiso de corresponsabilidad estatal en la garantía de derechos.

La Fundación Umbral promueve la participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) en la defensa y exigibilidad de su derecho a la educación a partir de su organización en gobiernos estudiantiles, y la creación de alianzas estratégicas a partir de consejos cantonales de gobiernos estudiantiles, que han logrado la incidencia en la exigibilidad del derecho a la participación en la toma de decisiones relacionadas con su formación académica y el respeto a sus derechos.

Apoyó campañas de incidencia política en el ámbito nacional con los Asambleístas: “Mínimos del Código de la NNA” para reafirmar el compromiso de corresponsabilidad estatal en la garantía de derechos.

Dirección electrónica de la organización:

fundacion-umbral@ hotmail.com

Contacto: macesi_b@yahoo.com

Derecho protegido

Derecho a la educación en derechos vinculado al derecho a la participación.

Contexto

La vulneración del derecho a la educación se debe a que el acceso está determinado por las condiciones económicas de las familias, con lo cual se perpetúa la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales.

Existe desconocimiento por parte de las autoridades educativas del derecho a la participación en la conformación de gobiernos estudiantiles, ya que muchas veces la libertad de expresión y la defensa de los derechos del alumnado son poco toleradas. Esto se ve reflejado cuando las autoridades escolares no respetan ni comprenden la importancia de la participación de niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones que les conciernen en relación con el ejercicio de su derecho a la educación. Así no se fomenta la constitución de los gobiernos del aula, los gobiernos de escuela, y aún menos la participación de estos en el Consejo Consultivo de Niños, Niñas y Adolescentes, espacio de consulta a esta población sobre las Políticas Públicas del Consejo Cantonal de Protección de la niñez y la adolescencia. En este sentido las autoridades escolares reducen el protagonismo de los gobiernos estudiantiles a hacer discursos en espacios públicos.

Esto impacta fuertemente a la población de niños y adolescentes en el sentido de que existen muy bajos niveles de empoderamiento, liderazgo e incidencia política.

Estrategia

La estrategia implementada por la Fundación Umbral busca facilitar espacios organizativos estudiantiles a través de gobiernos estudiantiles para promover la participación social, la toma de decisiones y la defensa de los derechos de los NNA en la familia, la escuela y la comunidad y el involucramiento de los adultos en el reconocimiento de su representatividad.

Para esto lleva a cabo las siguientes acciones:

1. Fomento de una estructura organizativa estudiantil que permita la participación, el conocimiento y el acceso a las autoridades para la exigencia y defensa de sus derechos. Esta estructura debe estar compuesta por las siguientes figuras, por lo que la Fundación se asegura a través de su intervención de que se den los procesos para su elección:
 - Gobierno de aula, constituido por las directivas de cada aula y nombrados por elección.
 - Gobiernos estudiantiles de la escuela. Los gobiernos de aula eligen de manera democrática a sus representantes.
 - Gobiernos estudiantiles provinciales de Niñez y de Adolescencia, nombrados por los representantes de los gobiernos estudiantiles de las escuelas del cantón.
 - Consejo Consultivo Cantonal de Niñez y otro de Adolescencia nombrado por delegados de los gobiernos estudiantiles del cantón.

Fortalecimiento a gobiernos estudiantiles

- Asamblea de Gobiernos estudiantiles provinciales.
 - Consejo Consultivo Nacional.
2. Fortalecimiento de los liderazgos estudiantiles a partir de capacitaciones en materia de derechos humanos y de las responsabilidades que implican los cargos asumidos.
 3. Estrategias para el logro de la protección del derecho a la participación:
 - Estrategias de coordinación y concertación interinstitucional entre varios centros educativos, implementada a través de talleres de formación lúdica, artística y comunicacional, encuentros provinciales con gobiernos estudiantiles y concursos.
 - Estrategia de incidencia política y participación social a través de la ejecución de acciones que influyen en las decisiones de las autoridades locales a partir del protagonismo de NNA en espacios públicos para lograr avances en la defensa y exigibilidad de sus derechos.
 - Estrategia de comunicación y difusión en medios a través de la conformación de una red de comunicación de NNA a partir de la capacitación en el manejo de medios de comunicación.

Resultados

A partir de las estrategias implementadas la Fundación Umbral logró apoyar los procesos de elecciones en las aulas en 23 centros educativos, a partir de la realización de encuentros para dotar de herramientas y mecanismos para llevar a cabo las campañas estudiantiles para la elección de los consejos de aula y gobiernos estudiantiles. A partir de estos resultados participó en la organización de un Consejo Consultivo Cantonal y dos encuentros provinciales con gobiernos estudiantiles llamados “Compartiendo la Alegría de ser Niñas y Niños”. Asimismo facilitó la creación del Concurso por un Planeta sin violencia y del Congresillo “La Protección Integral es un desafío de todos”, fomentando el intercambio de ideas y el diálogo entre los niños, niñas y adolescentes participantes.

Por otra parte la Fundación incentivó el intercambio entre NNA con los docentes, y autoridades legales a partir de mesas redondas sobre “La Carta Andina y los Derechos de los NNA”, en la difusión del código de la niñez y adolescencia entre el personal docente y en un evento de solicitud de rendición de cuentas a autoridades municipales.

Se logró asimismo constatar el avance de los dirigentes de los gobiernos estudiantiles y consejos consultivo al continuar el compromiso involucrándose en el Movimiento Nacional de la Niñez y Adolescencia. Estos consejos realizaron a través de la autogestión, eventos de incidencia y la entrega de propuestas locales a la Asamblea y consiguieron financiamiento del Gobierno nacional, y fueron invitados a presentarlos ante esa instancia.

Se realizó el Primer Encuentro Nacional del Movimiento de Niñez y Adolescencia en Riobamba y los consejos consultivos fueron los organizadores y anfitriones.

Retos

La Fundación Umbral se ha planteado como retos lograr una mayor articulación de lo local con lo nacional que permita mayor incidencia en las políticas educativas en materia de participación estudiantil en la toma de decisiones y protección de sus derechos.

También busca que sus campañas de promoción de los derechos de NNA alcancen mayor difusión ya que son una muy buena estrategia de sensibilización para la defensa y la exigibilidad de los derechos de la niñez y adolescencia.

Establecer contactos con nuevas organizaciones que no estaban involucradas en la anterior etapa del proceso y realizar los sueños de una educación en derechos y en la defensa y exigibilidad.

Experiencia: Proyecto de acompañamiento a estudiantes y familias del programa AVANCEMOS por parte de jóvenes universitarios

Autor: Byron Salas

Organización: Fundación ACCIÓN JOVEN-FAJ

País: Costa Rica

FUNDACIÓN ACCIÓN JOVEN

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es la Fundación Acción Joven, una organización privada, sin fines de lucro, creada y gerenciada por jóvenes profesionales orientada a producir soluciones con rigurosa fundamentación técnica pero ligado a principios y valores como la solidaridad, creatividad y transparencia.

Desde el año 2006 Acción Joven diseña y ejecuta diferentes clases de proyectos orientados a mejorar el acceso y la calidad de la educación pública secundaria en Costa Rica; haciendo especial énfasis en las poblaciones estudiantiles que se encuentran en condiciones de pobreza y vulnerabilidad. La metodología contempla el aprovechamiento del Trabajo Comunal Universitario, lo que permite ejecutar gratuitamente los proyectos en los centros educativos, pero además, brindar un espacio para que la juventud pueda dar un paso adelante, aportando su energía y potencial a la lucha por la construcción de un mundo justo y solidario.

La presente sistematización aborda el monitoreo que realiza la Fundación Acción Joven del programa estatal “Avancemos”, programa social para familias en condición de pobreza que tiene por objetivo promover el mantenimiento y la reinserción de adolescentes y jóvenes en la educación formal secundaria en Costa Rica, mediante un incentivo económico mensual para la familia.

Esta experiencia ha permitido demostrar el rol de las entidades de la sociedad civil en la potencialización del trabajo que llevan a cabo las instituciones estatales y las posibilidades de aprovechamiento de los recursos existentes en el logro de este objetivo.

Página web de la organización: www.accionjoven.org

Dirección electrónica: info@accionjoven.org

Contacto: byronsalas@gmail.com

Derecho protegido

El derecho a la educación, en relación con las dimensiones de calidad y accesibilidad, para la población adolescente que se encuentra en condición de pobreza extrema y vulnerabilidad, para evitar la deserción de la enseñanza secundaria y asegurarse la permanencia y aprovechamiento de la educación por parte de esta población.

Contexto

En Costa Rica un 19% de la población total del país vive en condición de pobreza; de este porcentaje, el 93% de la población adulta en condiciones de pobreza tiene un nivel educativo inferior a secundaria completa.

Los datos sobre educación secundaria explican el gran problema que existe en esta área: altos niveles de deserción en secundaria, tres veces mayor que la registrada en primaria; solo un tercio de la población en edad escolar concluye el Bachillerato de Educación Media; solo el 20% de los estudiantes de secundaria se gradúa sin repetir ningún año; el tiempo promedio que tarda el o la estudiante en graduarse de secundaria pública es 9,4 años, casi el doble de los cinco años que se utilizarían sin repetir ningún año.

En este sentido, se hace difícil ubicar la educación como herramienta efectiva para enfrentar la pobreza y para lograr la movilidad social.

Estrategia

Son dos las estrategias que lleva a cabo Acción Joven en los centros de educación pública a través de diferentes acciones y que buscan influir directamente en la deserción y la repitencia estudiantil, a saber:

La estrategia de creación de redes y canalización de recursos

El proyecto de monitoreo del Programa Avancemos lo realiza la Fundación en conjunto con el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos de la República de Costa Rica. Asimismo, como parte de la canalización de recursos, la Fundación aprovecha el talento y conocimiento de las y los estudiantes universitarios que deben cumplir con el requisito obligatorio de 150 horas de voluntariado para graduarse como profesionales (Trabajo Comunal Universitario, TCU) para realizar sus proyectos y acciones específicas. Esto facilita por un lado, la identificación de los jóvenes de secundaria con otros estudiantes que han alcanzado metas (graduarse de secundaria) y siguen trabajando para el logro de nuevas metas (terminar sus carreras universitarias). Y por otro lado, el TCU permite sensibilizar a futuros profesionales sobre las problemáticas nacionales y la necesidad de trabajar en conjunto para la construcción de sociedades más justas y equitativas.

Asimismo la Fundación hace un aprovechamiento de las políticas de Responsabilidad Social Corporativa que existen en el campo de las empresas privadas, como medio de financiamiento de su organización y sus proyectos, logrando así una mayor sos-

tenibilidad en la adquisición de recursos y abriendo la posibilidad de replicar los proyectos en otras regiones del país.

La estrategia de acompañamiento a los y las estudiantes

El trabajo de la Fundación parte de la creación de un vínculo directo y estrecho con las poblaciones beneficiarias, incorporando desde el inicio del trabajo el criterio y aportes de los diversos actores que de forma directa o indirecta participan en los proyectos: estudiantes de secundaria, estudiantes de TCU, docentes y administrativos de los centros educativos. De esa manera se facilitaron aspectos como la identificación de los problemas que sufren los centros educativos y las posibles alternativas de solución para enfrentarlos.

Entre las acciones que se llevan a cabo dentro de esta estrategia están: la agilización del proceso de obtención del beneficio económico del programa Avancemos para las familias a partir de la realización de reuniones, grupos focales, diagnósticos institucionales y entrevistas a profundidad; todo ello permite la identificación de nuevos beneficiarios, el análisis de casos y el desarrollo de sesiones de taller orientadas a apoyar y motivar a los jóvenes para que culminen satisfactoriamente su bachillerato en educación media.

La Fundación Acción Joven, a partir de los diagnósticos realizados previamente en los centros educativos beneficiados, planteó una iniciativa que atacara asertivamente las causas que generan la deserción y reprobación estudiantil, específicamente los factores de insuficiencia de recursos económicos de las poblaciones estudiantiles y la falta de interés de los estudiantes para continuar y culminar su educación a nivel de secundaria.

Conscientes de que el problema de la deserción estudiantil pasa por múltiples causas que no se circunscriben únicamente al factor económico, se planteó realizar un trabajo en dos vías:

- Apoyo a los comités de becas. Con la participación de estudiantes de Trabajo Social y Administración se realizan acciones como: recepción, análisis y actualización de expedientes, seguimiento de ausencias y rendimiento académico de todos los beneficiarios del programa AVANCEMOS.
- Taller de Acompañamiento y motivación a beneficiarios de noveno y décimo nivel. A lo largo del año, los estudiantes de noveno y décimo año reciben un taller de acompañamiento que contempla tres temáticas divididas en catorce sesiones de trabajo, las cuales buscan desarrollar múltiples actividades que generen en los estudiantes un cuestionamiento hacia su realidad y los ideales socialmente impuestos en cuanto a temáticas como el éxito, la felicidad, el desarrollo personal, entre otras. A través de estos talleres se busca que los y las jóvenes sean personas más críticas, reflexivas y conscientes de sus derechos y posibilidades, de manera que puedan trascender y mejorar la realidad social, política y económica en la cual se encuentran inmersos.

Resultados

Con su trabajo de diagnóstico de la situación de la población beneficiaria del programa Avancemos, la Fundación Acción Joven ha logrado demostrar más de 1000 nuevos casos para el incentivo económico y ha podido actualizar más de de 1500 expedientes de la población beneficiaria.

Asimismo ha logrado una participación semanal de más de 300 estudiantes de secundaria en los talleres que implementan en los colegios y ha logrado el involucramiento de los estudiantes de TCU.

El trabajo político llevado a cabo por Acción Joven ha permitido también la concreción de alianzas clave con el sector público y privado para el mantenimiento y sostenibilidad de sus acciones.

Asimismo las estrategias llevadas a cabo han logrado potenciar los resultados del Programa AVANCEMOS. En efecto, por medio del seguimiento sistemático que realiza la organización de cada beneficiario, se identifican posibles situaciones de riesgo o abuso que sufren los y las estudiantes ya sea en sus hogares o en el mismo centro educativo y se puede intervenir para atacarlas.

La Fundación también trabajó en una propuesta de material didáctico interactivo para incentivar el interés de los estudiantes de secundaria, que fue entregada a las autoridades estatales para su aprobación.

También se ha logrado una incidencia en la modificación del monitoreo a la Ley de TCU.

Por otra parte Acción Joven ha logrado tramitar becas en universidades privadas para jóvenes que forman parte del proyecto.

Por último, se debe señalar que las diversas acciones implementadas por la Fundación han permitido un mejoramiento paulatino de la calidad de la educación, trascendiendo la transmisión de conocimiento a partir de un sistema meramente académico y rígido, a un sistema más lúdico, que toma en cuenta las diversas habilidades y aptitudes del estudiante, dando como resultado una formación más integral de los y las jóvenes.

Retos

El principal reto al que se enfrenta la Fundación es desarrollar y fortalecer la capacidad de gestión en los centros educativos que dé como resultado mejores condiciones para replicar el trabajo durante los siguientes años y en más niveles académicos.

También desde el plano político, la organización espera brindar insumos que permitan a las autoridades políticas y técnicas establecer cambios en el Programa AVANCEMOS, de cara a su mejoramiento para beneficio de los estudiantes y sus familias.

Experiencia: Del trabajo al aula

Autor: Enrique A. Saavedra Delle Piane

Organización: GURISES UNIDOS

País: Uruguay

GURISES UNIDOS

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es Gurises Unidos, una Organización No Gubernamental que trabaja por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Toma la inserción de los niños, niñas y adolescentes en su medio como la base para el reconocimiento y goce de sus derechos, y la participación comunitaria como contexto ineludible para el desarrollo social. La tarea tiene como pilares promover la organización y participación de los niños en un ejercicio de integración activo y crítico. Sus principales objetivos son defender los derechos de la infancia de acuerdo a la Convención sobre los Derechos del Niño, contribuir al mejoramiento de su calidad de vida mediante iniciativas innovadoras, trabajar en la articulación de propuestas con el sector público y el privado, y generar acciones de incidencia en la promoción de los derechos de los niños y las niñas a nivel nacional y regional.

Esta sistematización presenta una propuesta exitosa de intervención que ha permitido alejar a niños, niñas y adolescentes del trabajo infantil e integrarlos al sistema educativo. Su trabajo evidencia la necesidad de incluir a todos los actores del sistema educativo —estudiantes, familias, docentes y autoridades— para el logro de objetivos comunes que a su vez han impactado en la formulación de políticas y programas institucionales.

Página web de la organización: www.guriseunidos.org.uy

Dirección electrónica: politicas@gurisesunidos.org.uy

Contacto: esaavedra@adinet.com.uy

Derecho protegido

El derecho a la educación, particularmente cuando es afectado por prácticas de trabajo infantil que alejan a niños y niñas de las escuelas.

Contexto

En Uruguay el 7,9% de los niños y niñas con edades entre los 5 a 17 años trabajan. Esto se explica principalmente porque en este país un 31,8 % de la población vive en situación de pobreza e indigencia, producto del proceso de fragmentación socioeconómica y cultural que se vive desde los años ochenta. Entre los sectores más afectados se encuentran las prestaciones estatales de salud y educación que sufren un fuerte deterioro en el marco de retracción del estado neoliberal.

Esta situación ha impactado negativamente la calidad educativa de los servicios que reciben los sectores más desfavorecidos, principalmente en lo relativo a infraestructura escolar, capacitación del personal docente, atención a problemáticas como la repitencia y la deserción, entre otras. Si bien se ha dado un aumento en las partidas específicas para la educación (4,5 % del PIB), dada la complejidad de la situación educativa, la mejora en la dotación de recursos económicos no ha logrado producir modificaciones sustantivas a la vulneración que sufre este derecho. Urge la revisión de la estructura curricular y las mejoras de infraestructura e insumos para abordar los nuevos requerimientos de la población que accede al sistema educativo formal: alimentación, mayor relación con el sistema productivo y el mundo del trabajo, implementación de metodologías diversas que faciliten sostener los procesos de enseñanza y aprendizaje,

adaptaciones curriculares, extensión horaria, etc. Esta capacidad de adaptación y flexibilidad es condición necesaria para lograr la inserción y retención de niños, niñas y adolescentes trabajadores en el sistema educativo formal.

Estrategia

Gurises Unidos reconoce que para la defensa del derecho a la educación para niñas y niños trabajadores, es vital el fortalecimiento de la organización de la sociedad civil, a través de experiencias innovadoras de monitoreo de las políticas públicas y de denuncia de violaciones a este derecho a partir de la generación de redes interinstitucionales que posibiliten acciones de formación, denuncia y campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación.

Así se han organizado encuentros y foros, se han llevado a cabo programas de formación del personal docente y del estudiantado, capacitación de agentes comunitarios, así como producción de materiales didácticos sobre el derecho a la educación y el rol de la sociedad civil en la exigencia del mismo.

Asimismo para impulsar la integración de niños, niñas y adolescentes que trabajan al sistema educativo y lograr su permanencia en el aula, se ha implementado el proyecto “Del trabajo al aula” estructurado sobre tres líneas: Derecho Integral, Calidad Educativa e Incidencia Institucional.

Como punto de partida del proyecto se establecen dos acuerdos, uno entre el centro educativo y el niño o la niña y su familia, que se comprometen a enviar al menor a la escuela y para esto se apoya al núcleo familiar con una beca (Acuerdo Educativo Familiar); y el otro es un acuerdo que se establece entre Gurises Unidos y las escuelas que tienen en su población

niños y niñas que trabajan, en las que ambas instituciones se comprometen conjuntamente a realizar actividades de índole educativa, artística y lúdica, que promuevan mejoras en los aprendizajes y favorezcan la construcción de alternativas metodológicas desde los centros, para disminuir índices de repetición y ausentismo. Asimismo la organización lleva a cabo la formación a docentes, directores e inspectores regionales de enseñanza primaria, y sensibilización a grupos familiares y a la comunidad, de manera que se involucren en la propuesta.

Se trabaja también sobre la capacidad de abordar la diversidad en el aula y la necesidad de lograr la adecuación de los formatos curriculares, para lograr inserciones y tránsitos escolares exitosos para los y las menores que trabajan y cuya realidad y vivencias los hace ajenos al sistema escolar y sus prácticas específicas.

Resultados

Las estrategias implementadas por Gurises Unidos han logrado que los menores atendidos logren gozar de su derecho a la educación en forma integral a partir del mejoramiento de la calidad educativa, producto de que las acciones llevadas a cabo, permiten la incidencia a nivel de las instituciones educativas y la familia. Así el principal logro obtenido por esta organización ha sido el involucramiento y compromiso de todos los actores involucrados en el proceso educativo, los y las estudiantes, sus familias, los docentes y autoridades educativas, lo que ha facilitado la sostenibilidad del proceso.

En cuanto a cobertura, entre el año 2003 y el 2007, este programa ha tenido 4.901 beneficiarios. Los resultados obtenidos en la evaluación del impacto a la población beneficiaria, estableció los siguientes datos: Retención en el Sistema Educativo,

99%; Promoción, 92%; Ausentismo, 10%; Rendimiento, 95%; la erradicación del Trabajo Infantil fue del 95% con disminución de las horas de trabajo en el 5% restante.

Otro de los grandes logros de esta intervención es que ha permitido ampliar varios conceptos; por ejemplo el concepto de integración al sistema educativo, como algo más que la asistencia escolar, enfatizando que es un compromiso por parte de diversos actores: los propios niños, niñas y adolescentes, sus familias y los centros educativos. También el concepto de participación ha sido redefinido y se amplió a partir del compromiso de los actores, la definición de metas y estrategias para conseguirlas y la definición de evaluaciones sucesivas del progreso de los acuerdos y compromisos con los actores, señalando obstáculos y alternativas de superación, para luego replantear y ajustar objetivos y compromisos, e iniciar de nuevo el proceso.

Retos

Los dos principales desafíos a los que debe enfrentarse Uruguay es a mantener prácticas y estrategias que permitan seguir ubicando a niños y niñas como sujetos de derechos, y lograr la integración y compromiso de quienes están llamados a protegerlos. Asimismo se plantea el reto de seguir realizando acciones de exigibilidad y protección basadas en los derechos mismos y en los mecanismos creados para su protección y exigencia; y no centradas en la asistencia, que es la respuesta común de programas y políticas sociales instaladas en el sistema educativo.

Por otra parte la organización se ha planteado el logro de la incidencia a nivel nacional con el planteamiento de políticas públicas fortalecidas y acordes a los instrumentos internacionales ratificados por Uruguay.

Experiencia: Derecho a la educación para la niñez trabajadora

Autor: Carlos Alberto Patiño Andino

Organización: CÁRITAS-TEGUCIGALPA

País: Honduras

CÁRITAS TEGUCIGALPA

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es Cáritas de Tegucigalpa. La Pastoral Social Cáritas es un departamento de la Conferencia Episcopal de Honduras para apoyar la transformación de la realidad según los criterios del Evangelio y la Doctrina Social de la Iglesia. Su principal objetivo es promover procesos de participación y desarrollo que permitan erradicar las causas de la pobreza, la exclusión social y la destrucción de la vida.

Desarrollo del proyecto Primero Aprendo para defender el derecho a la educación de la niñez trabajadora, e impedir que los y las menores entre 6 y 18 años abandonen la escuela

Esta sistematización presenta las estrategias seguidas por Cáritas Tegucigalpa para la protección del derecho a la educación de niños y niñas trabajadores. Así, el desarrollo del proyecto Primero Aprendo, la implementación de acciones conjuntas de intervención a partir del programa Espacios para Crecer, y de estrategias de incidencia, han permitido el logro de importantes avances en la erradicación del trabajo infantil en cinco municipios hondureños.

Página web de la organización: www.caritas.hn

Dirección electrónica: caritas_de_honduras@caritas.hn

Derecho protegido

El derecho a la educación como un derecho esencial para avanzar en otras áreas, como la salud y la nutrición, la igualdad de oportunidades entre géneros y el sostenimiento del medio ambiente, reconociendo que quienes acceden a la educación, tienen mayor capacidad y mayores posibilidades para defender sus intereses y aprovechar los servicios y recursos sociales.

Contexto

En Honduras, país marcado por una profunda desigualdad de oportunidades, el acceso general a la educación continúa siendo un problema serio pues uno de cada cinco habitantes mayores de 15 años no sabe leer ni escribir, la asistencia a la escuela de niños y niñas entre 5 y 18 años, es de 49,3%, con mayor asistencia entre la población de 7 a 12 años y con un descenso brusco al iniciar los 13 años. La situación empeora en las áreas rurales ya que ahí el analfabetismo afecta a 3 de cada 10 habitantes rurales.

Asimismo se estima que 356.241 niños y niñas trabajan principalmente en labores de agricultura de subsistencia, cultivo de ciertas cosechas de exportación y actividades de pesca costera. En general, 59,8% de los menores que trabajan no asisten a la escuela. Sin embargo, esta cifra aumenta entre niños y niñas que trabajan en la agricultura, donde el 69,7% no asiste a la escuela.

Estrategias

Cáritas Tegucigalpa trabaja en conjunto con varias organizaciones internacionales en el proyecto *Primero Aprendo* en pro de la educación de la niñez trabajadora, un proyecto que

se ha venido implementando en Centroamérica y República Dominicana. El proyecto articula esfuerzos de concientización con redes de agencias afines para lograr mayor impacto en la promoción del derecho a la educación de la niñez y adolescencia trabajadoras.

- *Primero Aprendo* se está trabajando en cinco comunidades del Municipio de Talanga, Departamento de Francisco Morazán. En ellas se ha desarrollado una práctica de retención de niños trabajadores denominada *Espacios para crecer*, orientada a niñas y niños trabajadores o en peligro de trabajar. En estos espacios, los menores, tras la jornada escolar formal, se quedan durante tres horas en espacios alternativos de educación o en espacios puestos a disposición por las escuelas públicas, donde son asistidos por una tutora debidamente capacitada para guiarlos en la elaboración de tareas y en el refuerzo de los contenidos estudiados en clase.

Junto a la implementación de esta estrategia de intervención, Cáritas desarrolla dos estrategias más, a saber:

- Sensibilización de actores claves a nivel nacional y local sobre la relación entre pobreza, educación y trabajo infantil. A partir del establecimiento de alianzas con organizaciones y grupos locales trabaja la sensibilización de las comunidades en temas de derechos del niño y derechos laborales; hace diagnósticos comunitarios sobre la cantidad de niñas y niños trabajadores, sus comunidades de procedencia y sus rubros de trabajo. A partir de esta información realiza campañas a nivel nacional y local, por medio de

mensajes, publicaciones y producciones en medios de comunicación, dirigidos a promover un mayor conocimiento sobre la problemática del niño trabajador y sobre sus posibles soluciones.

- Dentro de esta misma estrategia se realizan estudios de base en las escuelas seleccionadas; capacitación del personal docente y administrativo en aplicaciones de buenas prácticas, marco legal y análisis de la situación del trabajo infantil entre otros temas; y se socializan las estrategias con la comunidad y el gobierno local.
- Incidencia política. Con esta estrategia se busca que los líderes de las comunidades incidan ante las autoridades y tomadores de decisiones, para favorecer el establecimiento de políticas relativas a la abolición del trabajo infantil en las zonas de intervención. Este proceso de incidencia política está dirigido a tres actores claves: Ministerio de Educación a nivel nacional y departamental; Alcaldía Municipal y empresarios y empleadores.
- Asimismo a nivel regional y en asociación con el Programa de Promoción de la Reforma Educativa para América Latina y el Caribe (PREAL), se desarrolla un análisis crítico de las políticas educativas actuales para la niñez y adolescencia trabajadoras de los países de la región, y una agenda consensuada de reformas políticas para la población meta referida.

Resultados

Mediante la implementación de estas estrategias, Cáritas ha logrado importantes avances en la protección del derecho a la educación de la niñez trabajadora, así los *Espacios para crecer*, han permitido que el 80% de los niños y niñas atendidos se haya retirado del trabajo explotador, asimismo estos espacios han permitido incrementar la calidad de los aprendizajes, que los niños logren mejor desempeño académico en la escuela, y que sean promovidos al grado siguiente, lo que especialmente ayuda a los niños en sobre-edad, que han repetido el mismo grado varias veces

En relación con la sensibilización ante la problemática del trabajo infantil y el derecho a la educación, la participación de autoridades y dirigentes locales los convirtió en importantes aliados para la implementación de los *Espacios para crecer* y facilitó la toma de conciencia de estas figuras y de la comunidad hacia los derechos de los menores a una educación de calidad y a la no permisibilidad de la explotación mediante el trabajo infantil. Por ejemplo, se logró que el Ministro de Educación conociera el programa y que mediante resoluciones ministeriales, ordenara al director departamental de educación de Talanga que los maestros de las escuelas seleccionadas se incorporaran de forma obligatoria y apoyaran el proyecto *Espacios para crecer*. Esto impactó positivamente en la relación entre facilitadores del programa y el cuerpo docente del sistema educativo formal, lo cual genera mayor control sobre la permanencia de los niños y niñas, mejora el rendimiento escolar y evita la deserción por razones de trabajo.

