

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

## Reflexiones en torno a la protección de los derechos sociales desde el enfoque de la vulnerabilidad social

Augusto Catoggio\*

### Presentación

La cooperación puede ser definida en forma genérica como el “conjunto de acciones que intentan coordinar políticas o aunar esfuerzos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional”. Partiendo de esta definición amplia, uno de los ámbitos del derecho internacional contemporáneo donde mayormente se ha desarrollado la cooperación es el perteneciente a los derechos humanos, donde los Estados han coordinado políticas para la consagración de derechos y el establecimiento y consolidación de mecanismos de protección.

Por otra parte, la Cooperación al Desarrollo, como delimitación del concepto amplio de cooperación, se encuentra estrechamente vinculada al ámbito de derechos humanos, a partir de la noción de desarrollo como derecho humano o bien de desarrollo humano que, términos genéricos, se entiende como “el proceso de ampliar las oportunidades de los individuos como el nivel de bienestar que han alcanzado” (PNUD, IDH 1990).

Así, los avances en materia de protección de los derechos humanos pueden abordarse desde la perspectiva de la cooperación internacional entendida en sentido amplio; e igualmente, el desarrollo, como ámbito específico de la cooperación internacional, no sólo es considerado un derecho humano sino que aparece estrechamente relacionado con los derechos humanos, como reflejan los ODM cuyos objetivos y metas tienden a consagrar derechos sociales<sup>1</sup>.

Pese a ello, las políticas de desarrollo y de derechos humanos tradicionalmente han sido abordadas desde perspectivas diferentes<sup>2</sup>. Más allá de eso, en el presente ensayo, se

---

\* *Docente de Derecho Internacional Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación 11-J092 “Nuevos desarrollos del Derecho Internacional: Perspectivas innovadoras de aproximación a los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, acreditado ante la Universidad Nacional de La Plata.*

<sup>1</sup> En el presente ensayo se utiliza la noción de derechos sociales como aquellos derechos humanos, en particular pero no solamente los económicos, sociales y culturales, que atañen a los grupos sociales más vulnerables, en un contexto de desigualdad, exclusión y pobreza. Al hablar de derechos sociales en lugar de derechos humanos se enfatiza en la dimensión social de los mismos, por sobre el rasgo individualista que caracteriza algunas producciones sobre derechos humanos.

<sup>2</sup> Como sostiene Abramovich (2006:37/38) “Paradójicamente, pese a compartir la preocupación por muchos temas comunes, ... el campo de las políticas de desarrollo y el de los derechos humanos han ido

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

propone retomar una mirada en conjunto de la cooperación internacional, los derechos humanos y el desarrollo, articulando los enfoques de vulnerabilidad social y el enfoque basado en derechos humanos.

En efecto, en materia de cooperación al desarrollo, la vulnerabilidad social se presenta como un enfoque dinámico que procura dar cuenta de la problemática social, superando el carácter eminentemente economicista de otras aproximaciones basadas, por ejemplo, en la línea de pobreza o el índice de las necesidades básicas insatisfechas. Este enfoque se asienta, entre otros, sobre la estructura de oportunidades referida al marco institucional que facilita o no el acceso a los recursos, destacando el importante rol de Estado en la conformación y facilitación de oportunidades, por medio de sus políticas.

Si bien las propuestas de medición de vulnerabilidad social no suelen incorporar como variable la protección de los derechos sociales, esta protección puede llegar a dar cuenta de la eficacia o capacidad de revisión de las políticas sociales, las que resultan esenciales al analizar la vulnerabilidad social. Asimismo, puede considerarse que el acceso a mecanismos de protección de los derechos sociales refleja en parte la estructura de oportunidades.

Partiendo de estas ideas, se pretende reflexionar sobre la protección de los derechos sociales en el ámbito interamericano desde un enfoque de la vulnerabilidad social.