Asimismo la dirección departamental de educación decidió capacitar a varios grupos de maestros y maestras en la metodo-

logía utilizada en los *Espacios para crecer* (*Quantum Learning*), y la Secretaría de Educación estimó que esta alternativa educativa de los *Espacios para crecer* es la principal vía a seguir para alcanzar los objetivos del milenio en lo que a educación respecta.

Estas campañas de sensibilización han facilitado también que padres y madres de familia cooperen y se involucren, permitiendo a sus hijos e hijas participar de los *Espacios para crecer* y promoviendo la experiencia ante otros padres para que se abandone el trabajo infantil como práctica usual en sus comunidades

Uno de los principales avances es que las autoridades locales han adoptado medidas legislativas internas del municipio en cuanto a la prohibición de extender autorizaciones de trabajo a menores de 14 años (tal y como lo establece la legislación interna del país); también han apoyado los eventos de sensibilización, facilitando los espacios a la población en cabildos abiertos para que se puedan socializar los objetivos del proyecto. Su participación ha permitido hacer visibles las violaciones legales en las que incurre el sector empresarial al contratar mano de obra infantil, y se ha empezado a negar permisos solicitados por los padres para que sus hijos menores de 14 años puedan ir a trabajar.

Retos

Los principales retos a los que se enfrenta Cáritas en relación a la implantación de estas estrategias son los siguientes:

- ❖ Implementar estrategias de evaluación y seguimiento a partir de los indicadores del desempeño construidos por la organización

- ❖ Lograr procesos de incidencia a nivel de las autoridades nacionales con participación de toda la ciudadanía exigiendo el cumplimiento del derecho a la educación como una responsabilidad del Estado y reconociendo su rol como fiscalizadora de ese cumplimiento.
- ❖ La creación o transformación de políticas públicas que protejan el derecho a la educación y alejen a la niñez del trabajo
- ❖ La sostenibilidad del proceso pues existe el riesgo de perder los avances del proyecto por falta de financiamiento y compromiso político de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Trabajo para retomar la experiencia.
- ❖ Mejorar y fortalecer la intervención institucional de Cáritas en esta temática de la educación.
- ❖ Generar fuentes alternativas de ingreso a los padres de los niños y niñas trabajadores, que les impidan presionar a los menores a desertar de la escuela para incorporarse nuevamente a trabajos explotadores para el mantenimiento familiar.



CARLOS RAFAEL URQUILLA BONILLA

Salvadoreño. Consultor jurídico del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Posee estudios de Maestría en Derechos Humanos en la Universidad Nacional Estatal a Distancia (Costa Rica) y estudios especializados sobre derecho internacional de los derechos humanos (University of Oxford, UK) y sobre el sistema interamericano de derechos humanos (DePaul University, US). Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, y Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad de El Salvador. Se ha desempeñado en varios cargos de asesoramiento sobre el derecho internacional de los derechos humanos, tanto en entidades gubernamentales como no gubernamentales (en El Salvador). Ha sido profesor universitario de Derecho Constitucional (Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas, El Salvador) y actualmente lo es de Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica). Entre sus reconocimientos destacan haber sido declarado “Estudiante Meritísimo” por la Asamblea General Universitaria de la Universidad de El Salvador (1997) y “Distinguished Visitor” del Urban Morgan Institute for Human Rights de la University of Cincinnati (2003), así como varios otros reconocimientos por su trabajo en la lucha contra el VIH/SIDA en El Salvador. Es miembro de la American Society of International Law (ASIL) y ha publicado varios artículos sobre temas de derechos humanos.

El derecho al trabajo

*Carlos Urquilla Bonilla*¹

Introducción

El *VI Curso Sociedad Civil y Derechos Humanos* tuvo la visión de focalizarse en los derechos económicos, sociales y culturales, con una modalidad de trabajo muy diferente a la tradicional en este tipo de temáticas, donde se suele hacer una cantidad importante de reflexiones teóricas tanto de la dogmática jurídica como de otras ciencias y saberes, que nos recuerdan que los fenómenos asociados a los derechos humanos, no son ni pueden ser limitados a una visión estrictamente jurídica.

En el caso del derecho al trabajo, esta situación se puso de manifiesto de una manera incontestable en las experiencias analizadas durante el *Curso* que se comenta. Todas ellas fueron, quizás por el inmanente desgaste de “lo tradicional”, novedosas propuestas de exigibilidad del derecho al trabajo, que aunque pudieron significar visiones implementadas, en su mayoría, desde el escenario judicial, representaron nuevos problemas, nuevos enfoques, y sobre todo, nuevas estrategias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y concretamente, del derecho al trabajo.

¹ Especialista-asesor de las experiencias presentadas sobre protección del derecho al trabajo.

Como responsable del estudio sobre el derecho al trabajo en el marco del *Curso*, me correspondió la agradable tarea de facilitar el proceso de exposiciones y argumentaciones que favorecieran el debate sobre los problemas analizados en el transcurso de los mismos y las estrategias de exigibilidad que ahí se conocieron. Por lo tanto, el camino secuencial que se sigue a continuación en este documento es el siguiente: los alcances normativos y conceptuales del derecho al trabajo (ii), el contexto para la exigibilidad del derecho al trabajo (iii), las estrategias de exigibilidad empleadas (iv) y finalmente una conclusión general a manera de epílogo (v).

Alcances normativos y conceptuales del derecho al trabajo

El derecho al trabajo tiene una amplia cantidad de fuentes normativas que lo reconocen y ponen de manifiesto que el desarrollo de su conceptualización corre paralelo a los diferentes momentos históricos del sistema capitalista en el dominio mundial. Así, es importante precisar que desde la perspectiva de las obligaciones jurídicas sobre los derechos económicos, sociales y culturales, los niveles de obligaciones que existen respecto de este tipo de derechos, van desde una actividad estatal “pasiva” hasta un nivel de intervención “activa”, según sea el grado de autorrealización del derecho que tenga cada titular del mismo, vistos tanto en su dimensión individual como colectiva.

Así, el esquema de obligaciones que ha interpretado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el ámbito de Naciones Unidas –como supervisor internacional de las obligaciones derivadas para los Estados por virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

Culturales, a partir del artículo 2 de dicho tratado—, tiene un importante tránsito entre las obligaciones de respeto, protección, realizar (facilitar), realizar (promover) y realizar (hacer efectivo), que demuestran que la naturaleza de las obligaciones no es *monocromática* sino que tales obligaciones se despliegan por un amplio espectro que cubre todas las modalidades de intervención estatal.

Si se pudiera intentar una gráfica demostrativa de ese nivel de intervención, habría que acudir a una suerte de indicadores que demuestran cómo se pasa, de manera creciente, de un nivel de intervención mínima a un nivel de intervención máxima de la actividad del Estado para que el derecho concernido sea cumplido. A falta de mejor habilidad gráfica, el siguiente continuum es igualmente útil para los efectos explicativos que persigo:

Nivel de intervención estatal en el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales

Punto inicial					Punto final
<i>Nivel mínimo</i>					<i>Nivel Máximo</i>
<i>Ob. Respetar</i>	<i>Ob. Proteger</i>	<i>Ob. Realizar (facilitar)</i>	<i>Ob. Realizar (promover)</i>	<i>Ob. Realizar (hacer efectivo)</i>	

Cada uno de estos niveles de obligación se presenta vinculado con el nivel de autoaseguramiento que el derecho tiene en cada uno de sus titulares. Así, la obligación de respetar esencialmente significa que el Estado no adopte medidas que afecten el goce del derecho; la obligación de proteger esencialmente

significa que el Estado adopte medidas para impedir que la acción de terceros, no cubiertos por el manto estatal, puedan realizar acciones que tengan por resultado o efecto la afectación al goce del derecho; la obligación de realizar (facilitar) esencialmente significa que el Estado realice actividades que permitan y ayuden al goce del derecho a sus titulares; la obligación de realizar (promover) esencialmente significa que el Estado provea información suficiente y adecuada para que los titulares del derecho logren su goce y conservación; y finalmente, la obligación de realizar (hacer efectivo) esencialmente significa que el Estado realice directamente el derecho respecto de titulares que por razones que escapan a su control, carecen de la posibilidad real de gozarlo por los medios disponibles a su alcance.

Como puede advertirse, entonces, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, existe una lógica de autogestión del derecho, en función de la cual se explican los diferentes niveles de intervención estatal. El nivel de máxima intervención de la acción estatal corresponde al menor nivel de autogestión, y el nivel de mínima intervención de la acción estatal supone un grado importante de goce del mismo, que lo que requiere es un auxilio ante las intervenciones perjudiciales y negativas del Estado (obligación de respetar) o de terceros no estatales (obligación de proteger).

En esa lógica de autogestión de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario comprender el derecho al trabajo. Y al mismo tiempo, advertir que si bien hay derechos económicos, sociales y culturales asociados directamente con la vida y sobrevivencia humana, *v.gr.*, el derecho a la alimentación o el derecho a la salud, todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo estos últimos, logran un nivel mínimo de autogestión por la vía del trabajo. De esta manera

no es un yerro afirmar que el derecho al trabajo es sin lugar a dudas el derecho más importante en la lógica de la consolidación de un Estado Social y Democrático de Derecho. Si partimos de la referencia histórica de que los Estados de Derecho han estado asociados, hasta el momento, a los modelos capitalistas² la afirmación adquiere todo su sentido.

Desde una perspectiva económica, el modelo capitalista puede reducirse –en un esfuerzo de apretada síntesis, con riesgo de caer en una simplificación caricaturesca– en dos elementos que se imbrican: la propiedad privada de los medios productivos, por una parte, y la acumulación de capital por medio de la plusvalía, es decir, el valor agregado derivado del proceso productivo. Un proceso productivo que ha evolucionado desde la explotación originaria de la mano de obra en el contexto de la Primera Revolución Industrial, hasta alcanzar procesos elevadamente complejos de intermediación financiera, que han dado lugar a desplazamientos entre los mismos grandes sectores

² El denominado socialismo real, cuya vigencia no alcanzó un siglo, estuvo fuertemente asociado a prácticas aberrantes de irrespeto a los derechos civiles y políticos, circunstancia que vuelve inviable la utilización del concepto Estado de Derecho durante su vigencia; lo anterior no significa desconocer que su opuesto, el modelo capitalista de organización socio-productiva, ha presentado circunstancias de graves violaciones a los derechos humanos –las dictaduras latinoamericanas, instauradas en el nombre de la prevención de la instauración del comunismo son un buen ejemplo–. La afirmación anterior solo quiere destacar que conceptualmente ha sido dentro del capitalismo, en su evolución, que se ha logrado construir el modelo del Estado Social y Democrático de Derecho, esquema al que algunos países se han logrado aproximar. No se trata de una toma de postura ideológica o política, pero sí de una constatación histórica.

propietarios de los medios de producción. En todo caso, los productos –bienes y servicios– en el mercado, logran un precio en función de una complejidad de variables; un mercado que, en su concepción doctrinaria más ortodoxa, se autoregula como si manos invisibles estuvieran controlándolo³.

En tal perspectiva, el mercado es el sitio de máxima realización del modelo capitalista, toda vez que es el lugar –en una concepción muy amplia, por supuesto– donde se adquieren los bienes y servicios por parte de quienes los ocupan, y donde concurren aquellos que los ofrecen. El logro de un precio está establecido en función de una unidad que es, al mismo tiempo, unidad de cuenta y unidad de cambio: el dinero. Si los consumidores no tuvieran dinero para la adquisición de los bienes y servicios ofertados en el mercado –situación límite y extrema, como sucede en los momentos recesivos– los procesos productivos dejarían de existir como resultado extremo –no sin antes adoptar un conjunto de pasos previsible en función de la supervivencia– y la acumulación de capital llevaría consecuentemente la misma suerte.

Ahora bien, en términos generales puede establecerse que los consumidores suelen adquirir sus recursos por la vía del trabajo. Si dentro de los consumidores los trabajadores no fueran un importante sector de su conformación, o lo que es lo mismo, si los trabajadores no tuvieran necesidades de consumo de bienes y servicios ofrecidos en el mercado, probablemente

³ Los acontecimientos sucedidos como contexto en la redacción de este artículo, con la crisis financiera más amplia que se ha registrado en la historia, originada, básicamente, por la falta de regulación estatal de las grandes economías mundiales respecto de sus mercados financieros, está poniendo en duda los cimientos de esa afirmación.

no acudirían a los centros productivos. Si esto no ocurriera, el resultado sería el mismo anterior: los procesos productivos dejarían de existir y la acumulación de capital llevaría consecuentemente la misma suerte. Si bien no todo consumidor es trabajador, lo contrario sí es una verdad absoluta. Y en términos numéricos el poder adquisitivo del conjunto de los trabajadores-consumidores es amplísimo. Esa es la clave de funcionamiento del modelo capitalista. Para que el mercado exista se necesita del trabajo humano. De ahí que para preservar su existencia, el modelo capitalista necesita de las fuentes de empleo. O como podría decirse en forma de máxima: sin empleo no hay mercado.

Quizás en este punto valga la pena traer a cuenta las bases doctrinales sobre las que se asentaba la filosofía política y económica del comunismo internacional, es decir, sus elementos doctrinarios cardinales. Para tal propósito, leemos el siguiente extracto del Manifiesto del Partido Comunista:

Toda la historia de la sociedad humana, hasta la actualidad, es una historia de luchas de clases... La moderna sociedad burguesa que se alza sobre las ruinas de la sociedad feudal no ha abolido los antagonismos de clase. Lo que ha hecho ha sido crear nuevas clases, nuevas condiciones de opresión, nuevas modalidades de lucha, que han venido a sustituir a las antiguas. Sin embargo, nuestra época, la época de la burguesía, se caracteriza por haber simplificado estos antagonismos de clase. Hoy, toda la sociedad tiende a separarse, cada vez más abiertamente, en dos grandes campos enemigos, en dos grandes clases antagónicas: la burguesía y el proletariado... El obrero, obligado a venderse a trozos, es una mercancía como otra cualquiera, sujeta, por tanto, a

todos los cambios y modalidades de la concurrencia, a todas las fluctuaciones del mercado.

La extensión de la maquinaria y la división del trabajo quitan a este, en el régimen proletario actual, todo carácter autónomo, toda libre iniciativa y todo encanto para el obrero. El trabajador se convierte en un simple resorte de la máquina, del que sólo se exige una operación mecánica, monótona, de fácil aprendizaje. Por eso, los gastos que supone un obrero se reducen, sobre poco más o menos, al mínimo de lo que necesita para vivir y para perpetuar su raza. Y ya se sabe que el precio de una mercancía, y como una de tantas el trabajo, equivale a su coste de producción.

Los fundamentos esenciales de la plataforma comunista son principalmente dos: la lucha de clases —que en el modelo capitalista implica una contradicción burgués-trabajador— por un lado, y en el ámbito de la relación entre estos sujetos dentro del proceso productivo, el trabajo es una mercancía (*commodity*). De ahí que la lucha de clases se manifieste esencialmente en un proceso de explotación del hombre por el hombre.

Una manera de superar esos fundamentos del comunismo internacional, desde la perspectiva del ámbito jurídico, se lograba entonces con una contrapropuesta conceptual del trabajo lo que serviría como una suerte de garantía en contra de la reproducción y crecimiento de los factores que social y políticamente, alentarían un proceso revolucionario para la transformación de esa realidad. Es así como el lenguaje político y jurídico adopta una postura contra-revolucionaria.

La pregunta comienza entonces a tomar sentido. ¿En qué momento de la evolución histórica el trabajo deja de ser una mera realidad económica para convertirse igualmente en un

derecho? Es difícil fijar una fecha exacta, porque este proceso, como la gran mayoría de procesos históricos, está precedido de una impresionante cantidad de antecedentes que hacen imposible la identificación del momento preciso de su génesis. Sin embargo la creación de la Organización Internacional del Trabajo por medio del Tratado de Versalles –que puso fin a la Primera Guerra Mundial–, da buena cuenta de la importancia que se le daba al trabajo como objeto de protección o tutela, y no solo como factor económico.

De esta manera, el Preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles –artículos 387 al 399– sin aludir expresamente al trabajo como un derecho, expuso lo siguiente:⁴

And whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship, and privation to large numbers of people

⁴ Traducción libre del autor, así: “Y mientras las condiciones de trabajo existan implicando tal injusticia, penuria y privación a un amplio número de personas como para producir un malestar tan grande que la paz y la armonía del mundo está puesto en peligro; y un mejoramiento de esas condiciones es requerido urgentemente: como, por ejemplo, por la regulación de las horas de trabajo, incluyendo el establecimiento de un máximo de días laborales por semana, la regulación de la mano de obra, la prevención del desempleo, la provisión de un salario para una vida adecuada, la protección de los trabajadores contra la enfermedad y las lesiones y enfermedades derivadas del empleo, la protección de los hijos, de los jóvenes y de las mujeres, la provisión para la vejez y los perjuicios, la protección de los intereses de los trabajadores cuando están empleados en países distintos de donde son nacionales, el reconocimiento del principio de libertad de asociación, la organización de educación vocacional y técnica, y otras medidas.”

as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hours of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of the worker against sickness, disease and injury arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures.

Para el momento de la suscripción del Tratado de Versalles, es claro que el trabajo ha alcanzado el nivel de *preocupación internacional*, y el trabajador comienza a ser sujeto de protección de la comunidad internacional de la época. La perspectiva ha cambiado. El modelo capitalista afianzó sus bases sobre la vía de la explotación, y esa circunstancia, generalizada, produjo una crisis social generalizada: la explotación del hombre por el hombre no dejaba espacio a la paz. A eso se debían agregar la expansión de las doctrinas comunistas y socialistas –principalmente– que convertían al trabajador, de sujeto social y económico en un sujeto político. El sistema capitalista estaba demostrando su dificultad para ser sostenible. Y un “pequeño acontecimiento” que sucedió durante la Primera Guerra Mundial estaba demostrando que esa sostenibilidad estaba a un punto de jubilarse: el triunfo de la re-

volución Bolchevique en Rusia, durante el famoso “octubre de 1917”.

Desde la dimensión política las cosas eran muy claras. El capitalismo, como se había desarrollado desde sus orígenes hasta el momento del fin de la Primera Guerra Mundial, pasaba la factura de su infinita liberalidad como cuenta por cobrar contra su propia sostenibilidad. El sujeto económico-productivo por excelencia, el trabajador, había encontrado que su nivel de contribución en los procesos productivos y de acumulación de capital le dotaban de un importante y valioso poder político, que podía utilizar, una vez alcanzados determinados niveles de conciencia colectiva y organización, para hacer una transformación radical del modelo capitalista. Este era el mensaje de los procesos revolucionarios y de la doctrina marxista-leninista, que, luego de los acontecimientos de “octubre de 1917” dejaba el estandarte de doctrina, para convertirse en objetivo realizable. Era necesario acortar la infinita liberalidad del modelo capitalista, en particular la liberalidad que se traducía en un mecanismo sistemático de opresión en contra del trabajo. En abierta paráfrasis con la mitología griega cabría indicar que Aquiles había advertido la debilidad de su talón y se planteaba la necesidad de resguardar su sobrevivencia por medio del resguardo y protección de este.

El remedio no fue del todo oportuno; muchos Estados continuaron con la inspiración de los procesos revolucionarios, en función de sus distintos modelos productivos. Eso permitió no solo la creación de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas, sino la consolidación de un auténtico bloque de influencia geopolítica dentro del que se encontraban muchos

Estados, a los que el ex *Premier* británico Churchill, finalizada la II Guerra Mundial, denominó *the iron curtain*⁵.

Para efectos de este documento, el discurso de Churchill pone de manifiesto cómo desde octubre de 1917 hasta marzo de 1946, el comunismo se había expandido y por lo tanto, ya no bastaban medidas aisladas o unilaterales de los países, sino que era necesario tomar medidas de carácter global para contener el avance del comunismo internacional. Y esto tendría una fuerte incidencia en la conceptualización y desarrollo del derecho al trabajo.

Como afirma Drzewicki (2001, p. 223), tan pronto como dio inicio el siglo XX hubo dos importantes perspectivas que

⁵ Me refiero al memorable discurso *The Sineus of Peace*, que pronunció Winston Churchill el 5 de marzo de 1946, en el Westminster College en la ciudad de Fulton, Missouri, Estados Unidos. En él, es sorprendente la aguda descripción que hace sobre la influencia geopolítica de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, al decir: “From Stettin in the Baltic to Trieste in the Adriatic, an iron curtain has descended across the Continent. Behind that line lie all the capitals of the ancient states of Central and Eastern Europe. Warsaw, Berlin, Prague, Vienna, Budapest, Belgrade, Bucharest and Sofia, all these famous cities and the populations around them lie in what I must call the Soviet sphere, and all are subject in one form or another, not only to Soviet influence but to a very high and, in many cases, increasing measure of control from Moscow.” Traducción libre del autor, así “Desde Stettin en el Mar Báltico hasta Trieste en el Adriático, una cortina de hierro ha descendido cruzando el continente. Detrás de esa línea se despliegan los antiguos estados de la Europa Central y Oriental. Varsovia, Berlín, Praga, Viena, Budapest, Belgrado, Bucarest y Sofía, todas estas famosas ciudades y las poblaciones entorno a ellas se encuentran en lo que debo llamar la esfera soviética, y todas están sometidas en una forma o en otra, no sólo a la influencia soviética sino en una muy alta, y en muchos casos, crecientes medidas de control desde Moscú”.

fueron ganando terreno paulatinamente: primero, una interdependencia entre las condiciones de empleo, la justicia social y la paz universal; y en segundo lugar, una conceptualización del trabajo como un valor humano –y no solo económico–, una necesidad social y un medio para la autorrealización y el desarrollo de la personalidad humana.

La primera perspectiva, vuelve a indicar Drzewicki (*Id.*), se manifestó en los documentos constitutivos de la Organización Internacional del Trabajo –como ya he mencionado– y precisamente en su señalamiento⁶:

...the international community began dealing with labour issues in an organized and regular manner after World War I, largely for reasons attributable to neither a charity nor enlightened rationality of governments, but clearly to their fears of further revolutionary unrest which were sweeping over virtually all of Europe at that time.

La segunda perspectiva, más conceptual y filosófica en sus alcances, fundamentó una idea del trabajo enmarcada en el contexto de la libertad individual y personal, y en el ámbito de la dignidad humana, y queda muy bien reflejada en la Declaración de Filadelfia instrumento de re-constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Si esta entidad había

⁶ Traducción libre del autor, así: “...la comunidad internacional empezó a tratar con los asuntos laborales de una manera regular y organizada después de la Primera Guerra Mundial, mayoritariamente por razones atribuibles no a la caridad ni al ilustrado entendimiento de los gobiernos, sino que claramente a sus temores de un adicional malestar revolucionario que estaba barriendo virtualmente con toda la Europa de aquel momento”.

tenido su carta de ciudadanía al finalizar la Primera Guerra Mundial, es tras el fin de la Segunda Guerra Mundial que da un salto cualitativo en la conceptualización del trabajo como objeto de su acción; se trata del momento de su refundación.

Precisamente en el texto de la Declaración de Filadelfia –adoptado el 10 de mayo de 1944– se reafirmó como principio fundamental que *el trabajo no es una mercancía*, y si bien aún no conceptualizó un auténtico *derecho al trabajo*, no dudó en reconocer el derecho de todo ser humano *a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades*. En mi entendimiento, esta propuesta preconizadora del derecho al trabajo contiene una sustentación filosófica contraria al esquema de desarrollo del comunismo internacional –lo que se llegó a denominar con acierto como *socialismo real*– donde la maquinaria estatal se convirtió en la dueña de los medios de producción y por lo tanto, mediante una planificación centralizada, generaba un virtual derecho al trabajo que en realidad implicaba una obligación de trabajar. Precisamente el texto del artículo 118 de la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1936, disponía:⁷

⁷ Traducción libre del autor, así: “Los ciudadanos de la URSS tienen derecho al trabajo, es decir, a obtener un trabajo garantizado y remunerado según su cantidad y calidad. / Garantizan el derecho al trabajo la organización socialista de la economía nacional, el crecimiento constante de las fuerzas productivas de la sociedad soviética, la eliminación de la posibilidad de crisis económicas y la supresión del desempleo forzoso.” (Texto original de la Constitución de 1936 en <http://www.newspeakdictionary.com/books/soviet36.doc>)

Citizens of the U.S.S.R. have the right to work, that is, are guaranteed the right to employment and payment for their work in accordance with its quantity and quality.

The right to work is ensured by the socialist organization of the national economy, the steady growth of the productive forces of Soviet society, the elimination of the possibility of economic crises, and the abolition of unemployment.

Mientras que el artículo 130, frontispicio de los deberes del ciudadano, expresaba:⁸

It is the duty of every citizen of the U.S.S.R. to abide by the Constitution of the Union of Soviet Socialist Republics, to observe the laws, to maintain labor discipline, honestly to perform public duties, and to respect the rules of socialist intercourse.

De esta manera, el derecho al trabajo en la conceptualización jurídica que se implementaba detrás de la *cortina de hierro* colocaba al trabajo, aparentemente, como una dualidad entre derecho y deber, aunque una lectura detenida de los alcances del derecho al trabajo en el artículo 118 citado, da cuenta de

⁸ Traducción libre del autor, así: “Todo ciudadano de la URSS tiene el deber de observar la Constitución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cumplir las leyes, acatar la disciplina de trabajo, cumplir honradamente con sus obligaciones sociales y respetar las reglas de la convivencia socialista.” (Texto original de la Constitución de 1936 en <http://www.newspackdictionary.com/books/soviet36.doc>)

que el derecho al trabajo, lejos de contener o significar un espacio de libertad humana, suponía una supeditación a un interés colectivo superior, reflejado en lo que se denominó *economía de planificación centralizada*.

En todo caso, por cualquier razón que fuera, obviamente la necesidad de una conciencia de “derecho” sobre el trabajo se había impuesto *urbi et orbi*⁹. En mi criterio esta segunda perspectiva que cita Drzewicki (*Id.*) aunque pudiera provenir de una reflexión filosófica de un marcado sentido antropológico, fue utilizada políticamente para contraponer un alcance diferente y global a la idea del naciente “derecho al trabajo”. Se trataba de la visión socialista del derecho al trabajo, supeditada a los intereses colectivos superiores, traducidos, interpretados e implementados por la economía de planificación centralizada *vis-à-vis* una idea del derecho al trabajo que –por una evidente razón ideológica– se distanciara de los fundamentos político-doctrinarios del comunismo internacional –*el trabajo no es una mercancía*– y privilegiara al mismo tiempo un espacio de res-

⁹ Precisamente, la Constitución originaria de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, la Constitución de 1918, carecía de referencia alguna sobre el trabajo como derecho, y en su lugar, el artículo 18 de la misma, establecía “The Russian Socialist Federative Soviet Republic declares labour as a duty of all citizens of the Republic, and proclaims the slogan: ‘He who does not work, neither shall he eat’” (La República Socialista Federativa Soviética de Rusia declara que el trabajo es un deber de todos los ciudadanos de la República, y proclama el eslogan: “Aquel que no trabaje, tampoco comerá”). El trabajo, en una concepción originaria de la implementación del socialismo real carecía de una conceptualización que le diera el carácter de derecho. (Texto original de la Constitución de 1918 en <http://www.newspackdictionary.com/books/soviet18.doc>)

guardo de la autonomía humana, con lo cual se cortarían toda vinculación del trabajo humano con el modelo económico que implementaban los países socialistas –*todo ser humano podría perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades*–.

Así pues, tras la Segunda Guerra Mundial se dio un paso más desde la perspectiva del reconocimiento del trabajo como un derecho humano. En el ámbito de la política internacional, la Segunda Guerra Mundial significó el relanzamiento del multilateralismo –que iniciado con el memorable Congreso de Viena de 1815 había alcanzado su plenitud y ocaso con la *League of Nations* derivada, igualmente, del ya citado Tratado de Versalles de 1919– y con ello el nacimiento de las modernas organizaciones internacionales. En particular –y para los efectos de este documento– la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA).

Si bien en términos históricos la ONU precedió a la OEA, en términos de su contribución específica en materia de derechos humanos, fue esta la que sentó las bases y los antecedentes para el reconocimiento jurídico de los derechos humanos. Pero en materia específica del derecho al trabajo, los esfuerzos de la ONU superaron inicialmente a los de la OEA; esto se debió al grado de desarrollo de las grandes economías internacionales que concurrían en aquel foro, a diferencia de lo que pasaba en el hemisférico. De igual manera esa diferencia de formulación y entendimiento también respondía al debate que imperaba en el seno del organismo global, en contradicción a la visión homogénea dentro del organismo regional. Así, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, dispuso lo siguiente:

Toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

En un análisis desapasionado se torna evidente que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no se está refiriendo a un derecho al trabajo, sino a un derecho al salario conceptualizado de una manera estrictamente personalizada, en función de la habilidad productiva. De la lectura de este instrumento se puede colegir, sin dificultad, que la conceptualización del trabajo perfilada en la configuración inicial del Sistema Interamericano, es inexistente. No solo eso, la revisión integral de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre pone de manifiesto que el trabajo es, para aquel entonces, un deber. Así, el artículo XXXVII reza:

Toda persona tiene el deber de trabajar, dentro de su capacidad y posibilidades, a fin de obtener los recursos para su subsistencia o en beneficio de la comunidad.

No se trata solo de una obligación de trabajo comunitario –bajo la expresión “o en beneficio de la comunidad”– sino que el trabajo es considerado como una obligación esencial de los seres humanos. Evidentemente en este punto pesa una visión muy economicista del ser humano, y aunque no se puede afirmar de manera contundente, tampoco puede negarse que haya una visión teológica que percibe en el trabajo una virtud divina de liberación espiritual. No hay visión de derecho en la contribución esencialmente latinoamericana de esta historia, al menos desde los instrumentos internacionales, porque el texto

originario de la Constitución de México de 1917, en los artículos 4 y 5, por el contrario sí visualizaba el trabajo como un derecho constitucionalmente garantizado.

Sin embargo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre sirvió de base para el establecimiento y negociación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Las cosas, en este punto, finalmente fueron distintas. El trabajo comenzó a identificarse como un derecho humano fundamental de carácter universal. El artículo 23.1 dispone así:

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

La diferencia entre ambos instrumentos jurídicos es de aproximadamente ocho meses, por lo que es casi inexplicable que en tan poco tiempo se haya podido producir un cambio de paradigma. Ese cambio, en todo caso, fue motivado por la complejidad de actores –y de visiones– que se reflejaban en Naciones Unidas. Mientras en América Latina, para 1948 subsistía un capitalismo embrionariamente industrial y esencialmente agrícola, y la acumulación se imponía en el desarrollo de ese capitalismo, el resto del mundo, y en particular en las más importantes economías –y el contexto de la guerra fría– supuso un debate distinto¹⁰. La caracterización del derecho al trabajo

¹⁰ Källström, Kent and Eide, Asbjorn (1999), “Article 23”, en G. Alfredsson y A. Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. La Haya: Martinus Nijhoff, p. 490.

como un derecho social de los individuos está estrechamente relacionada con las modernas sociedades industrializadas¹¹.

La lectura del texto del artículo 23.1 de la Declaración Universal debe ser comprendida también de una manera histórico-política, ya que pretender obviar este elemento sería una auténtica *ingénuité*. Había dos principales circunstancias que determinaban el cambio de paradigma del trabajo como deber hacia el trabajo como derecho. Por un lado la crisis económica de fines de la segunda década, y por otro lado, la conceptualización comunista del trabajo.

Con relación a lo primero cabe advertir que el derecho se conceptualiza como una libertad, y al mismo tiempo como una protección contra el desempleo. Esto es aparentemente una contradicción. Si el derecho al trabajo es una libertad –libertad de elección de su trabajo– su ejercicio puede alcanzar el extremo de llegar a la situación de no trabajar. Y precisamente el desempleo es eso, algo de lo que la persona debe ser protegida. El derecho al trabajo, si bien puede implicar la libertad de no trabajar, no se compadecía de un modelo de economía centralizada. Por otra parte el desempleo, del cual el artículo 23.1 de la Declaración Universal protege, no es una condición voluntaria individual sino una condición estructural que se motivó con el propósito de impedir el desaliento de los mercados laborales, y no precisamente una herramienta para habilitar al Estado a forzar el empleo¹².

Un segundo paso en el ámbito universal se ofreció con la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones

¹¹ *Id.*

¹² *Id.*, p. 493-495.

Unidas, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que conjuntamente con la aprobación, en el mismo acto jurídico internacional, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la posterior aprobación en el ámbito interamericano de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, realizada en 1969, implicaron la consolidación jurídica del derecho al trabajo en tanto que formulación normativa jurídicamente vinculante en el ámbito internacional.

El referido Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 6 define el derecho al trabajo en los siguientes términos:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, si bien no conceptualizó un derecho al trabajo,

formuló prohibiciones expresas sobre la esclavitud, la servidumbre y el trabajo forzoso, en su artículo 8 que dice así:

1. Nadie estará sometido a esclavitud. La esclavitud y la trata de esclavos estarán prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie estará sometido a servidumbre.
3. a) Nadie será constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio;
- b) El inciso precedente no podrá ser interpretado en el sentido de que prohíbe, en los países en los cuales ciertos delitos pueden ser castigados con la pena de prisión acompañada de trabajos forzados, el cumplimiento de una pena de trabajos forzados impuesta por un tribunal competente;
- c) No se considerarán como “trabajo forzoso u obligatorio”, a los efectos de este párrafo:
 - i) Los trabajos o servicios que, aparte de los mencionados en el inciso b), se exijan normalmente de una persona presa en virtud de una decisión judicial legalmente dictada, o de una persona que habiendo sido presa en virtud de tal decisión se encuentre en libertad condicional;
 - ii) El servicio de carácter militar y, en los países donde se admite la exención por razones de conciencia, el

servicio nacional que deben prestar conforme a la ley quienes se opongan al servicio militar por razones de conciencia.

- iii) El servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la vida o el bienestar de la comunidad;
- iv) El trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Siguiendo esta formulación, el artículo 6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, dispone:

1. Nadie puede ser sometido a esclavitud o servidumbre, y tanto éstas, como la trata de esclavos y la trata de mujeres están prohibidas en todas sus formas.
2. Nadie debe ser constreñido a ejecutar un trabajo forzoso u obligatorio. En los países donde ciertos delitos tengan señalada pena privativa de la libertad acompañada de trabajos forzosos, esta disposición no podrá ser interpretada en el sentido de que prohíbe el cumplimiento de dicha pena impuesta por juez o tribunal competente. El trabajo forzoso no debe afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluso.
3. No constituyen trabajo forzoso u obligatorio, para los efectos de este artículo:

- a) los trabajos o servicios que se exijan normalmente de una persona reclusa en cumplimiento de una sentencia o resolución formal dictada por la autoridad judicial competente. Tales trabajos o servicios deberán realizarse bajo la vigilancia y control de las autoridades públicas, y los individuos que los efectúen no serán puestos a disposición de particulares, compañías o personas jurídicas de carácter privado;
- b) el servicio militar y, en los países donde se admite exención por razones de conciencia, el servicio nacional que la ley establezca en lugar de aquél;
- c) el servicio impuesto en casos de peligro o calamidad que amenace la existencia o el bienestar de la comunidad, y
- d) el trabajo o servicio que forme parte de las obligaciones cívicas normales.

Cabe advertir que estos instrumentos entraron en vigencia, correspondientemente, el 3 de enero de 1976, el 23 de marzo de 1976 –ambos con la ratificación de Jamaica– y el 28 de julio de 1978 –con la ratificación de la Estado insular Granada–. Fueron seguidos, especialmente en lo que atañe al ámbito interamericano, por la entrada en vigencia del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –cuya vigencia inició el 16 de noviem-

bre de 1999, luego de la ratificación de Costa Rica— que si bien fue negociado en el ámbito de la aún vigente —aunque casi moribunda Guerra Fría— agrega muy pocos elementos normativos sobre el derecho al trabajo. Su formulación lingüístico-jurídica es la siguiente:

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.
2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Todas las fuentes citadas, en el caso concreto de la mayoría de los Estados latinoamericanos, son concurrentes, de manera que un pertinente alcance sobre el derecho al trabajo solo puede lograrse con la lectura conjunta de las cuatro normas recién citadas. En ese sentido, además es importante destacar que los instrumentos que tienen una tendencia mayoritaria

hacia los derechos civiles y políticos¹³ –el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana

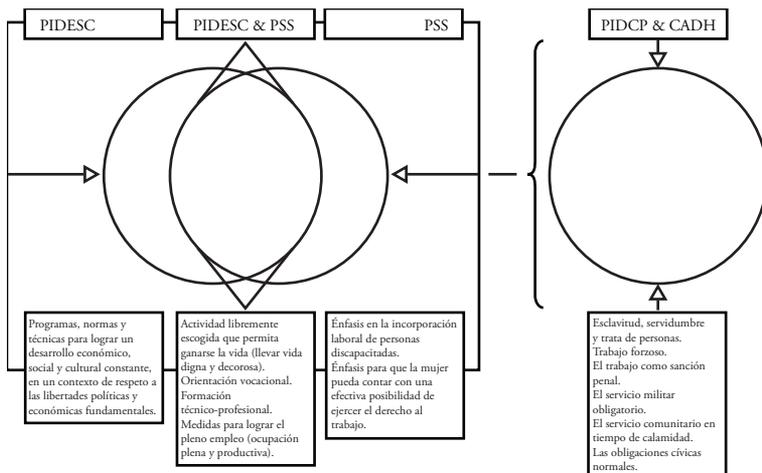
¹³ Lo anterior se afirma en función de una falsa comprensión que suele encontrarse por el nombre de los instrumentos o de su contenido. No cuesta suponer, así sea por mera aproximación apriorística, que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es un instrumento exclusivo de este tipo de derechos, sin embargo vale recordar que incluso casos contenciosos que llegaron al conocimiento del Comité de Derechos Humanos –órgano supervisor de la observancia de este tratado– implicaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la seguridad social, por los efectos amplificadores que se encuentran en el artículo 26 del mismo instrumento (Ver: Human Rights Committee, *F.H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands*, Views on Communication No 182/1984, CCPR/C/29/D/182/1984, of 9 April 1987, prs. 11-16). Lo mismo podría implicarse respecto del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por una simple aplicación analógica de la interpretación del Comité de Derechos Humanos, sin embargo, para beneficio de la exigibilidad autónoma y directa de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano existe el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que interpretado conforme a los artículos 29 y 33 del mismo instrumento se convierte en una herramienta definitoria de la competencia *ratione materiae* de los órganos del Sistema Interamericano que además opera como un continente de contenido abierto, de manera que el artículo 26 en referencia tiene la virtud de adquirir contenido propio en cada *cas d'espèce*, facilitando así la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por cualquier norma –nacional o internacional– vigente en cada Estado Parte; esto hace que el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos opere como una bolsa abierta. Sobre esta modalidad interpretativa consultar: Carlos Rafael Urquilla Bonilla, *Revista IIDH* 30/31.

sobre Derechos Humanos— ofrecen elementos negativos sobre el alcance del derecho al trabajo, es decir, indican lo que no puede concebirse como tal, mientras que los instrumentos esencialmente denominados de derechos económicos, sociales y culturales¹⁴ —el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales— contienen elementos positivos de su conformación, aunque se trata de elementos que tienen un concepto jurídico indeterminado y abierto. Esto supone que la determinación del derecho al trabajo es compleja y no puede precisarse nunca de una forma simplista, con excepción hecha de los elementos negativos previamente señalados.

De esta manera la posibilidad de encontrar un contenido normativo propio del derecho al trabajo supone una combinación normativa entre los elementos negativos y los elementos positivos definitorios del derecho al trabajo. En un intento de determinación gráfica puede recurrirse a la siguiente imagen:

¹⁴ Por oposición a lo expuesto en el previo pie de página, los instrumentos que expresamente refieren a derechos económicos, sociales y culturales, poseen igualmente cláusulas genéricas de protección a determinados sectores, y dichas cláusulas no se limitan exclusivamente a derechos económicos, sociales y culturales, como puede apreciarse, *verbigracia*, con los artículos 17 y 18 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

VI Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos



PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PSS: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

PIDCP: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

CADH: Convención Americana sobre Derechos Humanos

La lectura de la imagen anterior debe hacerse en el marco de la teoría de conjuntos. El derecho al trabajo es la resultante normativa entre la unión de los elementos que ofrece el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que ofrece el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los elementos que ofrecen en común –sus puntos de intersección–; exceptuándose aquellos elementos que tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos rechazan o prohíben como prácticas contrarias al trabajo, en la medida en que suponen una coacción o la pérdida de la autonomía. Por supuesto que hay otros elementos negativos del derecho al trabajo, es decir, contenidos que no pueden llegar a considerarse como cubiertos por la

protección jurídica del derecho al trabajo, como los casos de las peores formas de trabajo infantil, los trabajos insalubres y peligrosos para menores de edad y mujeres.

De la confluencia de los instrumentos aludidos y sobre la base de la doctrina de la bilateralidad normativa –según esta doctrina los alcances de un derecho pueden leerse en función de los alcances de las obligaciones correlativas a la contraparte subjetiva, y viceversa– es posible desentrañar los alcances del derecho al trabajo.

El Estado no está obligado a dar empleo

Desde la perspectiva jurídica, los tratados internacionales de derechos humanos imponen obligaciones a los Estados. Tales obligaciones son tanto para modular su conducta respecto de los derechohabientes, como para regular su conducta en la intervención de las relaciones entre diferentes derechohabientes entre sí. En el caso concreto del derecho al trabajo, esto no significa que el Estado se encuentre obligado a ser un empleador de todas las personas que de forma voluntaria o involuntaria se encuentren desempleadas, sino que la labor estatal es mucho más indirecta.

El derecho al trabajo supone una decisión libre

En el fondo, el derecho al trabajo es un escenario donde la persona puede escoger y seleccionar entre las diferentes opciones de requerimiento laboral que existen. No significa necesariamente una satisfacción personal –que está condicionada a una gran cantidad de factores y variables– en el desarrollo del empleo; pero significa conceder un espacio de escogencia que

también se ve limitada por las exigencias del empleo y las habilidades del eventual trabajador. La mejor manera de identificar esa libertad de decisión consiste, en todo caso, en que el Estado no sustituirá la decisión de la persona. Es por tal razón que se excluyen actividades como la esclavitud, la servidumbre, la trata de personas o los trabajos forzosos.

El derecho al trabajo supone una remuneración suficiente

Nuevamente se trata de elementos que tengan una consideración generalizada y no individual y subjetiva. De esta manera, el trabajo debe ser acompañado con una remuneración que no es el valor económico de su contribución a la producción —lo que significaría reconocer que el trabajo es una mercancía— sino que se mide en los términos de la obtención de un mínimo suficiente para garantizar un estándar básico de vida. Esto suele tener una imbricación con el derecho a un nivel de vida adecuado, lo que también se traduce en el concepto de salario mínimo. El salario mínimo, por lo tanto, debe ser conceptualizado como la remuneración básica —el piso remunerativo— que permitiría el logro del estándar básico del nivel de vida adecuado. Por supuesto que esto se trata de un concepto dinámico, que busca el ajuste a los procesos que afectan negativamente el poder adquisitivo.

El derecho al trabajo demanda medidas y acciones concretas por parte del Estado

Si bien el derecho al trabajo no supone la obligación inmediata para que el Estado se convierta en un empleador, sí implica que el Estado, en ejercicio de su capacidad de influencia

y determinación en la actividad económica, desarrolle medidas de índole económica y social que favorezcan la mayor absorción posible de personas en edad de trabajar. Aunque no puede redactarse un listado taxativo de medidas que integren una receta hacia el viejo sueño de los economistas de lograr el ideal del pleno empleo, sí es importante que las medidas económicas y sociales que adopte el Estado tengan por resultado estimular el incremento del empleo; de esta manera el decremento de los niveles de desempleo, por ejemplo, puede ser un buen indicador sobre el éxito de las condiciones económicas y sociales que el Estado debe lograr. Se trata de un punto de mucha tensión en lo que al derecho al trabajo se refiere, porque el Estado se encuentra contenido dialécticamente entre la libertad para la adopción de las medidas económicas y sociales –con el enfoque propio del signo gubernamental– y la libertad de actuación de los distintos actores económicos. De esta manera, una buena acción de política económica que podría incrementar teóricamente los niveles de empleo puede verse disminuida en sus impactos porque consideraciones ajenas a tales decisiones hacen que inversionistas privados retiren sus plantas y reduzcan los niveles de absorción al empleo. Entonces el Estado debe tener mecanismos claros que le permitan medir el impacto concreto de cada una de sus medidas en el empleo. Dentro de las medidas concretas que los instrumentos de derechos humanos determinan que deben ser implementadas por el Estado, se enlistan las siguientes:

- Programas, normas y técnicas para lograr un desarrollo económico, social y cultural constante en un contexto de respeto a las libertades políticas y económicas fundamentales.

- Medidas para estimular el pleno empleo.
- Medidas para desarrollar y promover la orientación vocacional.
- Medidas para desarrollar y promover la formación técnico-profesional.
- Y todas las medidas anteriores deben estar orientadas a estimular la participación en el trabajo de las mujeres y de las personas con necesidades especiales (discapacitados).

Como puede observarse se trata de un conjunto de medidas que atraviesan desde los planos individuales-psicológicos, como es el caso de la orientación vocacional, hasta elementos socioeconómicos bastante intangibles, pero todas ellas convergen en la meta de que existan cada vez más fuentes de empleo ocupadas.

Los niveles de obligación determinados al inicio de este documento producen un efecto de protección sobre el derecho al trabajo. Así, la necesidad de respetarlo, protegerlo y realizarlo se logra traducir en acciones exigibles concretas.

De esta manera el nivel de respetar el derecho al trabajo, es logrado por el Estado mediante¹⁵

...la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, y absteiniéndose de denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *El Derecho al Trabajo*, Observación General No 18, E/C.12/GC/18, del 6 de febrero de 2006, prs. 23-24.

digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, en particular presos o detenidos, miembros de minorías y trabajadores migratorios. En particular, los Estados Partes tienen la obligación de respetar el derecho de las mujeres y los jóvenes a acceder a un trabajo digno y, por tanto, de adoptar medidas para combatir la discriminación y promover la igualdad de acceso y de oportunidades. En lo que respecta a las obligaciones de los Estados Partes en relación con el trabajo infantil, según figuran en el artículo 10 del Pacto, los Estados Partes deben adoptar medidas efectivas, en particular medidas legislativas, para prohibir el trabajo de los menores de 16 años. Además, deben prohibir toda forma de explotación económica y de trabajo forzoso de niños y niñas. Los Estados Partes deben adoptar medidas efectivas para velar por que la prohibición del trabajo infantil sea plenamente respetada.

Respecto a la obligación de proteger, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dispuesto¹⁶

... entre otras, los deberes de los Estados Partes de aprobar la legislación o de adoptar otras medidas que garanticen el igual acceso al trabajo y a capacitación y garantizar que las medidas de privatización no socavan los derechos de los trabajadores. Las medidas específicas para aumentar la flexibilidad de los mercados laborales no deben restar estabilidad al empleo o reducir la protección social del trabajador. La

¹⁶ *Id.*, pr. 25.

obligación de proteger el derecho al trabajo incluye la responsabilidad de los Estados Partes de prohibir el trabajo forzoso u obligatorio por parte de agentes no estatales.

Debe agregarse a ello, la necesidad del Estado de adoptar medidas en contra de las otras prácticas laborales prohibidas –esclavitud, servidumbre y trata de personas– lo que supone incluso, la persecución penal de este tipo de conductas.

El deber de realizar –llamado en la Observación General 18 como deber de “aplicar”– tiene los siguientes alcances para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷:

Los Estados Partes están obligados a aplicar (proporcionar) el derecho al trabajo cuando las personas o grupos no pueden, por razones que escapan a su control, realizar ese derecho ellos mismos por los medios de que disponen. Esta obligación incluye, entre otras cosas, la obligación de reconocer el derecho al trabajo en los sistemas jurídicos nacionales, y de adoptar una política nacional sobre el derecho al trabajo, así como un plan detallado para su aplicación. El derecho al trabajo exige la formulación y aplicación por los Estados Partes de una política en materia de empleo con miras a ‘estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, elevar el nivel de vida, satisfacer las necesidades de mano de obra y resolver el problema del desempleo y el subempleo’. Es en este contexto en el que los Estados Partes deben adoptar medidas efectivas para aumentar los recursos asignados a la reducción de la tasa de desempleo, en particular entre las mujeres, las personas desfavorecidas y los margi-

¹⁷ *Id.*, prs. 26-28.

dados. El Comité hace hincapié en la necesidad de establecer un mecanismo de indemnización en caso de pérdida del empleo, así como la obligación de adoptar medidas apropiadas para la creación de servicios de empleo (públicos o privados) en los planos nacional y local. Además, la obligación de aplicar (proporcionar) el derecho al trabajo incluye la aplicación por los Estados Partes de planes para luchar contra el desempleo.

La obligación de aplicar (facilitar) el derecho al trabajo exige a los Estados Partes que, entre otras cosas, adopten medidas positivas para permitir y asistir a las personas que disfruten de su derecho al trabajo y aplicar planes de enseñanza técnica y profesional para facilitar el acceso al empleo.

La obligación de aplicar (promover) el derecho al trabajo exige que los Estados Partes emprendan, por ejemplo, programas educativos e informativos para crear concienciación pública sobre el derecho al trabajo.

El contexto para la exigibilidad del derecho al trabajo

Los tiempos modernos no son necesariamente buenos para la exigibilidad del derecho al trabajo, sobretodo porque la vorágine de la competitividad internacional, traducida esencialmente por el ofrecimiento de costos productivos más baratos, ha convertido a la denominada flexibilización laboral en el señuelo para la atracción de la voluminosa inversión privada internacional; o al menos ese ha sido el principal discurso en América Latina para producir un relajamiento generalizado de las condiciones de empleo.

Ese contexto se encuentra marcado por tres variables concurrentes que determinan esa particular consideración: la permanente desconstitucionalización del Estado; la tensión/dilema entre lo nacional y lo internacional desde el ámbito jurídico; y el tensionamiento generado por la emergencia de nuevos actores en la exigibilidad de los derechos humanos.

La desconstitucionalización del Estado

Es necesario tomar un punto de partida conceptual en este punto. Para los efectos de esta reflexión, al hablar de la *Constitución* de un Estado no me estaré refiriendo necesariamente a la esencia normativa, ni a la norma jurídica fundante y fundamental del Estado que pueda estar contenida en un decreto constituyente enriquecido –o empobrecido, según el caso– por la jurisprudencia constitucional. En lo que concierne a este documento, la alusión a la *Constitución* está en función de un determinado modelo de Estado al cual todos los países latinoamericanos parecen convergir al menos discursivamente.

Por *Constitución* entiendo la concepción antropocéntrica del Estado, es decir, el reconocimiento de que el Estado es un instrumento, un ente artificioso que tiene como función esencial la protección y el resguardo de la dignidad de los seres humanos, expresada en sus derechos esenciales, tanto como seres humanos en una condición de individualidad, como de grupos o pueblos.

Se trata de un modelo que encuentra sus fundamentos filosóficos embrionarios en la doctrina contractualista clásica, inspirada por las reflexiones políticas y filosóficas de la Ilustración, que favorecen el tránsito del estado natural al estado de civilidad en el ser humano, construyendo una voluntad soberana que

se rige por la idea de dar cobijo y amparo a las libertades y derechos de las personas. Probablemente desde una concepción histórico-objetiva el origen del Estado no pueda razonablemente explicarse de esa manera; sin embargo, la importancia del contractualismo y de su visión moderna derivada en el antropocentrismo, no radica tanto en la explicación histórica sobre la génesis del Estado, cuanto en la posibilidad de determinar cuáles son las funciones que el Estado puede y debe ejercitar.

En el modelo de *Constitución* al que estoy aludiendo, el Estado se presenta con una función de guardián, y por ello su razón de ser y los fundamentos de su legitimidad descansan en la posibilidad de ofrecer garantías efectivas para los derechos esenciales del ser humano, tanto en la relación de suprasubordinación Estado-persona como en las relación de co-ordinación persona-persona; en las primeras, normalmente mediante un ejercicio de auto-restricción estatal, y en la segunda con un rol marcadamente interventor, que da cuenta de los diferentes niveles de obligación que el Estado posee para asegurar tales derechos.

Para ello, el Estado cuenta con un diseño de arquitectura política puesto en función de aquella finalidad, que opera bajo una técnica racionalista inspirada en la teoría de los equilibrios. De esta manera, el Estado cuenta con una maquinaria que forma su decisión, pero respecto de la cual, cada órgano principal juega un papel de freno, de contrapeso hacia el resto, para lo cual cada órgano estatal principal cuenta con un *arsenal* de herramientas que le permiten cumplir su papel. En el Estado de Derecho, además, la *primadonna* del control es la jurisdicción constitucional, que revestida de una legitimidad democrática especial tiene la potestad de destruir el consenso político alcanzado por los representantes del pueblo

(legisladores), de manera que para asegurar la *Constitución* del Estado, la jurisdicción constitucional cuenta con un poder contramayoritario, bajo la idea que los representantes del pueblo (legisladores) no tienen más mandato que el que está circunscrito en la idea de *Constitución*.

Sin embargo, lo que encontramos en América Latina hoy, en términos generales, es un tensionamiento entre la idea de *Constitución* en los términos expresados como un modelo de Estado antropocéntrico *vis-à-vis* un Estado funcional para un proceso de acumulación de capital que se imponga por encima de los límites significados en los derechos humanos. Que América Latina sea la región en el mundo, hoy por hoy, con la más amplia desigualdad en la distribución de la riqueza no es otra cosa que una constatación de tal naturaleza. En este tensionamiento, la idea de *Constitución* parece estar siendo muy debilitada, pues el modelo de arquitectura política estatal sustentada en los contrapesos políticos no parece estar funcionando de manera óptima. Los congresos legislativos se han convertido –por determinación de los procesos electorales, o incluso, hasta por la corrupción, como evidenciaron los denominados *Vladivideos*– en agencia de tramitación jurídica de la voluntad de los poderes ejecutivos. Los poderes judiciales, de alguna manera, no se ven exentos de aquellas determinantes (desviaciones) políticas.

La tensión/dilema entre lo nacional y lo internacional

Precisamente lo señalado respecto a los poderes judiciales permea, por la vía de una tensión/dilema, entre lo nacional y lo internacional desde la perspectiva jurídica. En materia de derechos humanos hay un plexo normativo integrado por nor-

mas de origen nacional y normas de origen internacional; asimismo, hay una institucionalidad internacional que opera supletoriamente frente a la institucionalidad nacional.

Aunque existan disposiciones normativas que pretenden dar y reconocer una superioridad a las normas de derechos humanos que ofrezcan mayor nivel de protección, con indiferencia de su origen nacional o internacional –de conformidad con el *principio pro personæ*– la práctica generalizada demuestra que se encuentran, de una u otra forma, vías de interpretación suficientes para disminuir tales alcances, en especial cuando se trata de preservar la impunidad de las graves violaciones de los derechos humanos cometidas en el pasado. Sin embargo, esta estrechez encuentra su inverso cuando, por otra parte, se trata de garantizar y aplicar decisiones internacionales en el ámbito económico que, incluso, pueden carecer de fundamentación jurídica, como sucedió con el denominado *Consenso de Washington*. Esta tensión/dilema entre lo nacional y lo internacional se aprecia, principal y esencialmente, cuando se trata de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales; y se agrava cuando lamentablemente, como sucede aún, en el sistema interamericano de protección de derechos humanos, campean interpretaciones cuyo deliberado propósito es impedir una reclamación autónoma y directa de los derechos económicos, sociales y culturales.

La tensión generada por la emergencia de nuevos actores en la exigibilidad de los derechos humanos

Finalmente, los tensionamientos señalados se agravan al advertir en la dinámica social y política que nuevos actores están emergiendo en el terreno de los derechos humanos, lo que

desde cualquier punto de vista permite advertir algún tipo de desencuentro normal causado por la presencia de estos nuevos actores en un escenario que tradicionalmente no les ha sido propio. En el escenario de los derechos humanos, han sido las organizaciones de derechos humanos las que han tenido un dominio principal sobre la temática, por razones obvias que se encuentran ligadas estrechamente a los procesos de dictadura y represión política vivida en América Latina. Es muy probable que en ese esfuerzo algunos actores se hayan unido y hayan compartido preocupación o escenario, previsiblemente, los sectores sindicales que, teniendo cierto tipo de vinculación ideológico-partidaria con modelos que no fueron tolerados por las dictaduras latinoamericanas, les hizo blanco también de la acción represiva.

Pero más allá de esto, en el dominio o terreno de los derechos humanos, los actores protagónicos fueron las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo a partir de los años noventa, con el inicio de los procesos democratizadores en América Latina, nuevos actores comenzaron a dominar el terreno de los derechos humanos, y si bien no han desplazado a las organizaciones no gubernamentales, fueron poniendo el dedo en la llaga respecto de los nuevos derroteros que debían contenerse en la agenda de los derechos humanos. A la democratización siguieron procesos de elevación de la conciencia colectiva sobre la titularidad de los derechos, su reclamación jurisdiccional, y el uso de los mecanismos internacionales.