### **La vulnerabilidad como enfoque y la protección de los derechos sociales**

El enfoque de vulnerabilidad social es un enfoque dinámico que procura dar cuenta de la problemática social, presentándose como superador de las aproximaciones basadas en la línea de pobreza o el índice de las necesidades básicas insatisfechas que han guiado las políticas de desarrollo y de cooperación al desarrollo en las últimas décadas<sup>3</sup>. Ya no se reduce el estudio a medir los ingresos u otros activos, sino que, como sostiene Katzman (2000: 279) "...el enfoque de vulnerabilidad procura ofrecer un cuerpo sistemático desde el cual observar los grados variables de posesión, control e influencia que los individuos tienen sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos". En la misma línea, Golovanevsky (2007:56) manifiesta que "...la vulnerabilidad es ante todo un enfoque analítico, por lo que más que una definición o medición precisa, proporciona distinciones relevantes para el análisis y el diseño de políticas".

---

por carriles paralelos, con pocos puntos de encuentro o conexión". En el mismo sentido, Archer (2006:83/84) manifiesta que "Los profesionales del desarrollo a menudo sienten que el sistema profundamente ordenado auspiciado por los profesionales de los derechos humanos, con un lenguaje jurídico, es evasivo y a veces inadecuado. Por otro lado, los profesionales de derechos humanos se impacientan frecuentemente con las características usualmente pragmáticas del desarrollo".

<sup>3</sup> "Estas aproximaciones resultaron insuficientes en dos sentidos: por no poder responder a preguntas sobre los aspectos dinámicos del fenómeno de la inequidad y de la pobreza, y por no establecer nexos con sistemas conceptuales o teorías más generales" (Filgueira, 2001:7)

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

Una versión ampliamente aceptada de éste enfoque, lo asienta sobre tres conceptos centrales: activos, estructura de oportunidades y vulnerabilidad social.

Los activos hacen referencia a los recursos materiales y simbólicos. Sobre este componente se centran los enfoques más tradicionales, aunque cabe destacar que, a diferencia de la perspectiva puramente economicista, la noción de activos trasciende el aspecto monetario o nivel de ingresos de una familia. Como sostiene Filgueira (2001:8) “Capital financiero, capital humano, experiencia laboral, nivel educativo, composición y atributos de la familia, capital social, participación en redes y capital físico, son atributos que ilustran algunos de esos recursos”.

En el sentido señalado, adquiere relevancia la estructura de oportunidades –segundo componente- referido al marco institucional que va a facilitar u obstaculizar el acceso a los activos-recursos, comprendidos en su lógica interna de interdependencia y reproducción (Filgueira, 2001). En este marco, las oportunidades provienen y se generan en el mercado (donde tradicionalmente han hecho foco los enfoques más liberales de la economía) como así también sobre el Estado y la sociedad. Esto implica considerar las distintas instituciones y actores que entran en escena, las políticas públicas llevadas adelante y los diferentes mecanismos de relaciones sociales (instituciones de la sociedad civil, redes sociales, etc.) que inciden en las oportunidades.

Dando cuenta del proceso dinámico y complejo que supone este enfoque, la vulnerabilidad social es entendida precisamente como intersección de los conceptos anteriores: estructura de oportunidades, en un nivel macro; activos, en un nivel micro (Filgueira, 2001).

Se plantea que la estructura de oportunidades escapa al control de los individuos pero incide en el acceso a los activos, que en cambio dependen de los individuos. Partiendo de esta relación sujeto-estructura, la vulnerabilidad social aparece en el medio y refleja la capacidad de disponer y movilizar los activos, de acuerdo a las opciones que plantea la estructura de oportunidades. Este proceso se presenta en forma negativa. Esto es, los niveles de vulnerabilidad social aumentan en tanto las capacidades disposición y movilización de los activos retrocede<sup>4</sup>.

Así, “La relevancia del enfoque de vulnerabilidad social se relaciona con la posibilidad de captar la forma y las causas por las que diversos grupos sociales están sometidos a eventos y procesos que atentan contra su capacidad de subsistencia, su acceso a mayores niveles de bienestar y el ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Golovanevsky, 2007: 55).

Como se ha mencionado, en el componente de la estructura de oportunidades, se destaca el importante rol de Estado (así como el mercado y la sociedad) en la conformación y facilitación de oportunidades, por medio de distintas políticas; “...es que

---

<sup>4</sup> Como sostiene Pizarro (2001:7) “La vulnerabilidad social es el resultado de los impactos provocados por el patrón de desarrollo vigente pero también expresa la incapacidad de los grupos más débiles de la sociedad para enfrentarlos, neutralizarlos u obtener beneficios de ellos. Frecuentemente se identifica la condición de pobreza de la gente con vulnerabilidad”.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

la posibilidad de convertir recursos en activos esta fuertemente condicionada por los particulares estilos de desarrollo de los países, por la naturaleza y cobertura de los programas que se promueven desde el Estado...” (Katzman, 2000: 294). De este modo, la vulnerabilidad social se encuentra ligada al retroceso del Estado neoliberal.

Entre estas funciones del Estado que facilitan el acceso a los recursos, Katzman (2000) identifica distintas dimensiones: el Estado como estructurador (define nexos entre las fuentes), como empleador, como proveedor directo o indirecto de activos y como regulador.

Estas dimensiones se ven estrechamente relacionadas con los derechos sociales que aparecen no sólo como principios orientadores de las políticas de Estado sino también como fuente misma de las obligaciones del Estado en materia social. Ello significa que reconocer a los derechos sociales como uno de los fundamentos a partir de los cuales el Estado va a diseñar sus políticas, modificando la estructura de oportunidades y por consiguiente incidiendo en los niveles de vulnerabilidad social. Como dice Pizarro (2001:13) “Valorar las iniciativas, capacidades y recursos existentes en los grupos vulnerables de la sociedad no debiera significar, en ningún caso, que el estado prescinda de su actividad reguladora, compensadora y de protección social de los grupos más débiles. Por el contrario, a éste le cabe una responsabilidad insoslayable de garantizar una seguridad mínima a todas las personas y de facilitar el acceso a similares oportunidades a todos los miembros de la sociedad”.

Ahora bien, sin perjuicio de ello, el Estado no debe limitarse a reconocer derechos sociales e implementar políticas relacionadas a estos. Además, se torna necesario crear mecanismos que permitan revisar estas políticas y proteger estos derechos. La protección de los derechos sociales puede dar cuenta, en definitiva, de la eficacia de las políticas sociales o su revisión, que resultan esenciales al analizar la vulnerabilidad social.

En efecto, si como se ha dicho la vulnerabilidad social es entendida como capacidad de movilizar los activos de acuerdo a las opciones que brinda la estructura de oportunidades, puede afirmarse que el acceso a mecanismos efectivos de protección de los derechos sociales da cuenta de una de esas opciones. Entonces, estos mecanismos definen en parte la estructura de oportunidades, recayendo sobre el Estado su consagración.

Por otra parte, en materia de protección de los derechos sociales, se avanza en América Latina en el reconocimiento de acciones colectivas, que trascienden la lógica de garantías individuales que tradicionalmente han caracterizado los derechos humanos. Este tipo de acciones, como herramientas de una estrategia más amplia, fomentan la construcción de redes sociales y sitúan en escena a los actores sociales colectivos. Como sostiene Filgueira (2001: 11) “En estos casos, para tener o mantener el "activo" el individuo debe adoptar alguna estrategia de acción que tiene como marco relaciones colectivas o colaborativas”. Aunque cabe distinguir las relaciones colectivas como condición necesaria para la movilización de activos (relacionado con la noción de capital

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

social), de las relaciones colectivas como estrategia que coadyuva al acceso a los activos, cuyas fuente se encuentra no en las mismas relaciones sino en la posesión de derechos y consecuentemente en las obligaciones del Estado, como ocurre con la protección de los derechos sociales.

De lo señalado en los párrafos anteriores puede decirse que las políticas del Estado – desde todos sus poderes- en cuanto a la protección de los derechos sociales hacen a la estructura de oportunidades y por tanto inciden en la vulnerabilidad social. No obstante, cabe destacar que las propuestas de medición de vulnerabilidad social –aún cuando no haya acuerdo sobre el tema-, no suelen incorporar como variable la protección de los derechos sociales<sup>5</sup>, sino que se concentran en indicadores sociales. En cuanto al rol del Estado se hace foco en las políticas que adopta pero no en los mecanismos de rendición de cuentas y de responsabilidad del mismo.