Comienzan a hacerse presentes en el terreno de los derechos humanos, grupos de personas que incluían sujetos no tradicionales: personas que viven con VIH/SIDA o con otro tipo de circunstancias de salud; pueblos indígenas, radiodifusoras comunitarias, entidades defensoras de los derechos de los niños, usuarios de los sistemas de salud, usuarios de los sistemas

educativos, personal estatal defendiéndose de las agresiones del mismo Estado –empleados públicos, militares, magistrados– y poblaciones migrantes, entre otros.

Dentro de ese contexto, en el escenario laboral hay un particular cambio de actores. Como se mencionó anteriormente, de manera tradicional algunos sindicatos pudieron haber sido víctimas de los fenómenos represivos en América Latina, al haber servido como sujetos políticos de determinadas ideologías no toleradas por las dictaduras; sin embargo, sus métodos de lucha mayoritariamente se proyectaban en movilizaciones y acciones sociales y políticas, y no necesariamente mediante los mecanismos de la denuncia internacional de carácter jurídico que utilizaban las organizaciones de derechos humanos. Además, los movimientos laborales en América Latina, por razones que no corresponde explicar en este documento, en muchos casos han estado determinados por liderazgos históricos que difícilmente han encontrado relevo generacional sustantivo. Los dirigentes del movimiento laboral-sindical normalmente presentan un cierto rasgo de continuidad en su rostro, discurso y método.

Muchas violaciones a los derechos laborales no logran alcanzar la protección internacional de los derechos humanos porque las mismas víctimas no se conceptualizan como tales; es así como, por ejemplo, en el ámbito del Sistema Interamericano, los casos que atañen a derechos laborales son una minoría. Los que han existido, muchas veces lo han sido porque nuevos actores –como clínicas legales universitarias u organizaciones de la sociedad civil que realizan peticiones ante los órganos de protección– ofrecen acudir a vías inexploradas por las dirigencias y el hacer sindical.

Los progresos en materia de protección del derecho al trabajo —e incluso de los derechos en el trabajo, que son cuantitativamente más que aquel— han venido por el mismo camino de emergencia de nuevos actores, el cual presentan una doble cara: o se trata de organizaciones de la sociedad civil preocupadas por los temas laborales, o se trata de nuevos liderazgos sindicales que han tenido que salir a la reivindicación de las necesidades.

La emergencia de los nuevos actores ha dinamizado el enfoque en la reivindicación de los derechos al trabajo y en el trabajo, a partir de un reposicionamiento del conflicto, traduciendo los derechos laborales como derechos humanos, y empleando las herramientas institucionales de orden jurisdiccional establecidas específicamente para la protección de ese tipo de derechos. Ahora las nuevas circunstancias están demandando de los órganos jurisdiccionales domésticos y de las instancias del Sistema Interamericano el compromiso y la altura suficiente para dar respuesta a sus pretensiones.

Las estrategias de exigibilidad empleadas

El lector podrá posteriormente hacer una lectura detallada sobre cada uno de los trabajos presentados por los participantes, en los que se pueda advertir la problemática laboral concreta contenida en cada una de las experiencias. Podrá ver el resultado del proceso colectivo de análisis y las sugerencias mostradas para cada estrategia. Sin embargo, corresponde hacer un comentario a guisa de introducción a los casos bajo análisis, destacando la modalidad de alternativa de intervención que han planteado para considerarse como experiencias relevantes.

Experiencias sobre la creación de nuevos empleos

La experiencia trata sobre la creación e implementación del programa “Empleojoven.py” desarrollado en Paraguay, que busca la inserción laboral de jóvenes entre los 18 y 29 años, mediante esquemas de capacitación e identificación de demandas laborales. El programa se fundamentó en el reconocimiento del divorcio existente entre las necesidades laborales que presenta el sector empleador frente a la realidad de las tendencias de formación profesional. Divorcio que da por resultado una amplia cantidad de jóvenes con titulación profesional que no pueden ser contratados por el mercado laboral que se encuentra –por la razón que sea– con necesidades concretas diferentes a lo que se oferta laboralmente.

Experiencias de protección en el contexto de los tratados de libre comercio

Básicamente son dos experiencias, una en Perú y otra en El Salvador, que aprovechan escenarios y herramientas derivados de los intereses comerciales que se asocian en el marco de los tratados sobre comercio libre. En la experiencia peruana que realiza el Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), se trata de establecer un mecanismo de monitoreo y seguimiento de las acciones de las grandes empresas transnacionales en Perú, en el cumplimiento de los estándares aplicables derivados de la legislación (nacional e internacional) y de los propios códigos de conducta laboral que utilizan las grandes empresas o marcas. Por su parte, la experiencia de El Salvador, es implementada por el Programa de Verificación de la Organización Internacional del Trabajo, en el marco de la vigencia del tratado

de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Este tratado implicó en su aprobación que los Ministros de Trabajo del área realizaran diagnósticos de línea base sobre diferentes ámbitos laborales en los que, además, se comprometían a mejorar y elevar el estándar para satisfacer las cláusulas laborales de dicho instrumento comercial con metas y acciones concretas (Libro Blanco); las partes requirieron a la OIT que se encargara de hacer un informe anual de seguimiento y verificación del cumplimiento de los compromisos derivados del Libro Blanco. Hasta el momento se ha publicado el primer informe y se encuentra en formulación el segundo.

Reivindicaciones sindicales

Hay un conjunto de casos que si bien no están directamente asociados con el derecho *al* trabajo, sí lo están por la vía de la reivindicación del sujeto social que por excelencia se ha encargado de la gestión intereses laborales: el sindicato. La utilización de herramientas de derechos humanos para hacer garantizar el aseguramiento de nuevos liderazgos en formatos empresariales no tradicionales —como los *callcenters*— y para lograr reivindicaciones propias de la acción sindical. Así, la experiencia de Argentina, expresada por su propia protagonista —Regina Calcagno—, relata una visión de construcción de liderazgo sindical no tradicional, surgido desde los trabajadores jóvenes, que son esencialmente la pieza fundamental de los denominados *call-centers*. La construcción de este nuevo liderazgo se logró, incluso, en contra de la voluntad empresarial, que desplegaba acciones de desestímulo para la organización sindical.

La segunda experiencia presentada por el Sindicato Nacional de Trabajadores del Instituto Nacional de Cooperación

Educativa (SINTRAINCE), en Venezuela, alude a las vías de exigibilidad de los derechos consignados en el contrato colectivo aplicable entre la empresa autónoma y los trabajadores de la misma, mediante una modalidad de asocio con una organización de derechos humanos. El caso parte del reconocimiento de una base conceptual según la cual los derechos derivados de una negociación colectiva se encuentran tutelados o protegidos por el derecho de los derechos humanos, de manera que su reclamación puede trascender complementariamente de las vías tradicionales de exigibilidad sindical y judicial-laboral, para pasar a ser garantizados por la jurisdicción constitucional. La experiencia demuestra un resultado exitoso derivado de ese nuevo enfoque y la alianza estratégica entre dos actores que en pocas ocasiones cruzan sus agendas.

Nuevos sujetos de la protección laboral

La Asociación Permanente de Derechos Humanos de Chuquisaca (Bolivia) expone las experiencias de reclamación de derechos laborales de un sector tradicionalmente excluido, y donde además, particularmente en los Estados de conformación pluricultural y plurilingüística, es un sector que sufre de racismo y prácticas de discriminación racial: las trabajadoras domésticas. La experiencia pone de manifiesto cómo el trabajo de concientización llevó a conformar un sindicato de trabajadoras del hogar en Chuquisaca, que facilitara la organización de las trabajadoras, y cómo eso hizo posible la creación de ciertas leyes a su favor. La experiencia da cuenta de dos casos de reclamación de derechos laborales de este sector sobre la base de la organización y con el apoyo complementario de una entidad de derechos humanos.

La entidad brasileña Justiça Global comparte su experiencia de protección de los derechos esenciales de dirigentes sindicales mediante la utilización de las vías de resguardo que ofrece el Sistema Interamericano, en particular respecto al liderazgo del movimiento de “los sin tierra” y del movimiento “quilombola”. Si bien se trata de liderazgos sindicales, no es menos cierto que tanto el movimiento de “los sin tierra” como el movimiento “quilombola”, son actores político-sociales de larga trayectoria no comúnmente asociados al movimiento sindical tradicional. Igual que en el caso anterior, y en la experiencia citada de Venezuela, nuevamente la alianza entre entidades de reivindicación social y entidades de derechos humanos ofrece un nuevo panorama de reivindicación y fortalecimiento de estrategias para garantizar los derechos humanos y las actividades sindicales.

La Corporación Humanas (Chile) presenta una situación poco tradicional desde el enfoque exclusivo de reclamación de derechos laborales. Se basa en el análisis de los efectos de la sociedad conyugal, un régimen patrimonial supletorio que opera al momento de la separación de los cónyuges. Usualmente, este régimen ha permitido un dominio masculino sobre los bienes durante el matrimonio, de tal manera que luego de la disolución no contabiliza el valor económico que ha aportado y generado el trabajo de la mujer dentro del hogar. El caso se encuentra en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Costa Rica) trae la experiencia de reivindicación que ellos acompañan: la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migrantes y sus Familias. Una modalidad de trabajo que, desde las acciones po-

líticas y parlamentarias, busca incidir positivamente en el esquema jurídico aplicable a los trabajadores migratorios, quienes son, sin duda, uno de los nuevos sujetos emergentes de la protección internacional.

Otros escenarios para la protección laboral

Las dos últimas experiencias si bien se fundamentan en enfoques que han acudido a la protección judicial laboral en sus respectivos países –sin perder de vista las posibilidades de acudir a una vía internacional– son litigios que presentan particularidades muy especiales por sus enfoques o los niveles de discusión jurídica que implican; son impulsados y tramitados por entidades que técnicamente pueden catalogarse como de la sociedad civil, pero que no son actores clásicos de la protección de los derechos humanos, como son las clínicas legales universitarias o los centros de pensamiento.

La primera de esta experiencia la realiza FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación (México), mediante la cual da litigio constitucional a un caso de discriminación en el goce de la seguridad social por una condición previa de afectación de la salud que se pone de manifiesto en la gestión de la seguridad social en el Estado de Sonora (México). Se trata de un interesante caso de discriminación que tendría repercusiones incluso para el abordaje de las “causas previas” en el manejo de seguros que atañen a la seguridad social.

La otra experiencia, realizada por el servicio de asistencia jurídica de la Universidad Externado de Colombia, trata de la reivindicación judicial sobre la retribución mínima legal que se elude sobre la base de subcontrataciones en el ámbito laboral. Es el caso en que una empresa, lejos de mantener una relación

laboral con sus empleados, contrata a otra empresa para que le preste los servicios que antes le daban sus trabajadores, quienes pasan a tener jurídicamente una relación civil con la primera por medio de la cual se eluden responsabilidades sociales y derivadas del derecho laboral, como la retribución mínima vital y otros derechos. Se trata de la construcción de argumentos nuevos y diferentes, que al mismo tiempo contribuyan a rescatar el principio de la primacía de la realidad de la relación laboral por encima de las formas.

Conclusión general

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales, y en concreto las experiencias invocadas en el marco del derecho al trabajo, ponen de manifiesto cierto tipo de situaciones y condiciones que son lecciones importantes sobre la gran temática de la exigibilidad de este tipo de derechos, que sirven como marco de conclusión general a este documento:

1. Si bien los derechos humanos poseen un alto grado de juridicidad, en la medida en que poseen un carácter normativo y se encuentran reconocidos en fuentes integradoras del sistema jurídico, no es menos cierto que su cumplimiento y observancia no siempre pasa –de un modo inexorable– por las vías de reclamación judicial. Es posible la confluencia de otro tipo de gestiones que permiten lograr la observancia del derecho sin necesidad de haber acudido a los sistemas de justicia. Esto no se comenta con el ánimo de desalentar el uso de los modelos de justicia para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales; al contrario, bajo la idea del Estado de Derecho, son los mode-

los de justicia los que se encuentran llamados de un modo inmediato a ofrecer su tutela y protección. Pero sí quiere decir esto que pueden existir mecanismos más ágiles y menos contradictorios que, bajo determinadas circunstancias, pueden tener un grado incluso de mayor de efectividad que lo que permitirían tener los poderes judiciales, por una amplia variedad de circunstancias. En tal sentido, experiencias como la observadas sobre generación de empleo en Paraguay, o los monitoreos sobre condiciones laborales utilizando herramientas no tradicionales derivadas de los intereses en juego en el escenario de la liberalización comercial a nivel mundial (Perú, El Salvador), o las gestiones políticas parlamentarias y administrativas para facilitar la ratificación de instrumentos normativos sobre los derechos de los trabajadores migrantes (Costa Rica), son muy buenas muestras de ello.

2. El surgimiento de nuevos actores favorece dinámicas con mayor efectividad en cuanto al goce y disfrute de algunos de los derechos concernidos en este documento y en las experiencias del *VI Curso*. Seguramente porque esto es confirmación del viejo principio que “dos ojos ven más que uno”... Así estos nuevos actores necesariamente salen al encuentro de otros actores ya existentes y les permite sumar fuerzas en una agenda común, lo que demuestra, además, la importancia de tener diálogos francos y sinceros entre los diferentes actores intervinientes. No se trata de la generación de una alianza eterna de amistad, pero sí al menos, de sentar las bases de un pacto político en el que todos se vean reflejados, actores y protagonistas del mismo. En tal sentido van las lecciones que nos dejan las experiencias de

creación de nuevos liderazgos sindicales en expresiones y condiciones laborales adversas y con sectores sociológicos normalmente no interesados en el sindicalismo como son los jóvenes (Argentina). De igual manera la reclamación de la observancia de derechos laborales conquistados sobre la base del contrato colectivo de trabajo (Venezuela), la protección de los liderazgos político-sociales (Brasil), y de las mujeres prestadoras de servicios domésticos (Bolivia).

3. Nuevos enfoques, nuevos escenarios, nuevos paradigmas de reclamación, igualmente retan a los sistemas jurídicos para poder dar respuestas efectivas a problemas que, si bien no siempre son nuevos, recién demuestran todas las inequidades que conllevan de manera inmanente. Así las experiencias de reclamación internacional sobre la valoración del trabajo doméstico de las mujeres casadas y su impacto en la sociedad conyugal (Chile), la protección de la seguridad social por entidades estatales con estándares privados (México) y la re-privatización de relaciones laborales para desnaturalizar la calidad de la relación jurídica (Colombia) son importantes ejemplos de esto que se viene mencionando.
4. Pero hay una conclusión que no puede escaparse y que es subyacente a las experiencias que se han analizado y es que, al menos en lo que se refiere al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos, este tiene muchísimo por hacer para ponerse en sintonía respecto de los progresos que ya los ordenamientos jurídicos, los poderes judiciales, o la realidad de los Estados latinoamericanos, han venido desarrollando. Es prioritario que en materia de re-

clamación autónoma de derechos económicos, sociales y culturales, el Sistema Interamericano supere sus discusiones internas y abra paso, de una buena vez, a tal posibilidad. En este punto parece que el Sistema Interamericano se ha quedado atrapado en la guerra fría, en los productos normativos de aquella época, sin advertir la importancia de las interpretaciones destinadas a generar un efecto útil en el momento que la norma es aplicada. No hay peor error jurídico que pretender interpretar una norma a la luz de la más prístina intención de sus creadores, porque cuando se trata de normas que ya han podido ver el paso de varias generaciones, hacer tal tipo de interpretación es hipotecar el interés y desarrollo de las nuevas generaciones en función del de las pretéritas.

Bibliografía

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2006). *El Derecho al Trabajo*. Observación General N° 18, E/C.12/GC/18, del 6 de febrero de 2006.
- Churchill, Winston (1946). “The Sinews of Peace”, Discurso en el Westminster College, 5 de marzo de 1946. En: <http://www.britannia.com/history/docs/sinews1.html>
- Drzewicki, Krzyztof (2001). “The Right to Work and Rights in Work”, en A. Eide, C. Krause y A. Rosas (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*. La Haya: Kluwer Law International.
- Human Rights Committee (1987). F.H. Zwaan-de Vries v. The Netherlands, Views on Communication N° 182/1984, CCPR/C/29/D/182/1984, of 9 April 1987.
- Källström, Kent y Eide, Asbjørn (1999). “Article 23”, en G. Alfredsson y A. Eide (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights: A Common Standard of Achievement*. La Haya: Martinus Nijhoff.
- Urquilla, Carlos (2000). Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Contexto de la Reforma al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 30/31, pp 259-281.

Experiencia: Programa de vigilancia social de empresas transnacionales

Autor: Paúl Bernardo Castellanos

Organización: PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO. PLADES

País: Perú

PROGRAMA LABORAL DE DESARROLLO, PLADES

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Programa Laboral de Desarrollo (PLADES), una ONG peruana fundada en 1991 para abordar la problemática laboral del país y la región andina.

Está conformada por un equipo multidisciplinario de profesionales especializados en la problemática socio-laboral de América Latina. Promueve el fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la vigilancia social de estándares laborales reconocidos en los instrumentos internacionales vigentes; incorpora una perspectiva de equidad de género y contribuye a la construcción de un modelo global de desarrollo solidario, justo y democrático.

Esta sistematización versa sobre el Programa de Vigilancia Social de empresas transnacionales a través del cual, PLADES busca la protección de trabajadores afiliados a sindicatos y trabajadores de empresas que pertenecen o prestan servicios a empresas multinacionales o transnacionales, mediante la vigilancia del cumplimiento de los estándares internacionales de protección de los derechos laborales por parte de este tipo de empresas

La capacitación en materia de instrumentos internacionales y la aplicación de mecanismos de protección han permitido el logro de importantes avances en la protección de los derechos de los trabajadores, y han abierto el camino para lograr la incidencia en la aplicación de políticas estatales de protección de los derechos laborales.

Página web de la organización: www.plades.org.pe

Contacto: pcastell@plades.org.pe

Derecho protegido

El derecho al trabajo, garantizando el derecho a la sindicalización: afiliación libre y asociación nacional e internacional.

Contexto

Durante la década de los años noventa se promovió un sistema agresivo de captación de inversión extranjera directa a través de la implementación de un marco legal que garantizaba la estabilidad jurídica al inversionista. Asimismo hubo un importante proceso de privatización de empresas públicas, lo que favoreció la entrada de muchas empresas multinacionales. Esto facilitó la reducción de los derechos laborales a través de reformas legislativas que produjeron la progresiva desprotección del trabajador, eliminándose las garantías de estabilidad laboral, pago de los beneficios sociales y ejercicio de las libertades sindicales contribuyendo así al debilitamiento de los sindicatos.

El panorama se complica si a estos aspectos se le suma la actitud permisiva y no fiscalizadora del Estado frente a las violaciones a los derechos laborales, el débil marco jurídico para la protección del derecho violado, enmascarado dentro de la flexibilidad laboral. Los enfoques corporativos en las multinacionales, pese a mencionar la Responsabilidad Social, mantienen prácticas que vulneran la libertad sindical en una sociedad civil con una cultura incipiente y débil en la exigibilidad de derechos.

Todo esto favoreció un aumento de las prácticas antisindicales en las multinacionales, persistiendo la debilidad de los sindicatos para actuar en defensa de los derechos laborales. El problema principal es un sistemático incumplimiento que

realizan las empresas multinacionales de los estándares laborales internacionales (ILS). Estos estándares se refieren a los derechos laborales fundamentales consignados en el conjunto de Convenios Internacionales de la OIT y otros instrumentos internacionales que deben alcanzar a todos los trabajadores. El incumplimiento se realiza a dos niveles: al interior de las empresas a través de conductas hostiles frente a las organizaciones sindicales; pero más grave aún, se extiende de forma más negativa hacia los trabajadores que laboran en toda la cadena de valor.

Las estrategias empresariales han estado orientadas a disminuir progresivamente el número de trabajadores directos que gozan de mayores libertades sindicales, e incrementar el número de trabajadores indirectos que a través de diversas modalidades son excluidos de los derechos laborales básicos (*outsourcing*). Las empresas perciben que la acción sindical pone en cuestión el poder interno, lo que llevaría a incrementar los costos laborales y reducir las prerrogativas empresariales para incrementar la productividad.

Asimismo, la aplicación de políticas económicas neoliberales ha dado como resultado:

- Mayor desigualdad entre ricos y pobres.
- Mayor poder político y económico de las empresas transnacionales a expensas del gobierno local, la democracia y la reducción de los derechos sociales.
- Mayor sentimiento de exclusión por parte de sectores mayoritarios de la población.

- Debilitamiento de las redes de seguridad social.

Por todo ello, el trabajo en torno al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se hace prioritario.

Estrategia

El objetivo central de PLADES a través de su Programa de Vigilancia Social, es fortalecer a las organizaciones sindicales en empresas multinacionales para mejorar sus capacidades en la defensa de sus derechos en el nuevo contexto mundial.

Para esto se creó una Red de Vigilancia con más de 100 organizaciones sindicales de más de 60 empresas transnacionales que operan en Perú: sindicatos de base, federaciones sectoriales y centrales sindicales nacionales que promueven la articulación con Centrales y Federaciones Sindicales Internacionales, así como con sindicatos y trabajadores de multinacionales en otros países. Esta red cuenta con un Comité Coordinador, que se reúne en forma mensual a fin de acordar las acciones y estrategias de defensa frente a casos concretos de violaciones a la libertad sindical y frente a problemas laborales económicos y sociales, sectoriales y nacionales, que afectan a los sindicatos de la red.

El Comité sirve también como espacio permanente de intercambio de información, experiencia y solidaridad entre los sindicatos, así como de provisión de información, capacitación y formación a los dirigentes que en él participan; se hacen evaluaciones mensuales del avance y progreso en las actividades de defensa y articulación sindical, y se hacen investigaciones participativas con los sindicatos, donde se recogen las denuncias por violaciones de la libertad sindical, las acciones

realizadas en defensa del derecho, el seguimiento y situación actual de los casos.

La estrategia de intervención está centrada en la difusión de los mecanismos e instrumentos internacionales para que sean conocidos y utilizados por los sindicatos de multinacionales e incorporados en sus estrategias de defensa frente a actos que vulneren su libertad sindical. Así, se capacita en el empleo de mecanismos e instrumentos internacionales que regulan las conductas específicamente laborales de las multinacionales: códigos de conducta, acuerdos marco, directrices OCDE, y otros.

Además de la capacitación, el programa VISO realiza estas otras estrategias:

- Monitoreo de la situación de los derechos laborales en las empresas. Esto permite un seguimiento constante desde los propios sindicatos y un sistema de alerta temprana frente a amenazas, y en caso de violación del derecho, de denuncia inmediata.
- Identificación y preparación del caso. Cuando se produce una amenaza o un hecho que vulnera el derecho, se investiga la situación tomando contacto con los trabajadores afectados y analizando todos los aspectos relacionados con la vulneración del derecho y los actores involucrados, en especial considerando los compromisos frente al respeto de los derechos laborales que tiene la empresa: si tiene Código de Conducta, si ha celebrado un Acuerdo Global, o si por el país de origen o el sector económico, existen otros instrumentos que permitan exigirle el respeto de los derechos, por ejemplo las directrices de OCDE, entre otros.

- Acciones de incidencia: Se registra la denuncia en el sistema y se elabora una Alerta Informativa publicada y difundida a través de la web institucional; se busca la articulación con las estructuras sindicales superiores nacionales e internacionales para que exijan a la empresa el respeto del derecho, y al Estado que garantice su ejercicio y participe en la implementación de los instrumentos internacionales, se envían comunicaciones exigiendo el respeto del derecho a la empresa, a los órganos estatales responsables, y a otras instituciones importantes (embajada del país de origen de la empresa, medios de comunicación, etc.), se realizan acciones de manifestación pública como plantones o piquetes a las autoridades públicas y a la propia empresa.
- Intervención: en todos los casos se ayuda al sindicato en el diseño de la estrategia de defensa en el plano jurídico y sindical, se hace un seguimiento del caso y se brinda consultoría jurídica especializada. El programa asume el trabajo jurídico solo en el plano internacional a partir de la petición de procedimientos de inspección laboral, procesos de amparo, procesos laborales ordinarios, denuncias ante el Comité de Libertad Sindical, el Sistema Interamericano o los órganos de control de la ONU.

El programa promueve principalmente la resolución alternativa a través de solicitud al Ministerio de Trabajo para que convoque a la empresa a una reunión extraproceso –donde la autoridad administrativa actúa como mediadora– a fin de intentar una solución directa e inmediata del caso.

Resultados

El Grupo de Vigilancia se ha convertido en un espacio de coordinación para la acción conjunta sobre el tema de defensa de la libertad sindical y de los derechos laborales de los trabajadores, promoviendo un acercamiento con las instancias sindicales existentes de manera sistemática y proactiva.

Se ha avanzado en la sistematización de información sobre el comportamiento de empresas multinacionales. El 60% de los sindicatos de multinacionales que participan en el Grupo de Vigilancia incorporan en sus estrategias de defensa y acción sindical información sobre sus empresas: pliegos de reclamos, convenios colectivos, actas de solución, pruebas de evaluación en las actividades de formación realizadas, entre otros mecanismos, que demuestran que tienen una adecuada comprensión de la dinámica de sus empresas, aspecto vital para la implementación de la vigilancia.

Asimismo se han mejorado las capacidades de los sindicatos para la negociación colectiva y la defensa de los derechos y condiciones de trabajo, a partir del mejor uso de información corporativa (local e internacional) que las actividades de formación y capacitación promueven y que proveen los sistemas de información que se han construido desde el Programa VISO. Se ha promovido un uso mayor de herramientas informáticas y uso de tecnologías de información entre los sindicatos.

Se han mejorado y ampliado las capacidades de defensa de los sindicatos frente a las multinacionales a partir de la introducción del uso de instrumentos internacionales, así como una mayor valoración de la articulación internacional entre actores sindicales para las acciones de defensa. En seis casos o situaciones de violación de la libertad sindical el uso de instrumen-

tos internacionales permitió a los sindicatos de multinacionales lograr una solución satisfactoria al conflicto, demostrando que incorporan de modo eficiente el uso de instrumentos y estrategias internacionales a sus acciones de defensa

Se han construido procesos de articulación internacional entre organizaciones sindicales e instituciones que trabajan en alianza con los sindicatos para implementar estrategias de defensa y uso de instrumentos internacionales frente a violaciones de la libertad sindical. Se han logrado seis experiencias de articulación exitosa, validadas y difundidas entre los sindicatos miembros del Grupo de Vigilancia y otros actores sindicales y otros de la sociedad civil, relevando la importancia de la articulación con otros actores para la defensa de los derechos. Se han promovido iniciativas de alianzas y encuentros entre sindicatos, trabajadores no organizados (tercerizados) y otros actores de la sociedad civil (comunidades campesinas, frentes sociales de defensa, etcétera) que han incrementado las fortalezas de los sindicatos para enfrentar violaciones a la libertad sindical.

Todos estos elementos han permitido enfrentar con éxito conductas antisindicales de varias empresas de manera colectiva y coordinada.

Retos

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el programa VISO es a fortalecer su estrategia de formación y capacitación, pues muchos de los sindicatos de base tienen aún acceso limitado a información para la comprensión de la complejidad al enfrentar a una multinacional, por ejemplo desconocen dinámicas económicas distintas a las nacionales, no están adecuadamente informados sobre las características de las

empresas, su cadena de valor, intereses e inversiones en distintos países, tienen poca experiencia en el empleo de mecanismos e instrumentos internacionales que regulan las conductas específicamente laborales de las multinacionales como códigos de conducta, acuerdos marco, directrices OCDE, entre otros.

Otro gran reto es el fomento de la sindicalización pues actualmente existe una limitada cobertura y protección de los sindicatos. La tasa de sindicalización es baja lo que les resta fuerza y autonomía y limita su capacidad y poder de negociación.

Asimismo el programa debe fortalecer la estrategia de articular alianzas con organizaciones sociales que operan en las regiones donde se encuentran las empresas y que pueden constituir apoyos importantes en la defensa de los derechos, y que permitiría un importante avance en la difusión adecuada de los problemas de los trabajadores para lograr influir en la opinión pública nacional o regional. El Programa VISO debe mejorar también sus acciones de incidencia pública.

Igualmente se enfrenta al reto de lograr mayor cobertura, ya que la demanda actual de apoyo frente a casos de violación del derecho excede las capacidades actuales de los miembros del equipo.

Experiencia: Representación de empleados
de un *Call Centre*

Autora: Regina Calcagno

Organización: ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS DE
COMERCIO. ROSARIO

País: Argentina

ASOCIACIÓN EMPLEADOS DE COMERCIO (AEC) DE ROSARIO

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es AEC Rosario, un sindicato que agrupa a todos los trabajadores del rubro de comercio de la ciudad de Rosario y zona de influencia. Su principal objetivo es la protección de sus trabajadores, sus derechos y condiciones laborales. Es garante del cumplimiento del Convenio Colectivo de Trabajo, del derecho a sindicalización y libre asociación de los trabajadores y representante de los mismos ante la Secretaría de Trabajo y demás organismos estatales.