Así las cosas, al incorporar la protección de los derechos sociales desde un enfoque de vulnerabilidad social, ubicando los mecanismos jurídicos en la dinámica social, se articula ese enfoque con otro como es el enfoque basado en derechos humanos. Como sostiene Sandoval Terán (2005: 471/472) “Partiendo de la comprensión de la pobreza como negación de derechos humanos, cada vez nos estamos acercando más a la construcción de indicadores de desarrollo con perspectiva de derechos humanos.”

Según Abramovich (2006:35), “El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional”.

Ello supone partir de la concepción de los grupos vulnerables como sujetos de derechos y no como grupo con necesidades<sup>6</sup>. “Desde esta perspectiva la ciudadanía se conforma

---

<sup>5</sup> Del mismo modo que, a la inversa, las propuestas de indicadores de progreso en materia Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) se preocupan por distinguir estos de los indicadores socioeconómicos o de desarrollo. Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008:9) entiende que “El proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales, pero no asigna a esta información un lugar excluyente, pues los complementa con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidades con que cuenta la población para exigirlos con cierto grado creciente de efectividad”. En este sentido, Sandoval Terán (2005) ha analizado las relaciones entre ambos grupos de indicadores, señalando puntos de encuentro y de conflicto.

<sup>6</sup> “Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.” (Abramovich, 2006:40)

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

por dos dimensiones: la titularidad, que implica la existencia legal de los derechos propios de los ciudadanos y la provisión, referida al acceso real a los beneficios –sean bienes y servicios materiales o simbólicos- de los que se tiene titularidad” (Liwski, 2008:13). De este modo, se sitúan los derechos sociales como parte del capital simbólico y su reclamo o reivindicación como movilización de los activos.

Como contrapartida, el Estado aparece como principal obligado por los derechos sociales. Es en este sentido que debe orientar sus políticas y por ende, en la lógica de la vulnerabilidad social, modificar la estructura de oportunidades. Ello no implica cercenar la función política en sí misma del Estado. Por el contrario, la protección de los derechos sociales requiere políticas activas de parte de estos. “Se ve así que la lógica de derechos no restringe las opciones de políticas públicas abiertas al gobierno para cumplir con sus obligaciones. Los Estados tienen un margen importante de autonomía para decidir las medidas específicas que adoptarán con el fin de hacer efectivos los derechos, lo que es esencial para compatibilizar el enfoque basado en derechos con los procesos nacionales de definición de estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza” (Abramovich, 2006:43)

Así, la función del Estado se desenvuelve en sus distintas dimensiones a efectos de promover, facilitar, impulsar o proveer la disposición de activos o su capacidad de movilización. “El EBDH en la programación para el desarrollo transfiere el centro de atención de la prestación de servicios a la construcción de capacidades de todos los actores para reivindicar, promover y proteger los DD HH. Sin embargo la prestación de servicios continúa siendo en este marco un importante elemento de los programas de desarrollo” (Gerstenberg, 2008:17).

Los derechos sociales no sólo deben orientar las políticas de Estado, en tanto de ese modo se continuaría con la lógica de asistencia de éste. Para comprender en su real dimensión al individuo como sujeto de estos derechos –que no dejan de ser parte de sus activos-, deben crearse mecanismos de protección en virtud de los cuales puedan reclamarse ante el incumplimiento del Estado<sup>7</sup>. Un acceso real y efectivo a mecanismos de protección de los derechos sociales amplía las opciones que brindan la estructura de oportunidades y la capacidad de acción de los grupos sociales.

Asimismo, la posibilidad de acceder a mecanismos de protección de los derechos sociales permite abrir espacios de discusión y revisión de las políticas públicas en sí mismas. Es decir, pueden transformarse en subestructuras a partir de las cuales buscar influir en la estructura de oportunidades. “En definitiva, el lenguaje de derechos en las estrategias de desarrollo exige identificar algún tipo de mecanismo de seguimiento y

---

<sup>7</sup> Como dice Abramovich (2006:43) “Los instrumentos internacionales fijan estándares encaminados a orientar las políticas públicas, los que luego van a ser la norma en que se basarán las intervenciones de los mecanismos de supervisión —o posiblemente del poder judicial— para verificar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a ellos (por ejemplo, estándares de “razonabilidad”, “adecuación”, “progresividad” o “igualdad”, o de contenidos mínimos que pueden venir dados por las propias normas internacionales que establecen derechos).”.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

responsabilidad que involucre a los actores del proceso de definición de políticas” (Abramovich, 2006:41).

### **La protección de los derechos sociales en el sistema interamericano**

A partir de las consideraciones realizadas más arriba, es oportuno preguntarse que lugar cabe a los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos en general y en particular el sistema interamericano, entendidos como la posibilidad de acceder a instancias para reclamar por violación de estos derechos<sup>8</sup>, en la noción de vulnerabilidad social. Ello es, si puede entenderse que los mismos amplían las opciones que ofrece la estructura de oportunidades.

En primer término, hay que señalar que la adopción y ratificación por parte de los Estados de estos sistemas de protección internacionales –como reflejo de cooperación internacional donde convergen sus intereses- a priori no deja de formar parte de sus políticas y por tanto no escapa a la lógica apuntada en el apartado anterior. Dicho de otro modo, reflejaría la estructura de oportunidades a partir del Estado.

Sin perjuicio de ello, la dinámica propia del desarrollo de estos mecanismos de protección, a través de sus órganos y los actores involucrados (entre ellos, las organizaciones sociales), pueden hacer que se amplíe el campo de protección y que se abran espacios para discutir temas de la problemática social. Esta misma dinámica repercute al interior de los Estados, no solo por la responsabilidad que surge de sus obligaciones –incumplidas- sino también por otros efectos que produce, sea generando antecedentes como estableciendo estándares o principios orientadores de sus políticas. Entonces, “De lo que se trata entonces es de reforzar el funcionamiento de los mecanismos internacionales como instancias de protección, pero a la vez influir en que los gobiernos cumplan con esos derechos y se fortalezcan los mecanismos de tutela de las personas dentro de los países [...] y su utilización como principios que guíen las políticas públicas” (Abramovich, 2006: 49).

Este fenómeno es particularmente interesante si se tiene en cuenta que estos mecanismos de protección no han sido, salvando excepciones, originariamente pensados y adoptados para los derechos sociales y siendo que las políticas sociales o de desarrollo corrían por carriles separados ajenos al control jurisdiccional. Esto viene a cuenta de la lógica liberal occidental de los derechos humanos y del Estado mismo.

En efecto, el derecho internacional de los derechos humanos nace enmarcado en la lógica de Guerra Fría, lo que supuso la falsa diferenciación de los derechos civiles y políticos (DCP) por un lado y los Económicos, Sociales y Culturales (DESC) por el otro, de acuerdo a los intereses de los bloques en pugna. El sistema interamericano, por su

---

<sup>8</sup> Si bien los sistemas de protección varían desde el sistema de informes hasta el mecanismo de peticiones individuales, se focalizará en éste último en el sistema interamericano y en particular cuando concluye en la instancia jurisdiccional regional –Corte Interamericana de Derechos Humanos- toda vez que se entiende como el mecanismo más efectivo y protectorio en el sistema regional.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

parte, surge en éste contexto, situado en el bloque occidental, por lo que otorga visible la preponderancia de los DCP por sobre los DESC.

De este modo, el primer instrumento vinculante de protección en la región, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), protege esencialmente los DCP y solo un artículo refiere a los DESC estableciendo el compromiso de los Estados a adoptar medidas para el desarrollo progresivo de los derechos que derivan de las normas económicas, sociales y culturales incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires (1967).

Posteriormente se adoptó el Protocolo de San Salvador (1988) dedicado a los DESC, pero en el cual solo dos derechos –a la educación y la libertad sindical- se encuentran tutelados por el mecanismo de protección de peticiones individuales. Para el resto de los derechos sociales se imponen obligaciones flexibles las cuales se tutelan a través del mecanismo de informes.