Esta experiencia sistematiza las estrategias seguidas por un grupo de trabajadores de un call centre que lograron por primera vez en su país contar con delegados gremiales en una empresa de este tipo, para la defensa de sus derechos laborales. La importancia gremial y de las acciones sindicales quedó evidenciada como una de las únicas formas de lograr la protección de estos derechos fundamentales ante la coyuntura actual de falta de regulación estatal.

Página web de la organización: www.aecrosario.org.ar

Contacto: reginacalcagno@gmail.com

Derecho protegido

El disfrute de los derechos laborales a partir de la garantía del derecho a la sindicalización y la afiliación libre y asociación nacional e internacional.

Contexto

Desde el año 2000 diversas empresas tercerizadoras de servicios se instalaron en los grandes centros urbanos de Argentina y se convirtieron en importantes fuentes de trabajo para los jóvenes; para la gran mayoría, estos trabajos fueron su primera experiencia laboral.

La falta de regulación y de supervisión estatal a estas empresas hizo que la gran mayoría de ellas violara sistemáticamente los derechos laborales amparados en la Constitución Nacional y demás tratados internacionales reconocidos por esta última; los derechos sindicales y políticos fueron los más avasallados.

Tal es el caso de Apex America a Sykes, el primer *call centre* instalado en Rosario, donde los jóvenes trabajadores vivían diariamente serias violaciones a sus derechos humanos fundamentales dentro de un contexto de fuerte persecución política y sindical. Así, se prohibía ir al baño durante las horas laborales, se trabajaba en condiciones de hacinamiento, con muy poco espacio entre las diferentes cabinas de atención, no había periodos de descanso entre llamadas, entre otras muchas violaciones que no solo no respetaban los derechos laborales sino que atentaban contra la salud psicofísica de las y los trabajadores.

Esta situación se veía agravada por el hecho de que no existe en Argentina ninguna legislación que regule el trabajo en los

call centres, y porque la mayoría de las y los jóvenes trabajadores desconocen todo lo relacionado con sus derechos y existe una gran apatía a participar en asuntos civiles y sociales. De este modo, estas personas jóvenes se convierten en una población fuertemente vulnerada, ignorante de sus derechos y de sus capacidades como actores principales de un cambio positivo.

En este contexto es fácil entender la disminución, en los últimos años, del número de afiliados a los Sindicatos y del número de delegados por empresa; ningún *call centre* contaba con delegados gremiales antes de 2006, ya que por temor infundado por la patronal, por ignorancia e inclusive por miedo al propio Sindicato, los jóvenes no se afiliaban.

Estrategia

Algunos trabajadores de Apex America a Sykes Company se acercaron a la Asociación Empleados de Comercio de Rosario como una forma de defender sus derechos laborales. A partir de ese contacto inicial conocieron la relevancia que tiene la presencia y existencia de la figura del delegado gremial en cada empresa, como paso inicial para el logro de esa protección y defensa de los derechos laborales. El delegado gremial es un trabajador o trabajadora más de la empresa, que tiene además la tarea de ser el lazo de comunicación entre el sindicato y los trabajadores, y entre los trabajadores y el empleador.

Así surgió la necesidad de nombrar delegados sindicales que amparados bajo los derechos sindicales y con las obligaciones que su cargo implica, pudieran hablar en nombre de los trabajadores de Apex, y a la vez, en nombre de los más de 25.000 jóvenes en todo el país que trabajan en *call centres*.

Para ser candidatas a delegados gremiales existen dos requisitos: 1) un año de afiliación en la entidad gremial correspondiente y 2) un año efectivo dentro de la empresa, por lo que se diseñó una estrategia para lograr cumplirlos en el plazo estipulado y lograr tener los delegados. Así, para poder afiliarse a la Asociación de Empleados de Comercio de Rosario, sin que la empresa Apex se diera cuenta ya que estaba prohibida la afiliación y los trabajadores podrían ser despedidos, se optó por la afiliación por ventanilla; es decir, en vez de descontar la cuota sindical mediante el recibo de sueldo, las y los jóvenes interesados en afiliarse, fueron de manera personal a abonarla al gremio durante un año. Una vez cumplido ese plazo pudieron finalmente presentarse como candidatas a delegados –mediante telegrama enviado desde el Sindicato a la empresa–. A partir de la recepción del telegrama con los nombres de los candidatos, la ley otorga tutela sindical a todos ellos durante el periodo pre-electoral.

De acuerdo a la Ley de Asociaciones Profesionales 23551, los delegados gremiales gozan de tutela sindical: no pueden ser despedidos o sancionados y no se puede modificar su jornada laboral ni su salario. Como representantes del Sindicato y de los trabajadores, tienen derecho a peticionar ante los organismos y autoridades pertinentes en nombre de todos sus compañeros, protegiendo la identidad personal de los mismos y resguardando su estabilidad laboral. Un delegado gremial es una herramienta importantísima de defensa de derechos y condiciones laborales puesto que puede sentarse a discutir con la patronal de igual a igual, sin temor a represalias de ningún tipo. Así en marzo de 2006 se convirtieron en el primer *Call Center* del país en poder elegir delegados gremiales de un Sindicato de Comercio.

A la par de esta estrategia de afiliación sindical, se elaboró un plan de trabajo específico, con asesoría de la Asociación de Empleados de Comercio. El plan de trabajo incluía:

- Denuncias que haría el Sindicato en nombre de todos los trabajadores ante la Secretaría de Trabajo.
- Campañas de difusión e información, a través de panfletos, para informar a todos los trabajadores de la empresa sobre sus derechos y los pasos que se iban logrando respecto a la afiliación o a cualquier otra estrategia implementada; y también campañas de sensibilización contra las políticas empresariales: por el derecho de ir al baño, de vacaciones pagadas, por la eliminación de prácticas estresantes e indignas de trato humano, entre otras, para ir preparando el camino de acciones que se ejecutarían una vez que se contara con los delegados gremiales.
- Llevar capacitaciones sobre herramientas legales que permitirían la defensa de sus derechos dadas las características particulares de los *call centres* y capacitaciones en relación con los sindicatos y con las leyes que los amparan.

Una vez nombrados los delegados se inició, con aval del Sindicato, una campaña por violación a los DDHH contra Apex America. Fue elevada a la Secretaría de Estado de Derechos Humanos (de jerarquía nacional) y a la Secretaría de DDHH de la Provincia de Santa Fe, asimismo se presentaron tres acciones sindicales concretas por aumentos salariales.

Resultados

El principal logro que señala esta experiencia es poder demostrar a los jóvenes que la organización de los trabajadores es generalmente la única herramienta que existe para la protección de los derechos laborales, principalmente en la coyuntura actual. Así el trabajo realizado ha permitido una mayor concientización de las y los jóvenes trabajadores sobre la importancia de la organización gremial y del trabajo que estas organizaciones realizan. Así se convirtieron en el primer *call centre* del país en poder elegir delegados gremiales en un sindicato de comercio.

Lo anterior ha quedado demostrado en las elecciones gremiales del año 2008. Los cuatro delegados que se presentaron nuevamente como candidatos fueron reelectos, junto a dos nuevos compañeros, sumando un total de seis delegados. Asimismo en esas elecciones hubo mayor participación y una mayor conciencia de la importancia de esa participación.

La experiencia en Rosario ha permitido un trabajo conjunto con trabajadores de *call centres* de otras provincias, como Córdoba y Buenos Aires.

Y por otra parte las acciones legales emprendidas dieron como resultado mejoras en las condiciones laborales: vacaciones pagas, derecho de ir al baño, respeto a la comunicación fehaciente vía telegrama, mayor descanso entre llamadas, mayor tiempo de descanso por jornada laboral, entre otras.

Toda la experiencia acumulada y el camino emprendido ha sido sistematizada en libros publicados que sirven de herramientas para la difusión de la estrategia y la capacitación a nivel local y nacional.

En lo que respecta a la propuesta de denuncia ante la Secretaría de DDHH, la misma ya ha enviado un dictamen en donde constata que existen efectivamente indicios importantes para creer que hay violación a los DDHH en la empresa Apex America a Sykes Company. En estos momentos, la Secretaría de DDHH de la provincia está juntando los últimos elementos de prueba para emitir su dictamen final.

Retos

- ❖ Continuar con los cursos sobre derechos económicos, sociales y culturales con jóvenes en escuelas secundarias y organizaciones barriales para lograr mayor conciencia por parte de los nuevos trabajadores sobre sus derechos.
- ❖ Continuar apoyando y dando fuerza a las iniciativas judiciales por discriminación y persecución políticas, iniciadas por trabajadores de Apex Córdoba, contra la empresa.
- ❖ Seguir trabajando en campañas de concientización pública sobre la gravedad de las condiciones laborales de los jóvenes trabajadores de *call centres*.
- ❖ Presentar un proyecto de ley sobre condiciones laborales en *call centres* que cubra a todos los trabajadores sin importar el Sindicato de afiliación
- ❖ Trabajar en la modificación de la Ley de Asociaciones Profesionales en lo que concierne a los requisitos para ser candidato a delegado, por cuanto interfiere en la vida interna de los Sindicatos y porque además constituye un acto

discriminatorio que pone en desventaja a un grupo de trabajadores –aquellos que no tienen un año de antigüedad– con respecto a otros, considerando que es competencia de los trabajadores y de sus organizaciones sindicales establecer sus estatutos y formular las condiciones de elección de sus representantes por vías democráticas.

Experiencia: El aplazamiento de los sistemas de justicia. El caso *Milton Fajardo y otros vs. Nicaragua*

Autor: Gonzalo Carrión

Organización: Centro Nicaragüense de Derechos Humano, CENIDH

País: Nicaragua

CENTRO NICARAGÜENSE DE DERECHOS HUMANO, CENIDH

La organización que presenta este caso que se resume a continuación, es el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, una organización comprometida con la promoción y protección de los derechos humanos de forma integral, que trata de alcanzar de forma participativa su vigencia efectiva, incidiendo para que el desarrollo político, económico y social del país, tenga como finalidad la dignidad y valor de la persona humana.

El CENIDH considera los derechos humanos como elemento sustancial de la democracia y del estado de derecho que permite alcanzar la paz con justicia social. Realiza acompañamiento a las personas, con presencia inmediata en los conflictos, mediación propositiva, educación y comunicación movilizadora así como alianzas locales e internacionales. Busca la incidencia en las autoridades y otros sectores a través de investigaciones y mediante el uso de mecanismos de defensa formal y no formal de los derechos humanos.

Esta experiencia resume las principales estrategias seguidas durante más de 15 años por el Centro Nicaragüense de Derechos Humanos para la defensa de los derechos laborales de un grupo de trabajadores aduaneros despedidos arbitrariamente. Este caso muestra la necesidad del trabajo de acompañamiento a las víctimas incluso después de que los casos hayan sido admitidos y existan resoluciones y recomendaciones por parte de los órganos de protección del Sistema Interamericano. En este sentido esta experiencia permite entender que el trabajo de defensa y exigibilidad de los derechos humanos incluye además la fiscalización y la presión social para que los Estados cumplan con las resoluciones y acuerdos a los que llegan.

Página web de la organización: www.cenidh.org

Contacto: direccion@cenidh.org

Derecho protegido

El derecho al trabajo en relación con el derecho al acceso a la justicia en caso de violación a este derecho y la protección a los trabajadores ante despidos injustificados.

Contexto

En mayo de 1993 trabajadores de aduanas iniciaron una huelga después de haber gestionado infructuosamente ante el Ministerio de Trabajo de Nicaragua, la negociación de un pliego de peticiones que demandaba, entre otras cosas, la re-clasificación nominal de los cargos propios y comunes de la Dirección General de Aduanas, la estabilidad laboral y la indexación del 20% de los salarios de acuerdo a la devaluación, entre otras. El Ministerio de Trabajo declaró ilegal la huelga, la policía hizo un uso desproporcionado de la fuerza contra los trabajadores que se encontraban en huelga y las autoridades de aduanas despidieron a 142 de estos trabajadores, en su mayoría líderes de base.

Este hecho se da en medio de una coyuntura nacional y mundial marcada por cambios profundos a nivel político y económico como es la privatización de casi la totalidad de servicios e instituciones estatales, el auge del libre mercado, la caída del bloque socialista, entre otros, con la consecuente afectación directa a los derechos económicos, sociales y culturales. En medio de este panorama el movimiento sindical enfrentaba en Nicaragua una ola de despidos, con particular énfasis y perjuicios para los sindicatos de afinidad sandinista.

Así, habiendo agotado los recursos internos y ante su falta de respuesta, el caso es presentado en el año 1994 ante

la Comisión Interamericana quien lo declara admisible en el año 1997. Después del camino recorrido ante este órgano del Sistema Interamericano, el 11 de octubre de 2001 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió su informe No. 100/01, en el cual recomendó al Estado de Nicaragua:

- Llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las lesiones ocasionadas.
- Adoptar las medidas necesarias para que los 142 trabajadores aduaneros que presentaron esta demanda reciban adecuada y oportuna reparación por las violaciones de sus derechos humanos aquí establecidas.

Tres periodos presidenciales democráticos pasaron sin que la situación presentada por estos trabajadores fuera atendida, ni se siguieran las recomendaciones de la CIDH. Ni el actual gobierno sandinista, al cual era afín el sindicato al que pertenecían los trabajadores, ha cumplido las recomendaciones de la CIDH o ha resuelto la situación de estos trabajadores. Por el contrario, el día 7 de junio de 2007, el Estado de Nicaragua firmó un acuerdo para el cumplimiento de las recomendaciones de la CIDH con un grupo de trabajadores, sin la presencia del CENIDH (organización peticionaria), en la que solicitaban a los trabajadores no interponer, ni presentar ante la CIDH, ni la Corte Interamericana de Derechos Humanos o cualquier otra instancia judicial o extrajudicial, denuncia o reclamación en contra del Estado de Nicaragua, si este cumple los compromisos adquiridos.

Sin embargo a pesar de este acuerdo, el Estado de Nicaragua no ha investigado ni ha sancionado conforme a la legislación interna, a los autores que agredieron físicamente a los trabajadores, ha dejado de cancelar 175 meses de obligaciones emanadas de los contratos laborales de 142 trabajadores aduaneros, correspondientes al periodo de mayo de 1993 al mes de noviembre de 2007 y no ha reintegrado en sus sitios de trabajo a los 142 empleados aduaneros, que por vía de hecho retiró.

Estrategia

El CENIDH ha establecido como estrategia de trabajo la atención y acompañamiento a las víctimas desde que conoció de la situación. En el año 1994 presentaron la denuncia firme y fundamentada ante la CIDH.

Además de la estrategia de litigio y acompañamiento legal a las víctimas, esta organización implementa otras dos estrategias de acción para el logro de sus objetivos de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos humanos laborales, a saber:

- Estrategias de Comunicación. Se llevan a cabo acciones de denuncia pública en diferentes espacios para que se conozca la verdad sobre las víctimas y con esto ejercer presión pública en medios locales a través de la presencia oportuna y constante en los medios de comunicación. Por otro lado realizan reuniones, encuentros y foros para sensibilizar a periodistas y a organizaciones gremiales sobre los derechos económicos, sociales y culturales, y la necesidad de su protección y exigibilidad para que se interesen por cubrir información referente a la violación de estos derechos.

- Estrategias de Incidencia. Para esto se trabaja en la coordinación a través de alianzas con otras organizaciones clave tanto a nivel nacional como internacional para realizar intervenciones y acciones de sensibilización dirigidas a actores claves, tomadores de decisión del Estado y campañas de promoción y divulgación de los DESC.

Resultados

El trabajo realizado por CENIDH ha permitido los siguientes logros:

- ♦ Presentar la petición ante CIDH (1994) que fue admitida por este órgano en el año 1997.
- ♦ Dar seguimiento al caso en su paso por ese órgano del Sistema Interamericano, que emitió un Informe sobre este caso en el 2001 en el que concluye que el Estado de Nicaragua violó el derecho a la integridad, los derechos a las garantías judiciales, a la protección judicial, y los derechos económicos, sociales y culturales, protegidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y estableció las siguientes las recomendaciones:
 - Llevar a cabo una investigación completa, imparcial y efectiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las lesiones ocasionadas en perjuicio de las víctimas y sancionar a los responsables con arreglo a la legislación nicaragüense.

- Adoptar las medidas necesarias para que los 142 trabajadores aduaneros que presentaron esta demanda recibieran adecuada y oportuna reparación por las violaciones de sus derechos humanos aquí establecidas.

Asimismo el CENIDH ha trabajado en el seguimiento de estas recomendaciones a través de la divulgación de los plazos y recomendaciones establecidos por el sistema de protección internacional y ha mantenido la denuncia ante el incumplimiento de las recomendaciones ahí estipuladas, y ha continuado el acompañamiento a las víctimas por más de 15 años.

Retos

- ❖ CENIDH se ha propuesto continuar denunciando la falta de cumplimiento de los señalamientos de la CIDH, como por ejemplo la no cancelación de obligaciones emanadas de los contratos laborales y que no se ha reintegrado al trabajo.
- ❖ Asimismo ha incluido como uno de sus objetivos la denuncia del debilitamiento de las organizaciones de la sociedad civil como una estrategia de debilitamiento de la lucha por la defensa y protección de los derechos humanos.
- ❖ Por otra parte el CENIDH quiere abrir diferentes espacios para atender la necesidad de atención a las víctimas.

Experiencia: Estrategias para el cumplimiento de la Convención Colectiva de Trabajo

Autor: Eric Carlos Patiño Pereda

Organización: SINTRAINCE

País: Venezuela

SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DEL INCE “SINTRAINCE”

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Sindicato Nacional de Trabajadores del INCE (SINTRAINCE), una Organización de Trabajadores del Instituto Nacional de Cooperación Educativa INCE, actualmente en proceso de transformación a Instituto de Capacitación Socialista INCES. El fin de esta organización es la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de los trabajadores de la institución. El énfasis de su trabajo se centra en velar por el respeto de los derechos laborales fundamentales y en el mejoramiento social, económico, moral, deportivo y cultural de más de 7.000 trabajadores a nivel nacional, a través de actuaciones administrativas y judiciales, y la discusión de Convenciones Colectivas de Trabajo. Se distingue además por no estar afiliada a centrales sindicales sino a organizaciones de derechos humanos tales como la PIDHDD.

Este trabajo resume las estrategias implementadas por el Sindicato de Trabajadores del INCE (SINTRAINCE) para la homologación de la Convención Colectiva de Trabajo. Los problemas enfrentados por este sindicato para garantizar el derecho fundamental a la negociación colectiva requirieron el diseño de una combinación de estrategias tanto jurídicas y administrativas como de organización y movilización de los y las trabajadoras en torno a sus derechos; acciones que tuvieron un gran impacto a nivel social y en los logros alcanzados, principalmente la consolidación de un sindicato amplio, incluyente y fuertemente democrático.

Página web de la organización: www.sintrainsces.org.ve

Dirección electrónica: sintraince@hotmail.com

Derecho protegido

El derecho fundamental a la Convención Colectiva de Trabajo en el sector público.

Contexto

Luego de una huelga general en el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) durante el año 2002, los principales dirigentes sindicales fueron despedidos. Este hecho trajo como consecuencia que la Convención Colectiva de Obreros tuviera más de siete años vencida, y la de Funcionarios más de tres años, lo que provocaba beneficios dispares para cada grupo; y además que otros grupos como los jubilados y pensionados no tuvieran ningún beneficio en esas Convenciones “devaluadas” por el tiempo, lo que provocó que los trabajadores quedaran desprotegidos.

Esta situación motivó a un grupo de trabajadores a escala nacional –elegidos en Asambleas–, a unirse para fundar un sindicato SINTRAINCE, que además de agrupar toda la fuerza laboral en una sola organización, introduciría un Proyecto de Convención Colectiva que unificaría en un solo instrumento los mismos beneficios para funcionarios, obreros, jubilados y pensionados. Dicha Convención Colectiva fue discutida durante el año 2006 y depositada en el Ministerio del Trabajo; sin embargo, las autoridades del INCE se negaron a cumplir con los trámites para que fuera homologada la Convención.

Esto se justifica por lo que pareciera ser una política actual del Estado venezolano para evitar que se homologuen las Convenciones Colectivas del Sector Público; por lo tanto, son muy pocas las experiencias sindicales victoriosas en el

tema, salvo los casos de sindicatos “patronales” que aceptan todas las condiciones del patrono sin mejoras reales para los trabajadores.

Estrategia

SINTRAINCE se planteó como objetivo central lograr una Convención Colectiva de Trabajo que dignificara a todos los trabajadores por igual. Para esto desarrolló como estrategia una Hoja de Ruta que a través de la combinación de acciones –paralelas y progresivas, que fueron intensificándose una tras otra de forma creciente–, lograran presionar a las autoridades para cumplir con ese derecho. Esta Hoja de Ruta combinó acciones jurídicas y administrativas de manera simultánea con acciones “de calle” y de protesta; es decir, actuaciones que iban desde la organización y movilización de los trabajadores en torno a sus derechos, hasta acciones ante el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Tal exigibilidad incluyó también la actuación en la jurisdicción interna por vía administrativa primero, y al agotar todos los procedimientos administrativos que el sistema jurídico permitía, se pasó a la vía judicial, interponiendo una acción de amparo constitucional.

Entre las principales acciones administrativas cabe citar: reuniones conciliatorias en el INCE, comunicaciones dirigidas al Ministro del Trabajo, al Defensor del Pueblo y al Presidente de la República, presentación de una Reclamación Conciliatoria ante el Ministerio del Trabajo, presentación de un Pliego Conflictivo (procedimiento de huelga) ante el Ministerio del Trabajo y presentación de la acción de Amparo constitucional ante los Tribunales Laborales.

Las acciones de protesta incluyeron, entre otras: volanteo (cartismo) de comunicados reclamando el derecho, empapelamiento a través de pancartas de los centros de trabajo a escala nacional, concentraciones de protesta a las puertas de los centros de trabajo, envío de denuncias y declaraciones a medios de prensa escritos, escogiendo un diario diferente cada semana, publicación de una Carta Abierta al Presidente de la República publicada en el diario de mayor circulación nacional, marcha y plantón en el Ministerio del Trabajo.

Asimismo la estrategia emprendida por SINTRAINCE buscó el apoyo y alianza con organizaciones de derechos humanos y no sindicales para fortalecer el movimiento, lograr mayor incidencia y ampliar los focos de presión.

Resultados

El principal logro alcanzado, desde el inicio de la experiencia, es haber creado SINTRAINCE, primer sindicato del país que unificó en una sola organización diferentes categorías de trabajadores: funcionarios, obreros, jubilados y pensionados; un sindicato que además de incluyente, fomenta el diálogo, la participación activa de todos sus miembros, la rendición de cuentas, facilita el monitoreo y la evaluación de las acciones emprendidas y del cumplimiento de las funciones de la Junta Directiva, entre otras cosas.

SINTRAINCE cuenta actualmente con 3.633 trabajadores afiliados en todo el territorio venezolano. La identificación y fidelidad de los trabajadores con el sindicato quedó evidenciada cuando las autoridades institucionales patrocinaron la creación de un sindicato “paralelo” (SINTRASEP-INCE) con el propósito de desarticular SINTRAINCE a través de la entrega de

regalías para atraer afiliados. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos solo capitalizó 180 trabajadores.

También la estrategia implementada permitió la suscripción y homologación de la Convención Colectiva de Trabajo. Este importante logro, alcanzado luego de un trabajo de más dos años, y a partir del cumplimiento de todas las acciones establecidas en la Hoja de Ruta, demostró la capacidad de exigibilidad del sindicato y la importancia de la combinación de estrategias, de la creación de alianzas y de la participación de las bases sindicales en la defensa y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Otro de los logros alcanzados fue la creación de importantes alianzas, especialmente con organizaciones de derechos humanos. Como consecuencia de esta alianza surgió la iniciativa de crear el Capítulo Venezolano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD, Venezuela), en la que participa SINTRAINCE lo que ha facilitado su participación en diversas experiencias, y su fortalecimiento como organización promotora y defensora de los Derechos Humanos Laborales. Asimismo, el Capítulo venezolano ha sido uno de los promotores de la creación de un Grupo de Trabajo Interamericano de la PIDHDD en materia de Derechos Humanos Laborales.

Retos

Los logros alcanzados a través de esta experiencia se deben principalmente a la disposición mayoritaria de los trabajadores de mantenerse afiliados al Sindicato, apoyar y trabajar de la mano de su directiva y hacer valer las conquistas logradas con la convención colectiva. Esto fortalece al Sindicato para nego-

ciar frente al patrono y le da gran autonomía. Este aspecto que es una de las principales fortalezas del trabajo logrado, es también uno de sus principales retos, a saber, mantener y fortalecer la membresía y fomentar su participación activa, para que puedan enfrentar los obstáculos que desde las instancias del Estado se continúen colocando al proceso de elecciones sindicales para renovar la dirección sindical. El retardo en el proceso eleccionario puede desanimar a algunos trabajadores e impactar su permanencia en el Sindicato.

En este sentido, el hecho de que el problema de la aprobación (homologación) de Convenciones Colectivas en el Sector Público Venezolano se ha instaurado como una política de Estado enfocada hacia el debilitamiento de las organizaciones sindicales autónomas, obliga a SINTRAINCE a plantearse nuevos retos, entre los cuales se encuentran:

- ❖ Lograr la incidencia para que la República Bolivariana de Venezuela suscriba el Convenio N° 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el Fomento de la Negociación Colectiva, lo cual comprometería aún más al Estado Venezolano al cumplimiento de este derecho fundamental.

- ❖ Intentar un Recurso de Nulidad del Artículo 128 del Reglamento de la Ley Orgánica del Trabajo (reformada el 28/04/2006) por inconstitucional y violatorio de Convenciones de Derechos Humanos suscritas y ratificadas por Venezuela, acción que se intentaría en conjunto con el Capítulo Venezolano de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD Venezuela) y sus organizaciones afiliadas. El artículo en

cuestión, en una injerencia indebida del Estado, inhabilita a los miembros de la Junta Directiva de aquellos sindicatos con periodos vencidos para la discusión de Convenciones Colectivas y presentación de Pliegos y Derecho a la Huelga, afectando a todos los trabajadores que quedan en estado de indefensión, dado que son los afiliados al Sindicato quienes deben exigir las elecciones de Junta Directiva. Con el agravante de que el Artículo 293 de la Constitución Nacional delega la organización de las elecciones de sindicatos al Consejo Nacional Electoral (CNE), procedimiento burocrático que puede durar más de un año.

- ❖ Trabajar por el cumplimiento de más de 30 cláusulas de las 72 que componen la Convención Colectiva de Trabajo que actualmente están sido incumplidas por los patronos.

Experiencia: Del acceso sin discriminaciones en torno al derecho a la seguridad social

Autor: Luis Miguel Cano López

Organización: FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación

País: México

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, una institución no lucrativa, plural, independiente y apartidista, que busca contribuir a la consolidación de la democracia. Creada en 1999 por reconocidos expertos en temas de derechos humanos, derechos indígenas, derechos de la mujer, salud pública y derecho ambiental, se ha especializado en el análisis de presupuestos y políticas públicas, en el fortalecimiento legislativo e institucional y en los últimos años, en el litigio estratégico en materia de derechos humanos. Respecto de esta última actividad, destacan los litigios en torno a derechos de participación política, acceso a la información, protección de radios comunitarias, información medioambiental, derechos de las mujeres y salud, a nivel nacional e internacional.

FUNDAR construye la defensa de un caso de violación al derecho a la seguridad social (atención médica) y a la no discriminación hacia un empleado de un gobierno local, al cual el Instituto encargado de proveer servicios de salud exige -como requisito previo para su inscripción-, que acredite gozar de buena salud para afiliarse y recibir atención médica.

La estrategia de litigio planteada busca conseguir que se cumplan las disposiciones constitucionales e internacionales que consagran el derecho a la seguridad social, que a nadie se le impida el goce del derecho de atención a su propia salud e incidir en la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en México.

Página web de la organización: www.fundar.org.mx

Contacto: graciela@fundar.org.mx

Derecho protegido

El derecho a la seguridad social, entendido como una especie del derecho a la salud concretada en el ámbito de los derechos laborales, buscando el acceso a la seguridad social, sin discriminaciones, para toda persona con el carácter de trabajadora.

Contexto

A una persona adulta que lleva laborando diez años para el gobierno municipal en la ciudad de Hermosillo, sistemáticamente se le ha negado la inscripción en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de Sonora (ISSSTESON) encargado de proveer servicios de salud a trabajadores del Estado. Se aduce que no goza de buena salud, esto a pesar de que se le ha renovado recientemente su nombramiento como trabajador de base del gobierno municipal. La actuación del ISSSTESON, demuestra que se aplica el precepto que exige -como requisito para la inscripción en el régimen de seguridad social- tener buena salud.

En México actualmente, los servicios de salud estatales se están organizando con un enfoque similar al de la iniciativa privada en materia de seguros; así, no solamente los costos recaen en los usuarios sino que se incrementan, o incluso se niega la atención o inscripción en casos riesgosos, como el de las personas que por no contar con buena salud, podrían representar mayores gastos para el sistema.

Este aspecto parece señalar un retroceso en la visión oficial sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ya que la vulneración del derecho a la seguridad

social de una persona trabajadora en un gobierno municipal evidencia la tendencia a reducir como sea los costos originados por la prestación de servicios de salud, y cuestiona la universalidad de los derechos sociales.

Estrategia

La estrategia de Fundar está orientada a lograr la accesibilidad universal, consiguiendo que las disposiciones constitucionales e internacionales que consagran el derecho a la seguridad social relativo a la atención médica para todas las personas trabajadoras, se cumplan de modo que a nadie se le impida el goce del derecho de atención a su salud.

Para el logro de este objetivo, el equipo de Fundar prepara el litigio asumiendo que el derecho a la seguridad social es la vía para poner en práctica el disfrute del derecho fundamental a la salud, reconocido en la Constitución para todas las personas con independencia de su estatus, sin negar, claro está, que el derecho a la seguridad social –en la vertiente que posibilita la atención médica de las personas que trabajan– pertenece al ámbito de los derechos laborales. En este sentido, la estrategia busca que la defensa del derecho a la seguridad social se vea fortalecida al relacionarla con otros derechos fundamentales que han recibido mayor atención en cuanto a su justiciabilidad, y en especial, enfocando este caso como uno de discriminación por motivos de salud.

Así, se han definido cuatro acciones específicas para el diseño de la estrategia de litigio, a saber:

- Recabar la información jurídica necesaria tanto en el marco jurídico nacional como a nivel internacional.

- Lograr la emisión de un acto estatal a partir del cual se pueda entablar un juicio en defensa de los derechos humanos afectados. Para esto se ha utilizado el derecho de petición solicitando la inscripción de la persona afectada a su régimen de prestaciones.
- Demostrar, ante la negación del ISSSTESON a tramitar esa inscripción, que se condiciona el disfrute de los derechos aludidos en razón de la salud personal.
- Trabajar para impugnar la norma general que exige -como requisito para la inscripción en el régimen de seguridad social- tener buena salud; lo que vulnera el derecho a la seguridad social por negación de la atención médica que corresponda, a causa, paradójicamente, de no gozar de buena salud.

Resultados

La respuesta del ISSSTESON negó la inscripción de la persona afectada bajo el pretexto de que se encontraba pendiente la verificación de su buen estado de salud, por lo que fue posible presentar una demanda de amparo ante los Juzgados de Distrito, iniciando así el litigio estratégico a favor de los derechos de seguridad social, salud y no discriminación. Inclusive se puede tomar como un logro inicial la respuesta preliminar del ISSSTESON, pues ha evidenciado la existencia de un problema que involucra la negación de derechos fundamentales, a causa de su política de no inscribir al régimen de seguridad social a personas que no gozan de buena salud, y además al apelar a un artículo de su reglamento para justificar su negativa;

se podrá comprobar que son artículos inconstitucionales por contravenir artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y algunos de los compromisos internacionales de los que México es parte.

A pesar de que dieron las justificaciones antes planteadas, la intervención del órgano jurisdiccional de primera instancia no fue favorable a la causa que se litiga, pues en la sentencia dictada en agosto de 2008 por el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, el juez del caso determinó no amparar a la persona que interpuso la demanda, aduciendo que no se le estaba discriminando por sus condiciones de salud, sino que su afiliación al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de esa entidad federativa se encontraba detenida por no cumplir con los requisitos exigidos por la normatividad aplicable, entre ellos nada menos que acreditar su buena salud con base en el propio artículo combatido.

Retos

El principal reto que se ha propuesto el Centro Fundar ha sido transformar un caso particular en una causa que favorezca la justiciabilidad general los derechos fundamentales. Para esto se ha propuesto obtener una sentencia favorable y conseguir un precedente judicial que reconozca el derecho a la seguridad social como una concreción del derecho a la protección de la salud de las personas trabajadoras, respecto del cual no pueden ser discriminadas alegando su condición de salud.

Asimismo se busca a través de los esfuerzos de cabildeo modificar la norma discriminatoria buscando obtener un pronunciamiento judicial que desarrolle los contenidos de los derechos humanos involucrados en el ámbito doméstico, con base

Del acceso sin discriminaciones en torno al derecho a la seguridad social

en las interpretaciones que se han dado sobre ellos en las instancias internacionales, de manera que se ratifique su incorporación en sede nacional. Por otra parte se busca generar un precedente judicial que pueda formar parte de futuras demandas particulares.

Experiencia: Defensa de la sindicalización de los líderes que luchan por la tierra. Movimiento trabajadores rurales sin tierra

Autora: Luciana Silva

Organización: JUSTIÇA GLOBAL

País: Brasil

JUSTIÇA GLOBAL

Justicia Global es una organización no gubernamental de derechos humanos que trabaja en la protección y promoción de derechos humanos y en el fortalecimiento de la sociedad civil y la democracia. Sus acciones buscan denunciar violaciones a los derechos humanos, incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en los derechos fundamentales, impulsar el fortalecimiento de las instituciones democráticas y exigir la garantía de los derechos para los excluidos y víctimas de violaciones a los derechos humanos.

Las áreas de actuación son: a) Investigación, documentación y comunicación; b) Litigio Internacional, c) Capacitación en Derechos Humanos, d) Promoción de derechos humanos; e) Protección de los defensores de derechos humanos.

Justicia Global trabaja para garantizar condiciones dignas de trabajo y el respeto a la libertad de asociación como concreción del derecho al trabajo. Para esto lleva a cabo estrategias de presión y visibilización de las violaciones a los derechos de los trabajadores rurales y el litigio internacional —a través de la denuncia de casos o a través de la presentación de informes temáticos ante los órganos del Sistema Interamericano—. Otra de las estrategias implementadas ha sido la capacitación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Esta experiencia muestra como el trabajo en red entre organizaciones de la sociedad civil y con un fuerte protagonismo de los grupos vulnerados ha permitido el logro de importantes avances en la protección y defensa de los derechos laborales.

Página web de la organización: www.global.org.br

Contacto: luciana@global.org.br

Derecho protegido

El derecho al trabajo en relación con la garantía de condiciones dignas de trabajo y del derecho a la sindicalización, y a la seguridad y protección de los líderes sindicales y de las asociaciones de trabajadores sociales y *quilombolas*¹.

Contexto

Los líderes de sindicatos y asociaciones de trabajadores rurales y quilombolas actúan en un ambiente de gran vulnerabilidad y riesgo de su vida e integridad física para garantizar el derecho a la tierra y unas condiciones dignas de trabajo a sus iguales.

Según el *Cuaderno de Conflictos en el Campo* –registro de todos los conflictos y violencias que atañen a las comunidades campesinas y a los movimientos y organizaciones de trabajadores del campo que hace la Comisión Pastoral de la Tierra cada año– en el año 2007 existían:

- 5.974 trabajadores en condición similar a la esclavitud.
- 4.340 familias desterradas.
- 260 amenazas de muerte y 66 tentativas de asesinato a líderes de la lucha por la tierra –sindicalistas, líderes del

¹ Movimiento descendiente de los esclavos que tienen como actividad principal la resistencia cultural y el trabajo de la tierra. Los quilombolas son afrodescendientes que poseen una forma de vida centrada en la convivencia comunal y la pertenencia y utilización igual de la tierra y los recursos disponibles.

Movimiento Sin Tierra, líderes de comunidades quilombolas–, ocurridas en las zonas que se caracterizan por la alta concentración de tierra en manos de latifundistas y empresas de monocultivo transnacionales.

- Más de 100 líderes sindicales puestos en prisión a lo largo de ese año.
- Conflictos en relación al agrohidronegocio, depredación ambiental, uso de violencia, precarización de las relaciones de trabajo a partir de la implementación del Plan de Aceleración del Crecimiento.

Estas situaciones impactantes de violaciones de los derechos humanos son producto de una historia de violaciones a estos derechos fundamentales en Brasil, herencia de un largo periodo dictatorial, de siglos de esclavitud, privaciones debidas a la aplicación de modelos económicos socialmente excluyentes. Asimismo a este patrón de violación, se le suma en la coyuntura actual, la entrada en escena de nuevos actores, de la violencia, de la criminalización y del uso arbitrario de procedimientos judiciales contra los defensores de los derechos humanos y movimientos sociales, como son las empresas transnacionales, los grandes grupos económicos implicados en la realización de grandes proyectos, como represas, explotaciones mineras, etc., proyectos de infraestructura, y el negocio agrícola, sofisticando todavía más los ataques y las amenazas a los líderes.

Esta situación se agrava debido a la impunidad que disfrutaban los violadores de derechos especialmente en el medio rural, que han logrado incluso la conformación de “organizaciones

paramilitares” que amenazan, intimidan y aniquilan los movimientos sociales de protección y defensa de los derechos.

Estrategia

Justicia Global implementa estrategias de promoción y protección del derecho al trabajo centradas en la garantía de unas condiciones dignas de trabajo y el respeto a la libertad de asociación. Todas sus acciones son planeadas y ejecutadas junto con la participación directa de las organizaciones de base quienes toman las decisiones respecto a su implementación; muchas de ellas son también realizadas en conjunto con otras organizaciones civiles con las que se establecen redes y alianzas estratégicas, entre estas acciones destacan:

- Documentación de las violaciones sufridas.
- Utilización de estrategias ante los medios de comunicación para dar visibilidad a las violaciones sufridas, a la situación de riesgo que sufren los líderes de los diferentes movimientos, tratando de convertir esa estrategia en un mecanismo de protección de los defensores amenazados y en un mecanismo de presión al Estado para que dé respuesta por los hechos que están ocurriendo.
- Demanda internacional a través de denuncias ante el Sistema Interamericano y el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.
- Formación en derechos humanos a las organizaciones de base para la toma de decisiones desde una perspectiva de

derechos y desde la medición de las posibilidades reales que pueden lograr a través de acciones concretas. Así se capacita en temas del Sistema Interamericano de protección de derechos.

- Acciones ante los poderes para la construcción y ejecución de políticas públicas que garanticen la no repetición de las situaciones de violencia, presentación de acciones urgentes y cartas a los Poderes Ejecutivo y Judicial con peticiones específicas en materia del cumplimiento de sus funciones.
- Elaboración de informes temáticos sobre la situación de los derechos laborales.

Resultados

Uno de los resultados principales que ha logrado Justicia Global, ha sido la creación de indicadores de impacto en el ámbito del progreso o retroceso de los derechos económicos, sociales y culturales en el Brasil. Justicia Global ha logrado establecer indicadores de impacto de sus acciones relacionadas con la promoción al derecho al trabajo especialmente en la protección de las y los trabajadores en situación de riesgo, a saber:

- ♦ *Indicador 1:* Disminución de los índices de violencia contra defensores de derechos humanos
- ♦ *Indicador 2:* Aumento del número de líderes protegidos
- ♦ *Indicador 3:* Disminución de las acciones judiciales contra líderes sindicales

Otro de los grandes logros alcanzados por Justicia Global es la presentación de casos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la preparación de otras denuncias para presentarlas ante este mismo organismo. Estas denuncias y casos son fruto del trabajo de diez años en conjunto con sindicatos y asociaciones de trabajadores rurales, de documentación de violaciones, análisis del contexto social, económico e histórico de la violación, acompañamiento de las acciones judiciales para responsabilizar a los violadores y formación de los líderes sobre mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Retos

Justicia Global se ha propuesto incidir a nivel del Sistema Interamericano para lograr que las sentencias y recomendaciones de los órganos del Sistema sean implementadas y cumplidas por los Estados.

Para esto se hace necesario que en estas mismas recomendaciones se especifique de dónde saldrá el dinero para las reparaciones y se establezcan los órganos responsables de cada acción de la sentencia o la recomendación.

Asimismo se hace necesario trabajar en la incidencia en la legislación interna para el logro de una efectiva incorporación de los tratados internacionales a la jurisprudencia nacional y con esto asegurarse de contar con las posibilidades para cumplir las recomendaciones de la Corte o la Comisión Interamericanas.

Asimismo Justicia Global se ha planteado trabajar en la preparación y sensibilización de los abogados del Estado en materia de protección y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Experiencia: Defensa y reconocimiento del trabajo doméstico a través de la reliquidación de la sociedad conyugal. Casos Sonia Arce-Elcira Rojas

Autora: Paulina A. Maturana Vivero

Organización: Corporación Humanas

País: Chile

CORPORACIÓN HUMANAS

La Corporación Humanas es un centro de estudios y acción política feminista, cuya misión es la promoción y defensa de los derechos humanos de las mujeres y la justicia de género en Latinoamérica. Sus objetivos estratégicos son:

- ◇ *La promoción de la inclusión de estándares internacionales de derechos humanos y justicia de género en los Estados de la región;*
- ◇ *La profundización de la democracia en la región, a través del fortalecimiento de mecanismos de incidencia y control social en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres;*
- ◇ *Contribuir a democratizar discursos y prácticas político-culturales que discriminan a las mujeres en la región;*
- ◇ *Posicionar a Humanas como un referente feminista en derechos humanos y justicia de género ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales.*

El caso que se ha sistematizado permite constatar que la protección y exigibilidad del derecho al trabajo para las mujeres chilenas casadas bajo el régimen de sociedad conyugal se hace muy difícil en tanto siga rigiendo esta legislación -en materia patrimonial-matrimonial- que revela la existencia de una norma objetiva, arbitraria e injusta que atenta directamente contra el principio de la igualdad, dejando a las mujeres en condiciones desfavorables para acceder al empleo, autodeterminarse y asociarse, entre otras cosas. La Corporación Humanas a través de la implementación de estrategias jurídicas y de difusión busca la reforma de las normas de sociedad conyugal, con el objetivo de igualar derechos y obligaciones dentro del matrimonio.

Página web de la organización: www.humanas.cl

Dirección electrónica: humanas@humanas.cl

Contacto: pmaturana@humanas.cl

Derecho protegido

Derechos que intervienen en la defensa de las prerrogativas y condiciones laborales de las mujeres chilenas, mayores de edad, casadas en el régimen de sociedad conyugal, a saber: valoración del trabajo femenino, resignificación del término “trabajo productivo” en relación al trabajo doméstico como aporte a la sociedad; derecho al acceso al trabajo, derecho a la asociación, derecho al emprendimiento, autonomía de determinación, capacidad plena real para la administración de bienes de las mujeres casadas, derecho a la no discriminación y a la igualdad.

Contexto

La sociedad conyugal es el régimen legal matrimonial que se contrae al momento de celebrar matrimonio, si marido y mujer no pactan un estatuto jurídico patrimonial diferente, como separación de bienes y participación en los gananciales.

Tal sistema –patrimonial-matrimonial– ocasiona y mantiene una situación que perpetúa la desigualdad de género, porque supone que el hombre como jefe del hogar tiene la representación social, legal y económica de la familia y de los miembros que la integran en el mundo público. En este régimen, los cónyuges no son iguales ante la ley a pesar de que estas normas son claramente inconstitucionales, porque está sustentado en la subordinación de la mujer al marido, restringiendo e impidiendo la libertad de las mujeres. Así, al interior del núcleo familiar, se ven afectadas la autonomía personal, de desplazamiento y de expresión; la autonomía económica para ser titular del patrimonio, administrarlo y disponer del mismo; la

libertad de emprendimiento y asociación; la autonomía jurídica para representarse a sí misma en cualquier acto de consecuencias legales; la libertad para acceder al empleo; el derecho a condiciones mínimas de trabajo, restringiendo las posibilidades de las mujeres en el campo laboral, social y político.

Estrategia

Para lograr modificar las normas de la sociedad conyugal y así proteger los derechos señalados, la Corporación decidió implementar una estrategia que involucrara a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil, centrada en el litigio emblemático.

Para esto se seleccionó el caso de una mujer pobre por la situación limitante que vive al estar casada en sociedad conyugal —el caso de Sonia Arce—, en el cual se defendería la arbitrariedad de la norma ante el poder judicial. A la par de esta estrategia, se decidió activar en el más breve plazo posible el sistema internacional, por lo que se presentó una denuncia formal contra el Estado de Chile en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Como una estrategia paralela a la judicial se trabajó una estrategia de prensa para dar relevancia al tema. A través de artículos semanales en los medios escritos y la participación en programas radiales, se le dio difusión al tema y se discutió las implicaciones que tiene a nivel social y a nivel del disfrute de derechos. Paralelamente se elaboraron minutas legislativas que se hicieron llegar a la totalidad de los parlamentarios del Congreso, iniciándose un proceso de lobby en ese ámbito. Igualmente se solicitaron reuniones con Cancillería, Ministerio de Justicia y el Servicio Nacional de la Mujer, con el fin de instalar el tema en la agenda pública.

La estrategia implicó también la inclusión del sector académico que participó en las discusiones y alimentaron la estrategia jurídica, al lado de la difusión que se logró del tema en este medio a partir de la elaboración de artículos especializados.

Asimismo se establecieron alianzas con otras ONG e instituciones de la sociedad civil que participaron activamente en todo el proceso.

Resultados

La estrategia definida permitió significativas alianzas con el Ejecutivo, particularmente con Cancillería y el Servicio Nacional de la Mujer, que posibilitaron negociar y lograr una solución amistosa al proceso, que se suscribió en Washington en marzo 2007, en la que el gobierno de Chile se comprometía a derogar las normas sobre sociedad conyugal. Con esto se evidencia que se logró poner en la agenda pública y concienciar a la sociedad en general sobre un tema ignorado pero que al explicitarse suscita un gran respaldo. Esto impactó varios ámbitos, uno de ellos el académico; importantes figuras universitarias y centros de estudios jurídicos presentaron artículos a la prensa y a revistas especializadas en relación al derecho a la igualdad.

También la estrategia impulsó la activación de la discusión del proyecto de ley sobre la materia (Boletín 1707. Ley que modifica el Código civil y leyes complementarias en materia de sociedad conyugal otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones) que permanecía en proceso en la cámara desde su presentación en 1995.

Sin embargo los acuerdos de la solución amistosa no se han cumplido aún y la Corporación Humanas considera que

no ha habido cambios en la mejora del derecho, puesto que la norma no ha sido eliminada y no hay variación en cuanto a la existencia de la discriminación. Por tanto, Humanas definió presentar otro caso –el de Elcira Rojas– a la CIDH, para evidenciar la falta de cumplimiento de los acuerdos por parte del estado chileno.

Asimismo se pueden señalar como logros indirectos de esta estrategia un descenso en el número de matrimonios contraídos bajo el régimen de sociedad conyugal ya que quienes contraen matrimonio están pactando algún régimen alternativo económico

Retos

La Corporación Humanas se enfrenta ahora al reto de poder potenciar el impacto alcanzado para lograr que los acuerdos de la solución amistosa se cumplan. En este sentido la preparación del caso Elcira Rojas será clave también para incidir a nivel del Sistema Interamericano sobre cómo lograr el cumplimiento de los acuerdos establecidos. Esto abre una discusión en torno a la necesidad de que en las sentencias, informes y otros escritos de la CIDH, se establezcan plazos para el cumplimiento y que los Estados presenten los pasos a seguir para el cumplimiento de acuerdos o sentencias.

Experiencia: Promoción de los derechos laborales de las trabajadoras del hogar en Sucre - Chuquisaca

Autor: Edgar Molina

Organización: ASOCIACION PERMANENTE DE DERECHOS HUMANOS DE CHUQUISACA

País: Bolivia

ASAMBLEA PERMANENTE DE LOS DERECHOS HUMANOS DE CHUQUISACA (APDHCH)

La Asamblea Permanente de los Derechos Humanos de Chuquisaca (APDHCH), es una institución civil, pluralista, democrática que busca el ejercicio y vigencia de los Derechos Humanos en todos los sectores, independientemente de toda filiación política y religiosa y está compuesta por personas naturales y jurídicas identificadas con sus principios”

La APDHCH tiene por objetivos defender la vigencia de los Derechos Humanos en Bolivia de acuerdo a las prescripciones de la CPE, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos, pactos, acuerdos, convenios, protocolos internacionales referidos a la vigencia de los derechos humanos, de los pueblos y de las minorías étnicas; y apoyar a las personas, organismos e instituciones que luchan por el pleno ejercicio de los derechos humanos sean estos individuales o colectivos.

En cuanto a la sistematización que aquí se presenta, la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Chuquisaca ha desarrollado una estrategia para la protección y exigibilidad de los derechos laborales de las trabajadoras domésticas. Esta estrategia está centrada en la superación de los problemas de discriminación y vulneración de sus derechos fundamentales que sufre esta población. Asimismo la estrategia está pensada para brindar a este grupo de trabajadoras un espacio donde atender sus consultas y empoderarlas para que sean protagonistas en la defensa y disfrute de sus derechos.

Dirección electrónica: apdhch@gmail.com

Contacto: medgarmanuel@hotmail.com

Derecho protegido

El derecho al trabajo en relación con los derechos laborales de las trabajadoras del hogar

Contexto

La vulnerabilidad en que se encuentran las trabajadoras del hogar para la defensa de sus derechos laborales se debe principalmente a su situación de triple discriminación: por ser mujeres, por ser migrantes y por ser indígenas –en su mayoría–. Muchas de las trabajadoras domésticas provienen del ámbito rural y deben emigrar a las ciudades sin conocer el contexto de la sociedad, muchas veces sin conocer el idioma y casi siempre desconociendo sus derechos laborales.

Esta situación ha facilitado que los empleadores no cumplan con las condiciones y derechos laborales que les corresponden, por lo que se ha detectado que en muchos casos las trabajadoras domésticas no reciben el salario mínimo establecido por las normas laborales; viven en condiciones que no respetan los mínimos de habitabilidad y seguridad; se dan abusos en el número de horas trabajadas, superando en mucho las establecidas por ley; y también muchas no cuentan con el seguro de salud. A todo esto debe sumarse el amedrentamiento y violencia que algunas sufren por parte de sus empleadores.

Hasta el año 2000 las trabajadoras del hogar no se encontraban organizadas en un sindicato donde pudieran asumir la defensa de su sector, y no encontraban espacios donde acudir para recibir orientación sobre sus derechos y denunciar las violaciones a los mismos.

Estrategia

La estrategia desarrollada por la Asamblea ha sido la exigibilidad de los derechos de las trabajadoras domésticas a través del trabajo en tres áreas: capacitación, apoyo jurídico e incidencia.

La estrategia de capacitación se implementa a través de la concientización de las trabajadoras domésticas sobre sus derechos laborales, los instrumentos que los protegen y las obligaciones que deben cumplir sus patrones. Además de la capacitación directa a las trabajadoras, se han formado un grupo de líderes entre las mismas trabajadoras domésticas, que actúan como mediadoras, acompañando a otras trabajadoras en los diferentes temas referidos a la reivindicación de sus derechos.

La estrategia de apoyo jurídico se da de varias formas, a través de la resolución de consultas específicas, promoviendo el acompañamiento de las mediadoras en trámites legales que deben llevar a cabo para la exigencia de sus derechos, o mediante la intervención jurídica para la resolución de los casos de violación de derechos laborales.

En relación al último punto, la Asamblea por lo general trabaja promoviendo acuerdos entre las partes con el objetivo de abreviar los procedimientos y empoderar a las trabajadoras al lograr que sus patrones reconozcan sus derechos y los cumplan. Si no es posible la resolución a través de acuerdos, la Asamblea se encarga de interponer los casos ante instancias administrativas (Jefatura de Trabajo del Ministerio de Trabajo) e instancias jurisdiccionales para el cumplimiento de los derechos laborales.

Como parte de las estrategias de incidencia se redactan escritos para lograr que la discusión que se ha abierto en el

Congreso para la disminución del plazo procesal de las causas en materia laboral llegue a buen término y se apruebe la celeridad en los procesos por causas laborales. También se impulsa la sindicalización de las trabajadoras como estrategia de reivindicación de sus derechos, la desmitificación de las ideas asociadas a los sindicatos, que muchas veces impiden su afiliación, y el fomento de su participación en la federación nacional de trabajadoras domésticas para la incidencia a nivel nacional en la defensa y exigibilidad de sus derechos laborales.

En esta misma línea de incidencia, el otro eje que ha desarrollado la Asamblea Permanente es la de convertirse en un espacio para la recolección de propuestas tendientes a la mejora de la normativa existente en materia de trabajo asalariado del hogar, así como el impulso de normas sobre el Seguro de Salud, aprovechando la coyuntura actual en la que el gobierno está impulsando leyes que favorezcan al sector como es la ley de regulación del trabajo asalariado del hogar (Ley 2450).

Resultados

Uno de los principales logros alcanzados a partir de la implementación de esta estrategia, es que se creó una coordinación permanente con el sindicato de las trabajadoras del hogar para apoyar jurídicamente en procesos administrativos y jurisdiccionales para la exigibilidad de los derechos laborales de estas trabajadoras.

Por otra parte la Asamblea ha logrado convertirse en un espacio para la asesoría jurídica para estas trabajadoras, lo que ha permitido también que la institución sea cada vez más conocida como patrocinadora de los sectores más desprotegidos de la población a los cuales brinda apoyo jurídico para reivindicar

sus derechos frente a cualquier abuso en el trato empleador-trabajador.

El trabajo realizado ha permitido consolidar que en los ámbitos administrativos y tribunales de justicia, sea reconocida la ley del Trabajo Asalariado del Hogar; de esta forma se ha generado el respeto de la parte empleadora a los derechos laborales de la trabajadora del hogar.

Se ha logrado, en la mayoría de los casos, que se le reconozca a la trabajadora sus beneficios sociales.

Retos

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Asamblea Permanente es asegurar los recursos económicos para la sostenibilidad del proyecto. Este rubro impacta también el seguimiento de los casos judicializados ya que la administración de justicia aunque es gratuita, implica una serie de erogaciones en cuanto a valores y recaudos judiciales que son necesarios para iniciar y proseguir una demanda, y como la organización no cuenta con los recursos para hacerle frente y las personas beneficiarias tampoco, algunas veces deben desistir de proseguir con un proceso por falta de recursos.

Otro gran reto es el de lograr la aplicación de la ley 2450 en la relación laboral, y seguir capacitando a trabajadoras del hogar y a otras organizaciones para que su implementación sea una regla. Asimismo la Asamblea se ha propuesto seguir incidiendo para lograr complementar esta ley, con reglamentación sobre el seguro social.

Experiencia: Remuneración mínima vital

Autor: Daniel Felipe Riveros Pardo

Organización: Universidad Externado de Colombia

País: Colombia

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es la Universidad Externado de Colombia, una institución universitaria que tiene como prioridad la formación de personal capacitado para desempeñar, desde diferentes áreas profesionales y en variados escenarios, públicos y privados, una labor de garantía de los derechos humanos. Desde esta visión se ha planteado el trabajo de defensa judicial adelantado para salvaguardar los derechos de los trabajadores de escasos recursos a través de la labor gratuita de defensa judicial.

A través de consultorios jurídicos de atención gratuita para trabajadores de escasos recursos, la Universidad Externado de Colombia, ha implementado una estrategia de justiciabilidad del derecho a la remuneración mínima vital en el contexto de la flexibilización laboral. Al mismo tiempo, se busca garantizar el derecho al acceso a la justicia para esta población, y promover, a través de las estrategias jurídicas implementadas, el respeto a otros derechos laborales violentados.

Dirección electrónica: sitioweb@uexternado.edu.co

Contacto: DANIEL.RIVEROS@uexternado.edu.co

Derecho protegido

El acceso a la justicia de personas de escasos recursos económicos para la reivindicación de sus derechos laborales, específicamente el derecho a la remuneración mínima vital y móvil, es decir un ingreso que sea suficiente para satisfacer los requerimientos básicos indispensables para garantizar la digna subsistencia de la persona y de su familia, y reajustado según las fluctuaciones monetarias, para así intentar mantener el poder adquisitivo real de los salarios.

Contexto

La flexibilización laboral implantada a raíz de la apertura económica que se dio en Colombia, trajo consigo varias formas de deslaborización de la relación laboral, entre ellas se encuentran: la flexibilidad contractual, es decir, las distintas prácticas que tienen como fin la organización variable de las horas de trabajo, lugar de trabajo y de las tareas impuestas por parte del empleador; además la flexibilización externa, la cual consiste en la contratación por parte del empleador con terceros, específicamente empresas de servicios temporales, empresas asociativas de trabajo y cooperativas de trabajo asociado, con el fin de reducir los costos de producción.

Esta última forma de flexibilización laboral conlleva una sustitución de los trabajadores a cargo del empleador, por una planta de personal a cargo de terceras personas, las cuales por sostener una relación civil o comercial con las personas que prestan directamente el servicio, pueden pactar una remuneración que no asegure la subsistencia digna de la persona o que no esté acorde con la cantidad y calidad de trabajo; o que

desconozcan otros derechos que les han sido conferidos por el ordenamiento jurídico a los trabajadores.

La falta de conocimiento sobre sus derechos laborales que tienen muchos trabajadores del país, ha facilitado que sus empleadores se aprovechen de su ignorancia, con el fin de modificar la relación laboral existente o cambiar el tipo de remuneración que los trabajadores devengan. Muchas veces los empleadores hacen suscribir a los trabajadores documentos, en los cuales estos renuncian a diferente clase de prerrogativas, a las cuales tienen derecho; documentos que después son utilizados como prueba en los procesos judiciales adelantados en contra del empleador.

Estrategia

La estrategia implementada por la Universidad Externado de Colombia para lograr la salvaguardia del derecho a la remuneración mínima vital es su justiciabilidad. Para esto cuenta con consultorios jurídicos a cargo de funcionarios y estudiantes de la universidad que asesoran legalmente o representan judicialmente a las personas a las cuales se les ha vulnerado su derecho a la remuneración mínima vital.

Asimismo la estrategia de justiciabilidad se complementa con la investigación jurídica, ya que los conocimientos adquiridos sirven para elaborar nuevas estrategias para la protección de los derechos de los trabajadores. Cada año se sistematizan los logros y resultados y se comparte esta información con la comunidad académica, profesores, investigadores, funcionarios y estudiantes, por medio de la revista *Informativo*.

Este medio de comunicación ha servido para mejorar la experiencia implantada por la Universidad, puesto que ha creado

un espacio para fomentar el diálogo entre los académicos y las personas encargadas de realizar las acciones pertinentes para la defensa de los derechos de los trabajadores.

La Universidad, al asumir la representación legal de los trabajadores, logra que estos puedan acceder al aparato de administración de justicia y reivindicar sus derechos sin necesidad de asumir el alto costo de los servicios de un abogado, teniendo en cuenta que es requisito esencial para presentar una demanda contar con los servicios de un profesional del derecho.

Para lograr la justiciabilidad de los derechos vulnerados, la Universidad lleva a cabo dos acciones previas a la judicialización, a saber:

- La identificación del caso a través de la recepción de la situación que atenta contra los derechos de las personas trabajadoras y la recopilación de la información pertinente para su análisis.
- La valoración de su viabilidad. El testimonio es analizado por un grupo de funcionarios que estudian la viabilidad del caso ante los estrados judiciales. En caso de ser viable ante los estrados judiciales, se pasa a la segunda etapa: la judicialización. En esta etapa se estudia cuál es la mejor estrategia jurídica; se presenta la demanda y se adelanta el proceso ante la jurisdicción laboral o constitucional. Esta etapa va desde la presentación de la demanda hasta la representación judicial en segunda instancia.

También la estrategia de la Universidad Externado de Colombia ha permitido brindarles ayuda legal a los trabajadores y trabajadoras de escasos recursos a través de las asesorías

legales inmediatas, en las cuales se resuelven dudas sobre la forma, monto y periodicidad en que su salario y sus prestaciones sociales han de ser canceladas.

Resultados

La Universidad Externado de Colombia, desde la implementación de la estrategia de judicialización del derecho a la remuneración mínima vital, ha tenido como meta la protección de los derechos de los trabajadores, este objetivo se ha conseguido durante más de 15 años.

El proyecto ha tenido una amplia acogida y ha hecho que la Universidad sea vista como promotora de los derechos de los trabajadores. A nivel cuantitativo se ha logrado que en este momento se estén llevando ante los estrados judiciales más de seiscientos cincuenta procesos aproximadamente, contando entre ellos los procesos en que todavía no hay sentencia de segunda instancia; y que solo en los últimos dos años se hayan atendido más de mil asesorías jurídicas.

Además se ha obtenido, por medio de esta estrategia, la protección efectiva de alrededor de trescientos cincuenta trabajadores, los cuales se han visto beneficiados por la decisión favorable de la jurisdicción laboral.

Esta justiciabilidad del derecho al trabajo ha traído más de 350 sentencias exigibles y ejecutables en segunda instancia; más de 250 sentencias en primera instancia a favor de los intereses de los trabajadores y más de 500 procesos en curso para reivindicar los derechos de los trabajadores.

A nivel cualitativo, la alta calidad de la defensa judicial impartida por la Universidad Externado de Colombia, ha logrado que una amplia mayoría de dichos procesos haya obtenido una

decisión favorable a los derechos e intereses de los trabajadores. Asimismo se han escogido varios casos emblemáticos para el logro de impactos a nivel social, a través de la difusión de las sentencias.

Debido a las particularidades de la estrategia implementada por la Universidad Externado de Colombia, es decir por la individualidad de los casos y por las diferentes situaciones de vulneración de los derechos de los trabajadores que se pueden presentar, la Universidad ha desarrollado diferentes métodos de reivindicación judicial del derecho a una remuneración mínima vital, en los que se encuentran la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, el fraude a la ley, la aplicación directa de los preceptos constitucionales, excepciones de constitucionalidad de las normas laborales, entre otros.

Retos

Uno de los principales retos a los que se enfrenta la Universidad Externado de Colombia, es la sostenibilidad del proyecto y la posibilidad de ampliar su cobertura, debido a la excesiva onerosidad de la puesta en marcha del aparato jurisdiccional.

Asimismo algunos de los funcionarios a cargo del proyecto se están planteando elevar algunos de los casos ante el Sistema Interamericano para lograr incidir en las estrategias de vigilancia estatales en materia de protección de los derechos laborales.

Experiencia: Verificación del cumplimiento
de las recomendaciones del Libro Blanco

Autora: Irene Cuéllar

Organización: Organización Internacional del
Trabajo

País: El Salvador

PROYECTO VERIFICACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES DEL LIBRO BLANCO, OIT

El caso cuyo resumen se presenta a continuación, trata sobre el Proyecto Verificación de las Recomendaciones del Libro Blanco. El “Libro Blanco” fue firmado por los Viceministros de Trabajo de los cinco países de Centroamérica y República Dominicana en 2005. Contiene un conjunto de compromisos nacionales y regionales adoptados voluntariamente por los países firmantes “tendientes a mejorar la aplicación y el cumplimiento de los derechos laborales, así como a fortalecer las instituciones laborales en los países de la región”.

Esta sistematización presenta las estrategias implementadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) a través de su Proyecto de Verificación para el seguimiento de los acuerdos regionales establecidos por Centroamérica y República Dominicana para la promoción del respeto y vigencia de los derechos y principios fundamentales del trabajo. Estas iniciativas buscan la participación activa de los tres actores clave en el proceso laboral –gobiernos, trabajadores y empleadores– para desarrollar las capacidades institucionales relacionadas con la implementación de la legislación laboral y la creación de una cultura de cumplimiento de los principios y derechos fundamentales.

Página web de la organización: web.oit.or.cr

Contacto: icuellar@oit.org.sv

Derecho protegido

Promover las Normas Internacionales de Trabajo (NIT), así como los principios y derechos laborales fundamentales, los cuales se refieren al conjunto de derechos humanos vinculados al empleo y a los trabajadores y trabajadoras, y cuya razón de ser se enmarca en la posibilidad de generar condiciones mínimas de trabajo para todas las personas.

Contexto

Los países de Centroamérica y República Dominicana se caracterizan por contar con un mercado laboral precario, un bajo nivel de preparación de los trabajadores y trabajadoras, un crecimiento económico deficiente y serias desigualdades en la distribución de ingresos. Todo ello ha generado un crecimiento en la cantidad de personas en situación de pobreza y pobreza extrema, una baja cobertura de la protección social y pocos acuerdos políticos sobre reformas fiscales, entre otras cosas.

Por otra parte, estos países han ratificado la totalidad de los Convenios Fundamentales de la OIT, comprometiéndose a garantizar los principios y derechos fundamentales en el ámbito laboral y han formulado a nivel regional declaraciones orientadas a la creación de empleo y el trabajo decente.

La OIT se encuentra actualmente desarrollando en Centroamérica y República Dominicana una serie de proyectos de cooperación técnica que tienen por objetivo desarrollar capacidades institucionales relacionadas con la implementación de la legislación laboral, la creación de una cultura de cumplimiento de la normativa laboral nacional e internacional y la promoción del diálogo social entre los actores claves

de la relación laboral. Todo ello para sentar las bases sobre las cuales se desarrollará la promoción del respeto y vigencia de los derechos y principios fundamentales del trabajo, necesarios para construir las condiciones para fomentar el trabajo decente en la región.

Uno de estos proyectos de cooperación técnica es el denominado Verificación del Cumplimiento de las Recomendaciones del Libro Blanco. El “Libro Blanco” es un documento que los gobiernos de Centroamérica y República Dominicana elaboraron, en el marco de la ratificación del DR-CAFTA, en el cual los Viceministros de Trabajo y Comercio asumen un conjunto de retos y presentan recomendaciones tendientes a mejorar la aplicación y cumplimiento de los derechos laborales, así como a fortalecer las instituciones involucradas en la labor de promoción, respeto, vigencia y garantía del goce y disfrute de los derechos laborales fundamentales. Así pues, en dicho documento se incluyeron compromisos adoptados en forma voluntaria por los países signatarios para mejorar la legislación laboral y su aplicación, identificando aquellas áreas relacionadas con la implementación y la creación de capacidades que exigen mayores esfuerzos, concretar un plan de trabajo y los recursos necesarios para avanzar dichas áreas, y asegurar que los esfuerzos conjuntos de los Ministerios de Trabajo y Comercio se abordan en la agenda laboral de Centroamérica y República Dominicana de manera estratégica y continua.

En el Libro Blanco, los países solicitan a la OIT “que elabore una evaluación cada seis meses para presentarla ante los Ministerios de Trabajo y Comercio de la región, en la que se verifique el progreso del plan de implementación tanto a nivel nacional como regional”.

Estrategia

El objetivo general de esta iniciativa es entonces contribuir a los esfuerzos en curso que vienen realizando los países de la región para desarrollar las capacidades institucionales relacionadas con la implementación de la legislación laboral y la creación de una cultura de cumplimiento de las normas laborales.

Los sectores a los que va dirigido el proyecto, responden directamente al carácter de origen tripartito de la misma OIT, a saber: trabajadores y trabajadoras y sus organizaciones (sindicatos); empleadores y sus organizaciones (gremiales y asociaciones) y los Gobiernos, a través de las instituciones estatales responsables de garantizar la aplicación efectiva de la legislación laboral y de velar por el respeto irrestricto de los derechos laborales fundamentales (Ministerio de Trabajo, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría General de la República, Ministerio de Economía, Consejo Nacional de la Judicatura, Consejo Superior del Trabajo).

El Proyecto de Verificación desarrolla tres grandes estrategias basadas en el apoyo técnico a cada uno de los actores involucrados para el logro de la divulgación y promoción de los derechos laborales fundamentales incluidos en el Libro Blanco y también la elaboración de instrumentos de monitoreo, seguimiento y planificación estratégica para la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco. Las estrategias son:

- Estrategia de apropiación nacional de las recomendaciones del Libro Blanco, evaluación del progreso y seguimiento nacional a partir de la consulta e implementación del Plan de Implementación de los Compromisos del Libro Blanco en coordinación con el Ministerio de Trabajo de cada país.

El grupo tripartito da seguimiento a los compromisos a nivel nacional a través de evaluaciones semestrales

- Estrategia de cooperación regional e intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas para apoyar el cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco en las reuniones y talleres entre los Ministerios de Trabajo de Centroamérica y República Dominicana y con la producción de materiales regionales.
- Estrategia de diseminación de información sobre los derechos laborales en áreas identificadas como prioritarias y en apoyo a la implementación de las recomendaciones del Libro Blanco. Se producen materiales informativos, se organizan foros y otras actividades en el ámbito de la comunicación; se promocionan y difunden los informes de verificación nacionales y los resultados de los estudios regionales que se realizan. Este último aspecto busca incidir en los tomadores de decisión de modo que los resultados sirvan de insumo para la creación de nuevas estrategias y políticas que fomenten una cultura de respeto irrestricto de los derechos y principios laborales fundamentales.

Resultados

El proyecto de verificación ha garantizado la participación y el consenso en la elaboración de instrumentos tales como el Plan Nacional de Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco 2007-2010, elaborado por los Ministerios de Trabajo de la región junto con instituciones y actores sociales. Este Plan contiene los objetivos, resultados, indicadores y las

acciones requeridas para alcanzar los compromisos, tanto nacionales como regionales.

Asimismo se ha logrado el monitoreo de las políticas laborales a través del acompañamiento a los Comités Nacionales de Seguimiento.

Se han elaborado los Informes semestrales del Equipo de Expertos de Verificación de OIT, lo que ha permitido generar –tanto para gobiernos como para organizaciones de trabajadores y empleadores y para la sociedad en general–, información relevante y actualizada cada seis meses, sobre el progreso logrado por cada uno de los países, en seis áreas prioritarias.

Se han realizado consultas con representantes de los tres sectores, para informarles sobre el proceso de elaboración del instrumento y recoger sus aportes para el mejoramiento del mismo.

Se ha instaurado en cada país el Comité Nacional de Seguimiento del Plan de Implementación de los Compromisos del Libro Blanco, cuyo propósito principal es monitorear la implementación y el desarrollo de las actividades contenidas en el Plan de Implementación, así como fomentar el diálogo social.

Se han desarrollado reuniones de seguimiento y talleres de planificación y de capacitación para fortalecer las capacidades de las instituciones responsables de la ejecución del Plan, en las áreas de registro y procesamiento de la información y seguimiento de indicadores.

Para el caso de las organizaciones de los trabajadores, se les ha apoyado en la planificación y financiamiento de una serie de actividades que ellos mismos, a partir de los datos que los dos informes de verificación han arrojado, han definido como prioritarias para la promoción y el seguimiento de las recomendaciones del Libro Blanco.

En todos los países se ha comenzado a implementar una estrategia de comunicación del proyecto cuyo objetivo el primer año, fue generar conocimiento sobre la situación sociolaboral de la región, los derechos fundamentales del trabajo, las recomendaciones del Libro Blanco, entre otros aspectos.

Retos

A pesar de que la estrategia implementada incluye un componente de difusión del proyecto y de los compromisos regionales, existe aún una falta de apropiación – principalmente de los mandos medios y personal técnico de los Ministerios de Trabajo – de las recomendaciones del Libro Blanco así como de su Plan de Implementación, producida por el desconocimiento de los documentos y sus alcances. Por lo tanto, el Proyecto de Verificación tiene como uno de sus principales retos lograr una mayor difusión e incidencia al interior de los Ministerios.

Asimismo debe trabajar en el desarrollo de habilidades en el área de planificación y en la implementación de directrices claras que puedan ser utilizadas por todas las dependencias que conforman los Ministerios de Trabajo para la elaboración de estrategias institucionales que permitan la consecución de una meta común.

Otro reto al que se enfrenta el Proyecto es mejorar el manejo y calidad de la información que manejan los Ministerios y otras entidades gubernamentales para la toma de decisiones; en los otros sectores se hace necesario lograr mayor articulación del movimiento sindical y superar la apatía del sector empleador para involucrarse en este tipo de iniciativas.

Verificación del cumplimiento de las recomendaciones del Libro Blanco

Es necesario divulgar en mayor grado los Compromisos del Libro Blanco entre las autoridades máximas de los países e iniciar un proceso de cabildeo e incidencia para la inclusión de los Compromisos del Libro Blanco en los planes y políticas generales de los gobiernos.

Experiencia: Modificación a la Ley del Primer Empleo y fomento de la inserción laboral juvenil a través del Proyecto Empleojuven.py

Autora: Rossana Patiño

Organización: Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo- CIRD

País: Paraguay

CENTRO DE INFORMACIÓN Y RECURSOS PARA EL DESARROLLO, CIRD

La organización que presenta el caso que se resume a continuación es el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), una organización fundada en el año 1988 con el fin de apoyar a las organizaciones de la sociedad civil –comisiones vecinales, ONG, asociaciones ciudadanas, empresas, fundaciones, etc.–, de manera a que se conviertan en protagonistas del desarrollo del país, promoviendo la responsabilidad social y la capacidad de incidir efectivamente en el proceso de toma de decisión pública.

El CIRD ha logrado un alto nivel de efectividad en la implementación de sus programas a través de la mezcla de tres elementos: información veraz y oportuna; recursos humanos especializados; y capacidad ágil y transparente de gestión de proyectos. Además, en su existencia el CIRD ha gerenciado diversos proyectos de apoyo a instituciones públicas.

Esta sistematización resume las dos grandes estrategias implementadas por el Centro para atacar el problema de desempleo que padece la juventud paraguaya. Estas estrategias desarrolladas paralelamente lograron la incidencia en relación con la Ley del Primer Empleo vigente en el país, y permitieron la inserción laboral de más de 500 jóvenes a partir de su capacitación y de la creación de alianzas estratégicas con empresarios nacionales. La experiencia del CIRD demuestra la necesidad de crear alianzas con diversos sectores como estrategia central para la protección de los derechos laborales.

Página web de la organización: www.cird.org.py

Contacto: rosanap@cird.org.py

Derecho protegido

Derecho al trabajo en relación con la garantía de un trabajo digno y a la igualdad en el acceso.

Contexto

Según datos oficiales del Censo Nacional de 2006, la población total del Paraguay es de 6,068.000. La estructura por edad en el país revela una población predominantemente joven, donde el 62,6% de la población tiene menos de 30 años de edad: de esta cifra, el 6,7 % se encuentra desempleado, y el 24% subempleado.

Asimismo investigaciones realizadas han revelado que existe una suerte de “divorcio” entre la demanda laboral y la oferta de profesionales, ya que las empresas necesitan recursos humanos capacitados en mandos medios, personal técnico y operarios, pero la formación se hace en otros campos por lo que la población, principalmente la población joven que recién termina sus estudios, no encuentra trabajo. Este desconocimiento sobre las necesidades del mercado paraguayo se ha traducido en una falta de orientación a estudiantes de secundaria y otras poblaciones para que consideren sus alternativas laborales a la hora de elegir su formación profesional, y poder garantizarse, en la medida de lo posible, un trabajo al finalizar sus estudios.

La falta de atención sobre la inserción laboral de los jóvenes generó lo que en Paraguay se conoce como “pobreza generacional”, es decir, jóvenes en contextos pobres, desempleados que generaban aún más pobreza. A lo anterior se unía la ausencia de una Ley de Juventud que contemplara la protección

a sus derechos laborales, y también la no implementación efectiva (a partir de su revisión) de la actual Ley 1980/02 del Primer Empleo.

Esta Ley N° 1980/02 “Del Primer Empleo” tiene por objeto establecer normas para regular, incentivar y fomentar el empleo juvenil, para jóvenes de 15 a 28 años de edad; sin embargo contiene una serie de aspectos que violan la Constitución nacional y los tratados internacionales, como los convenios internacionales de la OIT, ratificados por el Paraguay. Es inconstitucional porque viola el art. 92 de la Carta Magna, que garantiza el salario mínimo y la bonificación familiar; viola la Ley en materia de seguro social (Ley 98/92, Carta orgánica del Instituto de Previsión Social); también exige la presentación de un certificado de no haber trabajado formalmente, requisito que es imposible cumplir por cuanto el Ministerio de Justicia y Trabajo no tiene un control de desempleados para entregar este documento; viola el Código Laboral en materia de vacaciones, seguro social y bonificaciones.

Estrategia

El CIRD definió dos grandes estrategias desarrolladas paralelamente para atender la problemática del desempleo juvenil, a saber:

1. Estrategias de incidencia sobre la Ley del Primer Empleo a partir de dos ejes: por un lado la promoción y difusión de la Ley; por otro, el análisis y posterior modificación de dicha Ley para hacerla respetuosa de la Constitución, leyes nacionales y convenios internacionales, y para que logre finalmente cumplir su objetivo: regular, incentivar y

Modificación a la Ley del Primer Empleo y fomento de la inserción laboral juvenil

fomentar el empleo juvenil desde un marco de protección de sus derechos. Para esto se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Campañas de difusión y análisis de la Ley con varios sectores de la sociedad civil y con actores gubernamentales.
 - Alianzas estratégicas con varios sectores como el sindical, empresarial y con organizaciones juveniles.
 - Realización conjunta de un Anteproyecto de Modificación de la Ley 1980/2002 Del primer empleo.
 - Elaboración conjunta de proyecto de Ley de Inserción Laboral Juvenil
2. Estrategia de intervención con la implementación del proyecto Empleojuven.py. Este es un programa que tiene por objetivo la inserción laboral de jóvenes de entre 18 y 29 años, mediante la aplicación de un modelo de capacitación y la identificación de demandas concretas de empleo. Para llevar a cabo esta estrategia se realizaron las siguientes acciones:
- Estudios sobre demandas laborales en el Paraguay y sobre las necesidades de formación integral, realizados con la participación de redes y agrupaciones, como por ejemplo La Red Juventud Paraguay, la Casa de la Juventud, los departamentos de juventud de las

municipalidades y gobernaciones. Estas investigaciones señalaron brechas entre la demanda laboral existente y la oferta de profesionales. Asimismo descubrieron la falta de espacios de capacitación para ciertas profesiones u oficios.

- Creación de alianzas estratégicas con el sector público, el sector empresarial privado y los centros de educación para lo cual se difundieron los resultados de las investigaciones realizadas.
- Creación de espacios de diálogo y participación de la población objetivo –jóvenes desempleados, sector privado y Gobierno– a través de encuentros para analizar el problema del desempleo juvenil.
- Creación de espacios de capacitación de los jóvenes en áreas con demanda laboral detectadas, con énfasis en el desarrollo personal de los beneficiarios. Así además de la capacitación y entrenamientos básicos para el desempeño laboral, el programa Empleojuven.py, brinda capacitación respecto a los derechos laborales de los futuros trabajadores, e imparte cursos de formación humana y desarrollo personal tendientes a brindar las herramientas legales y herramientas para la vida.
- Concertación de espacios de entrenamiento y pasantía con empresas.

Resultados

El trabajo de incidencia y difusión sobre la Ley del Primer Empleo permitió movilizar a los sectores de la sociedad civil y el Estado para analizar y estudiar la Ley, lo que facilitó que en noviembre de 2007 fuera presentado un Anteproyecto de Modificación de la Ley 1980/2002 del Primer Empleo. Actualmente el mismo cuenta con dictamen favorable de la Comisión de Legislación de la Cámara de Diputados.

Asimismo la visibilización del problema del desempleo y sus posibles causas permitió que a nivel jurídico el Parlamento, a través de sus comisiones especializadas, revisara toda la legislación relacionada con el tema, para luego trabajar en adecuarla para su efectiva aplicación.

Por otra parte el impacto del Programa Empleojuven. py ha permitido que a la fecha se haya capacitado a más de 1000 jóvenes, de los cuales el 58% lograron insertarse laboralmente. Asimismo la confianza generada por el programa de empleabilidad juvenil permitió que se concretara la firma de 30 convenios con Empresas, Instituciones, Cámaras de Comercio y Gremios empresariales. Actualmente se cuenta con una base de datos de 43 organizaciones sociales y juveniles que apoyan al Proyecto en el seguimiento del impacto de los resultados.

Se articuló una Red para incrementar las capacidades de las organizaciones que desarrollan programas juveniles a favor del empleo juvenil e incidir consiguientemente en la agenda de políticas públicas para la atención de las problemáticas que afectan a la situación de la juventud del país.

Del mismo modo, se pudo lograr la firma de acuerdos de cooperación con instituciones del Gobierno como el Servicio

Nacional de Promoción Profesional y el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral.

Retos

- ❖ Captar fondos que garanticen la sostenibilidad del proyecto en el área de capacitación y que permitan una mayor cobertura nacional.
- ❖ Lograr la inclusión de las personas con discapacidad dentro de este programa de empleo.
- ❖ Dar seguimiento al proceso que lleva el anteproyecto ante la Cámara de Diputados y mantener y fortalecer las alianzas para continuar con las labores de incidencia.

Experiencia: Protección a los derechos
de los trabajadores migratorios

Autora: Gabriela Richard Rodríguez

Organización: Centro Internacional para los
Derechos Humanos de los Migrantes CIDEHUM

País: Costa Rica

CENTRO INTERNACIONAL PARA LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES CIDEHUM

El Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes CIDEHUM, es un espacio formal de reflexión, investigación, elaboración de propuestas y acción que sirvan de apoyo a la defensa de los Derechos Humanos de los Migrantes.

El Centro ha desarrollado conceptos y programas en las temáticas de exclusión de derechos básicos, acompañamiento psicosocial e integral a diferentes poblaciones excluidas social y económicamente; prevención del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas; acciones relacionadas con la prevención, atención y acompañamiento de víctimas de trata de personas; prevención de la criminalización de la población migrante, así como el análisis de legislación migratoria desde una perspectiva integral en equidad de género y derechos humanos.

La necesidad de dar seguimiento al trabajo de la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas migrantes, permitió el desarrollo de un conjunto de estrategias de promoción y protección de los derechos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias que han impactado en algunos de los países con mayor recepción de personas migrantes de las Américas. Esta experiencia demuestra la importancia del trabajo en redes y alianzas estratégicas tanto a nivel local como a nivel internacional para el tratamiento efectivo e integral del fenómeno migratorio.

Página web de la organización: www.cidehum.org

Dirección electrónica: cidehum@gmail.com

Derecho protegido

Protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

Contexto

Los trabajadores migrantes son expuestos a explotación y engaños en su país de origen, en su trayecto migratorio y en el país de destino. La existencia de condiciones generales desiguales de carácter inferior para los migrantes, con respecto a los nacionales, los coloca en condiciones frágiles, que los hace vulnerables a abusos y delitos que atentan contra su integridad física y emocional. Los abusos abarcan malos tratos, detenciones arbitrarias, explotación laboral, trabajos esclavizantes y el delito de trata de personas vinculado a redes de crimen transnacional organizado.

Esta situación se da debido principalmente a la ausencia de compromisos del Estado de origen y a las dificultades con las que tropiezan en el país de destino. La necesidad de instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que protejan las situaciones de abusos, engaños, inobservancia de garantías mínimas en caso de detención, dificultades en el acceso de la protección consular y fraudes contra esta población es imperante.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha liderado varias iniciativas para el establecimiento de normas laborales internacionales que beneficien a los trabajadores migrantes. Estos esfuerzos han llevado a la aprobación de varios convenios e instrumentos sobre los derechos de los trabajadores migrantes. Asimismo existe una serie de instrumentos a nivel interamericano y del sistema universal para la protección de los

derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares que han sido ratificados por los países pero que no cuentan aún con instrumentos nacionales homologados para su cumplimiento efectivo.

La Relatoría Especial de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas migrantes, realiza informes a los Estados que ha visitado, dando recomendaciones para un mejor manejo de las diferentes situaciones que transcurren en el proceso de migración en países de origen, tránsito y destino de esta población. Para ello, toma en cuenta las diversas denuncias de las personas migrantes y se les hace conocer estas denuncias a los países involucrados. Sin embargo las organizaciones de defensa de los derechos humanos de los migrantes han denunciado en reiteradas ocasiones la falta de seguimiento de las recomendaciones de la Relatoría en diversos países de las Américas.

Estrategia

El CIDEHUM responde a la necesidad de contar con un espacio que apoye el trabajo de la Relatoría en defensa de los derechos humanos de las personas migrantes de la región, generando propuestas que logren la incidencia, la sensibilización de las instituciones involucradas en el proceso de migración y de la población en general; que permitan igualmente, crear las condiciones necesarias para una política migratoria con enfoque de derechos humanos.

Para alcanzar este objetivo se han definido tres estrategias:

- Capacitación y formación en derechos de las personas migrantes y sus familias y de los instrumentos internacionales para su protección.

- Participación activa en redes interinstitucionales y en espacios públicos y privados.
- Incidencia positiva en procesos de toma de decisiones, acuerdos, negociaciones y definiciones de políticas públicas que promuevan la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Muchas de estas acciones se desarrollan a nivel regional y otras impactan a nivel nacional en Costa Rica donde está ubicado el CIDEHUM. Así, el Centro ha creado espacios de información de los derechos de las personas migrantes lo que se ha convertido en una herramienta fundamental para los trabajadores migrantes, que al conocer cuáles son sus derechos buscan su protección y se fortalecen para buscar los mecanismos y las instituciones referentes para la exigibilidad de sus derechos, sin importar su condición administrativa regular o irregular. También se coordinan espacios de capacitación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y con organismos no gubernamentales y otros actores sociales, sobre los desafíos y dificultades con que frecuentemente se enfrentan los trabajadores migratorios para mejorar las condiciones de acceso, cumplimiento y exigibilidad de sus derechos y sobre la Convención Internacional para los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias.

En cuanto a la incidencia política, CIDEHUM participa y fomenta las discusiones que se están desarrollando para el logro de reformas a la Ley General de Migración y Extranjería, con énfasis en la homologación de los compromisos adquiridos en el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar

la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El Centro realiza igualmente acciones de cabildeo e incidencia para la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias. Trabaja en la elaboración de informes como por ejemplo, el informe de la situación de los trabajadores migratorios en Costa Rica, presentado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el marco de la Audiencia Temática sobre la Situación de las Trabajadoras y Trabajadores Migratorios en Costa Rica, en el 2006; del mismo modo interviene en la elaboración de otros informes regionales que reflejan desafíos y buenas prácticas, tanto a nivel de protección consular como en acciones concretas para la prevención de la trata de personas y el tráfico de migrantes.

Asimismo trabaja en la coordinación del Proyecto *Human Security* del Gobierno de Canadá sobre la Prevención de la Trata de Personas y el Tráfico ilícito de migrantes en los países centroamericanos; y en la inclusión de acciones estratégicas sobre la trata de personas en el plan nacional de desarrollo 2006-2010, como parte de la Coalición Nacional contra la Trata de Personas y el Tráfico de migrantes en Costa Rica.

Por otra parte CIDEHUM coordina acciones de la campaña global para la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares por parte de la ex Relatora de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de las personas migrantes.

También es miembro activo de la Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones de Costa Rica (RNOCM),

y a nivel regional de la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) y de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), un foro migratorio regional intergubernamental, en el cual países con realidades migratorias contrastantes discuten temas migratorios de interés regional. Su objetivo primordial es intercambiar información, compartir experiencias y realizar consultas tendientes a fomentar la cooperación regional en materia migratoria. Con estas dos redes participa en varios esfuerzos para la efectiva consulta intergubernamental, para dar mejor tratamiento a los asuntos migratorios desde una perspectiva regional; para el establecimiento de un diálogo regional constructivo con las organizaciones de la sociedad civil a través de la RROCM; para el intercambio de buenas prácticas en el tema de protección consular y acciones contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

A nivel nacional, la participación en la Coalición Contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, ha permitido el desarrollo de objetivos dirigidos a promover un plan de acción articulado institucional e intersectorial dirigido a prevenir, combatir, sancionar y erradicar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes en Costa Rica, y al establecimiento de alianzas regionales.

Resultados

A través de los procesos de formación y capacitación del fenómeno migratorio desde una perspectiva de derechos humanos, se ha logrado sensibilizar a funcionarios de distintos sectores vinculados al tema migratorio y un acercamiento directo con la población migrante. Esto ha permitido diseñar un marco teórico de capacitación que incluya además de los componentes

jurídicos y sociológicos, los aspectos psicosociales ligados al proceso migratorio.

CIDEHUM ha creado un espacio semanal de difusión y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes a través del programa de radio “Gente sin Fronteras”.

La participación en redes interinstitucionales nacionales e internacionales ha sido clave para el logro de la incidencia positiva en la definición de políticas de protección de la población migrante, en el seguimiento para la aprobación del Proyecto de Reforma a la Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica, en la Campaña Nacional para la Ratificación de la Convención Internacional para la protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y en la presentación de informes en espacios a nivel nacional e internacional.

Asimismo se pueden señalar como resultados importantes de la implementación de las estrategias seguidas, la promoción de políticas de Estado en materia migratoria para lograr un marco de protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migratorios a través del proyecto de reformas a la Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica n° 8487, expediente legislativo de reforma n° 16 594.

Retos

Entre los principales desafíos que enfrenta el CIDEHUM, se encuentra trabajar en los vacíos jurídicos que enfrentan muchos de los instrumentos nacionales e internacionales para la protección de las personas trabajadoras migrantes de cara a los nuevos desafíos que el contexto actual exige.

Asimismo debe continuar sus acciones de cabildeo e incidencia para el logro de las reformas a la Ley General de Migración y Extranjería de Costa Rica, y la ratificación de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias a nivel regional.

También se presenta como otro gran reto para CIDEHUM lograr que los espacios regionales de discusión, promoción e intervención –a partir de acciones de protección consular y acciones contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes– en los que participa, logren mayor incidencia en los países que se traduzcan en la ejecución de políticas y acciones para la protección y defensa de los derechos de esta población.

A manera de conclusión...¹

En el contexto del VI Curso Interamericano de Sociedad Civil, y a partir de las discusiones realizadas en las sesiones plenarios por parte de las personas participantes y los especialistas temáticos, se identificaron cuatro actores claves para la protección y judicialización de los DESC. A pesar de que cada uno de los derechos estudiados tenía su propia especificidad, en todos los casos se resaltaba el papel fundamental de estos cuatro actores: los Estados, el Sistema Interamericano, las entidades de la Sociedad Civil y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El equipo académico del VI Curso Interamericano ha recopilado en este apartado, a modo de conclusiones, las principales recomendaciones que se le hacen a estos cuatro actores.

Estado

El Estado es reconocido como el instrumento fundamental para garantizar la protección de los derechos de las personas. Sin embargo, se reconoce que existe una tendencia actual

¹ Elaborado por Gilda Pacheco, Wajjha Sasa, Carolina Baltodano y Maylin Cordero, del Departamento Entidades de la Sociedad Civil, IIDH.

a no reconocer la protección de los derechos de una manera interdependiente.

Dicho proceso ha conducido muchas veces, como lo muestran las experiencias aquí sistematizadas, a que los Estados tomen una actitud ajena a su legitimidad constitucional y no actúen en la línea de la protección y el respeto de los derechos, que es su razón de ser. Esto obedece en muchos casos, tanto a una autorrestricción del Estado —al optar por un modelo distinto— como a factores específicos de poder que lo presionan y empujan hacia derroteros distintos a los de su propósito constitucional.

Esta situación obliga a un debate sobre la relación entre democracia y derechos humanos, dos elementos que integran y definen el Estado moderno, en cuyo centro se sitúa una evaluación de la calidad del modelo democrático en función de su capacidad para proteger estos derechos.

Asimismo esta incapacidad de los Estados por asumir su rol de protector de los derechos ha obligado a que grupos de defensa de los derechos humanos se hayan hecho cargo de muchas de las acciones que algunos Estados no hacen o deberían hacer, compensando así su ineficacia e ineffectividad. Ante este hecho cabe preguntarse cómo hacer para promover que los Estados asuman su responsabilidad garante de los derechos.

Recomendaciones de los grupos para que el Estado cumpla su rol en el momento actual en materia de protección de los DESC

1. Los Estados deben superar el viejo debate sobre la separación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, acorde con las vías de interpretación de la Convención Americana de Derechos

A manera de conclusión

Humanos, deben establecer mecanismos de reclamación de los DESC e impulsar su justiciabilidad. Para esto se hace necesario establecer medidas de protección ante las nuevas coyunturas y los nuevos contextos políticos en la región.

2. Los Estados deben velar por que sus normas constitucionales favorezcan la recepción y utilización de instrumentos internacionales. Para proyectar el derecho internacional en el derecho interno se hace necesario un diálogo jurisprudencial que a través de la recepción de precedentes internacionales impacte en las normas, las leyes y el diseño institucional. Del mismo modo, es preciso trabajar en el fomento de una cultura de cumplimiento y respeto del derecho internacional con todas las autoridades públicas involucradas y comprometerse con la rendición de cuentas en relación con la protección y garantía de los DESC.
3. Los Estados, en concordancia con la necesidad de fomentar una cultura de respeto al derecho internacional, deben facilitar y promover la capacitación a funcionarios públicos en materia de DDHH en general y DESC en particular. Esta capacitación debe ir encaminada por un lado, a lograr una visión integral de los derechos humanos, su tratamiento y protección; y por otra parte, a establecer la responsabilidad estatal y señalar a los actores específicos en la toma de decisiones y puesta en práctica de las acciones recomendadas por los órganos del Sistema Interamericano.
4. Los Estados deben explorar cuál es el mejor diseño institucional para una adecuada inspección, vigilancia y control sobre funcionarios y funcionarias, que permita un mayor

nivel de conciencia y el fomento de una cultura de exigibilidad y vigencia de los DESC. De esta manera reconocerían tanto su responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, como en el cumplimiento del deber de garantía de los derechos que los Estados asumen al ratificar la Convención Americana, lo que significa prevenir las violaciones que cometan particulares o el mismo Estado, ofrecer mecanismos institucionales para combatir la impunidad y reparar a las víctimas.

5. Los Estados, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, deben promover políticas públicas con un enfoque de derechos. Estas políticas deben estructurarse para favorecer e impulsar la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad; deben tomar en consideración el cumplimiento del Protocolo de San Salvador y deben tener un impacto efectivo en la realización de los DESC. Para esto es preciso que los Estados establezcan y respeten los indicadores de derechos y los indicadores para evaluar el cumplimiento progresivo de los DESC.
6. Los Estados deben comprometerse con el principio de no regresividad, por lo que sus políticas públicas deben perseguir objetivos compatibles con la Convención Americana. Cuando un Estado retrocede en una determinada política pública en relación con la garantía y protección de los derechos, debe argumentar una finalidad compatible con la Convención para justificar esa regresión; debe demostrar que no existen mecanismos menos lesivos para impactar

los derechos en el caso concreto, y debe evidenciar la proporcionalidad de esa medida.

Sistema Interamericano

Las principales reflexiones y recomendaciones extraídas de los debates de los grupos participantes en el VI Curso respecto al Sistema Interamericano, toman como punto de partida los avances que ha realizado el Sistema en torno a la protección y justiciabilidad de los DESC, específicamente en relación con las reparaciones y el cumplimiento de las sentencias.

Los orígenes históricos de los DESC en la Convención Americana se relacionan con un contexto complejo que obligó a una fórmula de transacción política, la cual se expresa en el artículo 26 de la CADH. A partir de los años noventa, el Sistema comienza a ser retado con casos que tienen una perspectiva distinta, que incluyen temas de naturaleza económica, social y cultural, aunque de alguna manera se presentan encubiertos a través de derechos civiles y políticos.

Aunque en el Sistema persiste la tensión en torno a la integralidad de los derechos, se han dado pasos significativos en medio de escenarios bastante difíciles. A lo largo del curso, fueron tanto los avances como las limitaciones y los retrocesos, los que generaron reflexiones y recomendaciones respecto al Sistema Interamericano, como se reseña a continuación.

Reflexiones y recomendaciones respecto a los avances

En 1999, la Comisión reconoció de manera explícita el derecho a la salud como derecho derivado del artículo 26, en informes de casos de personas que viven con VIH.

El Protocolo de San Salvador protegió el derecho a la educación y el derecho a la sindicalización.

Las vías de interpretación de la Convención Americana, acordes con el principio de interpretación más favorable a la persona humana, obligan a una interpretación de *efecto útil*, es decir, basada no en el consenso político del momento en el que fueron creadas las convenciones, sino en la realidad del momento en el que estas tienen que ser aplicadas. Esta visión diferente de la Convención permite impulsar la exigibilidad directa de los derechos sociales a partir del artículo 26 de la Convención Americana.

El caso Villagrán Morales –“Los Niños de la calle” contra Guatemala– constituye un precedente muy valioso en la Corte pues analiza el derecho a la vida en un sentido amplio, vinculado no solo con el hecho de estar vivo, sino con tener una calidad de vida digna y adecuada. Con esto se abrió la posibilidad de una visión más holística de los derechos y resulta de particular importancia en términos de derechos sociales y de pobreza, vislumbrándose como un criterio relevante para la exigibilidad de casos hacia futuro. Se recomienda por tanto, impulsar la categoría de proyecto de vida para la exigibilidad de los derechos sociales.

El caso Yakye Axa contra Paraguay supone avances en materia de estándares interpretativos, pues la Corte apela a una progresividad en el sentido de una mayor exigibilidad de los derechos. Así, el derecho a la vida se vincula con el artículo 26 de la CADH, pero también con el artículo 10 del Protocolo de San Salvador sobre derecho a la salud; con el artículo 11 sobre medio ambiente sano; con el 12 sobre derecho a la alimentación; con el 13 sobre derecho a la educación; con el 14, relacionado con los beneficios de la cultura, así como con las disposi-

ciones pertinentes del Convenio 169 de la OIT. De esta manera se constata un avance en materia de estándares interpretativos que permite un diálogo entre los estándares del Sistema Interamericano, los del Sistema de Naciones Unidas, particularmente con la Organización Internacional del Trabajo, así como con referentes de los sistemas nacionales, para conformar una unidad de protección.

Reflexiones y recomendaciones respecto a las limitaciones

El Sistema presenta limitaciones especialmente relacionadas con problemas de efectividad en el cumplimiento de las sentencias. En este sentido, es necesario buscar mecanismos políticos que estimulen su efectividad.

La Convención Americana, por circunstancias históricas, ha tenido una interpretación algo restrictiva respecto a la posibilidad de reclamaciones directas de derechos económicos, sociales y culturales. Si bien han existido reclamaciones de carácter valioso frente a derechos civiles y políticos, un importante número de informes tienden a no reconocer la posibilidad de exigibilidad directa de los derechos sociales. En el caso de los Cinco pensionistas contra Perú, por ejemplo, la Corte acepta que el artículo 26 abre un escenario para el análisis de los DESC, pero al mismo tiempo se afirma que la progresividad de los mismos no se puede analizar bajo la luz de la experiencia individual de tres o cuatro personas, con el argumento de que no son representativas de un problema generalizado a nivel nacional.

La Corte, a pesar de lo anterior, ha manifestado una importante sensibilidad al reconocer los problemas económicos, sociales y culturales, especialmente por la vía de reparaciones

concretas; en particular, tratándose de poblaciones que pueden estar en una situación de especial vulnerabilidad, o que requieren una atención especial o mejorada; es el caso de menores de edad reclusos en centros de detención o en casos relacionados con pueblos indígenas. En su jurisprudencia, la Corte ha ratificado un enfoque de interpretación amplia de los derechos civiles para permitir, a través de ellos, el análisis de obligaciones positivas relacionadas con derechos sociales, como es el caso del Instituto de Reeducción del Menor.

Reflexiones y recomendaciones respecto a los desafíos

Es necesario afinar metodologías jurídicas y ensayar nuevas vías de interpretación, a fin de aprovechar de la mejor manera el escenario de litigio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Deben impulsarse al máximo las potencialidades que tiene el Sistema Interamericano, por ejemplo hacer posible la judicialización de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador para lo cual deben enfrentarse las restricciones normativas. En los escenarios políticos hay mucho camino que recorrer respecto a generar instrumentos y pronunciamientos internacionales que fortalezcan esta exigibilidad judicial a nivel interno.

Se requiere seguir impulsando la exigibilidad de los derechos sociales en el Sistema Interamericano, en las áreas del proyecto de vida y la calidad de vida; y en la interacción entre derechos civiles y derechos sociales.

En el ámbito de la Comisión Interamericana, se recomienda dar seguimiento a la propuesta de indicadores de pro-

greso, para que los Estados presenten sus informes de cumplimiento del Protocolo de San Salvador

Es importante aprovechar la oportunidad de incorporar todos los estándares positivos para enriquecer el litigio de nuevos casos.

La conjugación del mayor número de estrategias puede ir demarcando formas de exigibilidad indirecta de los derechos sociales que pueden contribuir estratégicamente para impulsar la exigibilidad directa.

Entidades de derechos humanos

Los principales retos que se definieron en el VI Curso para organizaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los DESC, giran en torno al establecimiento de escenarios de exigibilidad, acciones específicas de protección y monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales, sin suplantar las funciones que deben asumir los Estados. El cumplimiento de un rol fiscalizador, de monitoreo y de evaluación no debe orientarse a compensar las deficiencias estatales en la garantía de esos derechos. Por el contrario, estas entidades deben convertirse en un catalizador de las acciones estatales.

Además de ese rol, las organizaciones de derechos humanos están llamadas a concertar y compartir agendas con el Estado en relación con políticas públicas, programas estatales, procesos de concertación y planes, que logren la incidencia con enfoque de derechos humanos, de interculturalidad y de género, entre otros.

Desafíos y recomendaciones para las organizaciones de derechos humanos

1. Promover espacios de articulación entre entidades de la sociedad civil para logros estratégicos.
2. Consensuar agendas de trabajo entre las organizaciones que faciliten la protección y el logro de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, de la misma forma que en el pasado se logró para la protección de los derechos civiles y políticos. Para lograr esa meta se recomiendan, por ejemplo, acciones solidarias y estrategias de presión adecuadas que propicien procesos de litigio internacional estratégicos con repercusiones positivas en la protección y exigibilidad de los derechos en diversos países.
3. Realizar luchas sociales para el logro de instrumentos internacionales, pues detrás de cada instrumento internacional hay una lucha social. Estas luchas por lo general son muy dinámicas y demandan interacciones de diversos sectores como Estados, sociedad civil, organizaciones intergubernamentales, internacionales, etcétera. El desafío es lograr que las luchas no se desdibujen una vez que el instrumento se ha conseguido, y que más bien se transformen en luchas por la exigibilidad del cumplimiento del instrumento. Esto, considerando que el instrumento no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar el respeto a los derechos.
4. Sistematizar y difundir experiencias de buenas prácticas en la exigibilidad de los DESC, sintetizando el desarrollo conceptual que le da sustento. Sin un desarrollo conceptual, el

trabajo tendría debilidades profundas. Esta dinámica entre el avance teórico-conceptual y la práctica hace más potente la exigibilidad y permite impactar de una manera más integral. Otro desafío en este punto, es que se debe considerar que los contextos cambian y exigen una adecuación de las estrategias, por lo que se requieren modalidades creativas, flexibles y novedosas.

5. Realizar nuevas alianzas con grupos que persiguen metas similares de protección. Se menciona el caso de los sindicatos dado que existe cierta rigidez en la relación entre las organizaciones de protección de derechos humanos y un sujeto político-social tradicional como es el sindicato. Por ello, intentar un acercamiento de agendas y mantener una acción permanente, muchas veces puede resultar complejo. Las organizaciones de derechos humanos enfrentan el desafío de lograr diálogos políticos permanentes y cotidianos, así como acuerdos, que generen una sinergia particular, que permita avanzar dentro de las diversidades y las discrepancias de discurso que puedan existir y que facilite una alianza en la exigibilidad de los derechos.
6. Crear estrategias con impactos concretos de exigibilidad de los DESC. En el pasado, los organismos de derechos humanos y el movimiento social en general, tenían un tópico común muy definido: la protección férrea de los derechos civiles y políticos, y particularmente el combate a graves violaciones de estos derechos. Actualmente se convoca otro tipo de agenda que atañe a las relaciones económicas y sociales dentro del Estado. Por ello se presenta el reto de propiciar la construcción de ciudadanía en el proceso de

exigibilidad y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y de todos los derechos de manera interdependiente e indivisible; y esto tomando en cuenta que el tema de los derechos tiene que ver con las posibilidades de exigirlos o de no exigirlos; y de lograr diferenciar claramente entre las políticas asistencialistas y aquellas con enfoque de derechos.

7. Crear mecanismos para monitorear indicadores. El desafío es lograr que la sociedad civil participe en delimitar y monitorear los indicadores necesarios para cumplir los derechos sociales. Se trata de tener la capacidad de recoger la experiencia práctica y lograr su difusión, con el fin de contribuir a lograr una operativización real de las diversas estrategias.
8. Promover vínculos entre responsabilidad social y la sociedad civil en el contexto de la protección de los DESC. Motivar un debate conceptual sobre los alcances de la responsabilidad individual cuando hablamos de la protección de estos derechos, es un desafío actual de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil. En el caso de las empresas, constituye un reto lograr que la responsabilidad social vaya más allá de los estándares de cumplimiento de las obligaciones jurídicas esenciales.
9. Promover la seguridad y prevenir la estigmatización. En la actualidad, las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil se enfrentan al reto de prevenir la estigmatización por parte de diversos sectores que puede generar contextos de violencia, por ejemplo contra los defensores de

A manera de conclusión

derechos humanos o mediante la criminalización de la protesta social. En este punto el desafío concreto es justamente la exigibilidad y defensa de los derechos sociales.

10. Hacer que la rendición de cuentas sea parte de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil es también un desafío cuyo objetivo se dirige a evitar la estigmatización relacionada con el uso de los recursos.
11. Lograr que las organizaciones de derechos humanos reconozcan la diversidad de la llamada sociedad civil sin estigmatizar a ningún grupo, de modo que ningún sector se apropie o trate de apropiarse de la representatividad de la sociedad civil. Esto debe lograrse tomando en cuenta que la llamada sociedad civil es algo complejo, dinámico y que tiene muchas actorías de muy distinto nivel. Hablamos de un tejido social que se va enriqueciendo constantemente.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Todas las recomendaciones al IIDH parten de un reconocimiento a su rol privilegiado para poner a dialogar a diversos actores en forma estratégica. Existe coincidencia en que su identidad es muy clara, muy específica, pues se le define como el brazo promocional, educativo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se destaca de manera especial su capacidad de interlocución con actores tan diversos como representantes del Estado, la sociedad civil y de los órganos del Sistema, y se reconoce que si bien las propuestas formuladas a este Instituto son complejas y difíciles, no se consideran imposibles, pues se sustentan en otras iniciativas interamericanas similares impulsadas por el IIDH con

probados impactos. El desafío ahora es como hacer avanzar la protección y defensa de los DESC, preocupación claramente reflejada en su nuevo marco institucional y al respecto se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Dinamizar un proceso de reflexión sobre el alcance y contenido de la democracia y su vínculo con los DESC. Para lograrlo se propone que el IIDH incremente los espacios de debates y propuestas sobre los alcances de la democracia, el rol de la Carta Democrática Interamericana, sus definiciones y la vinculación entre derechos económicos, sociales y culturales como condición de vigencia de la democracia. Estos debates se deben realizar desde la perspectiva académica, jurídica y multidisciplinaria.
2. Impulsar interpretaciones de la Convención Americana favorables a los derechos sociales. Continuar y fortalecer iniciativas que promuevan tanto la exigibilidad indirecta como la exigibilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. El Protocolo de San Salvador debe ser un referente, pero no el único. Un importante desafío está en la Convención Americana misma, entendida no como un tratado exclusivo de derechos civiles y políticos, sino de derechos humanos.
3. Realizar aportes conceptuales en interlocución con las contrapartes de exigibilidad de los DESC a nivel nacional. Fortalecer el proceso, de hecho ya iniciado, de ampliar el marco conceptual y la elaboración de definiciones del contenido básico de los derechos sociales, entendido este como aquello que articula lo mejor de la doctrina internacional

con lo mejor de la doctrina local en los casos específicos. Todo ello en torno a aquellas obligaciones básicas que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado respecto a algunos de los derechos sociales y de la institucionalidad necesaria para su protección. A lo anterior se suma la retroalimentación con las experiencias nacionales.

4. Incrementar la sistematización y difusión la jurisprudencia sobre los DESC. Se destaca la importancia de que en el libro que la Corte Interamericana del DDHH, el Instituto de Investigaciones de la UNAM, y el IIDH publican periódicamente –*Diálogo Jurisprudencial*–, alguno de los números se focalice en los derechos sociales contemplando no solo el diálogo jurisprudencial del poder judicial, sino también los precedentes generados por experiencias de exigibilidad y monitoreo en la protección de este tipo de derechos.
5. Apoyar académicamente la formulación de peticiones a la Comisión IDH sobre DESC. Para ello se recomienda que el IIDH, a través de su rol académico, promueva la presentación de casos relativos a los DESC ante la Comisión IDH, en función de las previas experiencias exitosas que ha adelantado en casos relativos a los DESC, en coordinación con diversas entidades civiles, como son los de discriminación de género, prácticas de racismo, así como en el apoyo psicosocial a víctimas de tortura que litigan sus casos ante el SI. En función de esta expertise, se recomienda replicar una estrategia similar para la asesoría académica en la judicialización de casos vinculados con violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Impulsar espacios de formación en metodologías interdisciplinarias a organizaciones litigantes ante el SI, para que brinden adecuado soporte a las víctimas en los procesos judiciales. En este sentido, el IIDH ha venido promoviendo la implementación de estrategias psicojurídicas en el litigio de violaciones graves a los derechos humanos, de tal manera que dicho acervo documental y metodológico puede ser utilizado para la promoción de un apoyo integral a las víctimas en casos que atañan a los derechos económicos, sociales y culturales. Ello contribuiría a un mejor abordaje de los casos, en términos jurídicos y humanos, al mismo tiempo que puede favorecer el establecimiento de reparaciones integrales.

7. Incorporar más información y formación sobre las Opiniones Consultivas en los cursos de capacitación del IIDH. Si bien se precisa que someter a la Corte Interamericana de DDHH este tipo de consultas no es un tema propiamente del Instituto —ya que compete a la Comisión Interamericana y a los propios Estados— se considera importante que el IIDH incorpore más información y formación sobre este recurso en sus actividades. Esta recomendación se basa en el hecho de que una parte importante de las opiniones consultivas han sido fruto de diversas formas de activismo por parte de organizaciones especializadas que han situado diversos temas en la agenda de los órganos del sistema. En consecuencia, se considera estratégico el impulso de esta jurisdicción en forma complementaria al litigio de casos contenciosos.

8. Fomentar en sus cursos la interacción del derecho internacional con el derecho interno. En este aspecto y a partir de la realización de este Curso, se destaca la capacidad del IIDH para propiciar en espacios similares, experiencias formativas y acciones concretas que faciliten el diálogo y la interrelación entre el derecho internacional y el derecho interno. Esta interacción es posible, como una relación dialéctica en la que ambas partes pueden ser impactadas y enriquecidas por las experiencias realizadas en la otra. En este sentido, este encuentro permitió conocer cómo tribunales nacionales y movimientos sociales rompieron restricciones normativas para garantizar la exigibilidad de los derechos sociales demostrando una clara concordancia con el derecho internacional; pero al mismo tiempo, esa garantía de la exigibilidad de los DESC vino a romper con tradiciones culturales de poca exigibilidad de los derechos sociales, impactando a su vez el derecho interno y la necesidad de fortalecer la cultura de respeto de los derechos sociales.

9. Replicar en otros cursos del IIDH este tipo de metodología, pues se reconoce que la propuesta del VI Curso Interamericano se suma a otras actividades formativas institucionales que dan un punto de inflexión en el proceso educativo tradicional del Instituto. En este Curso se logró un buen equilibrio entre el debate académico y político y se puso en práctica una poderosa virtud educativa: al convertir el curso mismo y a las personas participantes —que tradicionalmente cumplen un rol pasivo—, en las protagonistas y dueñas de la dinámica del encuentro. Asimismo, la convocatoria y el proceso de selección demandó a las organizaciones interesadas trabajar en la reflexión, análisis y

sistematización de su propia experiencia y tomar conciencia del fuerte impacto que tienen sus acciones, así como la importancia de establecer redes con otras organizaciones interamericanas que realizan acciones de protección y exigibilidad de los DESC similares. En este sentido estas iniciativas deben fortalecerse.

A través de todas las reflexiones y recomendaciones anteriores y del planteamiento de posibles respuestas para enfrentar los desafíos y limitaciones que se le plantean a las organizaciones de derechos humanos para la promoción y defensa de los DESC, queda en evidencia no solo la importancia de promover la protección interdependiente junto con los derechos civiles y políticos, sino además, la urgencia de articular esfuerzos entre los diferentes actores involucrados en esta ardua tarea, reconociendo siempre que las víctimas de violaciones a los derechos humanos son el centro, el motor y la razón de ser última del trabajo en defensa de los derechos humanos.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(2007 - 2009)

Thomas Buergenthal
Presidente Honorario

Sonia Picado S.
Presidenta

Mónica Pinto
Vicepresidenta

Margareth E. Crahan
Vicepresidenta

Pedro Nikken
Consejero Permanente

Mayra Alarcón Alba
Line Bareiro

Lloyd G. Barnett

César Barros Leal

Allan Brewer-Carías

Marco Tulio Bruni-Celli

Antônio A. Cançado Trindade

Gisèle Côté-Harper

Mariano Fiallos Oyanguren

Héctor Fix-Zamudio

Robert K. Goldman

Claudio Grossman

María Elena Martínez

Juan E. Méndez

Sandra Morelli Rico

Elizabeth Odio Benito

Nina Pacari

Máximo Pacheco Gómez

Hernán Salgado Pesantes

Wendy Singh

Rodolfo Stavenhagen

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Paolo G. Carozza

Luz Patricia Mejía

Felipe González

Florentín Meléndez

Víctor E. Abramovich

Clare Kamau Roberts

Paulo Sérgio Pinheiro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Cecilia Medina-Quiroga

Diego García-Sayán

Manuel E. Ventura Robles

Sergio García-Ramírez

Leonardo Franco

Margarette May Macaulay

Rhadys Abreu Blondet

Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos. Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.



IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Hoy en día, es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta más de 50 proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