Por otra parte, el sistema interamericano de derechos humanos se origina y atraviesa una primera etapa en cuyo contexto el problema central para la región se relacionaba con la violencia política y la debilidad y/o ruptura del orden democrático.

Por eso, el sistema interamericano de protección de los derechos humanos se vio limitado, por su misma estructura normativa y por el contexto en que surge, a atender las demandas relacionadas con los derechos civiles y políticos.

Ahora bien, una vez que los sistemas democráticos se vieron relativamente consolidados en la región y que la violencia política dejó de ser el principal problema<sup>9</sup>, las políticas neoliberales adoptadas por los Estados de la región colocaron en el centro de la preocupación en materia de derechos humanos, a la problemática social que si bien era preexistente se vio recrudecida. Pobreza, exclusión social, desigualdad material, etc. ocupan entonces un lugar central en la materia, como así también la atención en los grupos vulnerables más afectados por estas problemáticas.

Esta modificación del contexto no se ha visto acompañada por una reforma en el sistema interamericano, más allá de algunas reformas parciales que inciden indirectamente en la cuestión. Fueron importantes, en este sentido, aquellas reformas relacionadas a la participación de los individuos y grupos sociales en el procedimiento ante la Corte Interamericana, que permiten sumar nuevas y diversas voces a tener en cuenta y le imprimen mayor dinamismo y complejidad al sistema.

Por otra parte, han sido los mismos órganos del sistema interamericano –Comisión y Corte Interamericana-, de la mano de la participación de actores sociales como se señaló en el párrafo anterior, los que han abierto espacios para la protección de los derechos sociales, situando a la problemática social en la agenda del sistema interamericano,

<sup>9</sup> Pese a lo cual ambos problemas continúan en escena y en los últimos años aparecen recrudecidos. Así, por ejemplo, el golpe de estado en Honduras (2009) y el intento en Ecuador (2010). En cuanto a la violencia política se revive no sólo en lo discursivo sino en hechos como, para nombrar un ejemplo paradigmático, en la desaparición de Julio López. Precisamente, en parte, la violencia política resurge cuando se pretende avanzar en la revisión y condena del pasado.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

## Octava Jornada de Medio Oriente

partiendo de contextualizar los derechos humanos<sup>10</sup>. Así, reiteradamente ha sostenido la Corte Interamericana que *los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales*<sup>11</sup>.

Entonces, pese a las limitaciones del sistema interamericano, la Corte Interamericana ha mostrado preocupación en la búsqueda de caminos para avanzar en la justicialidad de los derechos sociales.

Una de las primeras estrategias articuladas por la Corte Interamericana, al verse imposibilitada de juzgar violaciones a los derechos sociales, tiene que ver con su protección indirecta al determinar las reparaciones, una vez que se ha determinado la violación de los DCP. Esto se observa en varios de sus fallos. Por ejemplo, tempranamente en el Caso Aloebotoe y otros vs. Suriname (1993) en el cual la Corte Interamericana, tras aceptar el reconocimiento de responsabilidad del Estado por algunos ataques perpetrados por grupos militares, ordenó al mismo reabrir una escuela y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente, medida que apunta a la protección del derecho a la educación. Del mismo modo, puso en cuestión el derecho civil de ese Estado, en cuanto a la regulación de las relaciones familiares, desde la perspectiva de la identidad cultural del pueblo que fue víctima de las agresiones.

En el Caso Baena Ricardo (2001), por poner otro ejemplo, tras entender que el Estado violó la libertad de asociación, el derecho de reunión y las garantías judiciales, entre otros derechos, la Corte Interamericana estableció dentro de las reparaciones el deber de reincorporar a los trabajadores despedidos y pagarles los salarios caídos, protegiendo el derecho al trabajo.

Claro que esta estrategia no deja de ser insuficiente toda vez que, en definitiva, no se juzga al Estado por violaciones a los derechos sociales, que se mantienen relegados frente a los DCP, ya que deben juzgarse estos últimos para poder llegar a la instancia de reparaciones y entonces de forma indirecta establecer alguna medida de reparación relacionada con los DESC.

---

<sup>10</sup> “En este nuevo escenario los órganos del SIDH han procurado no sólo reparar a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos y en el fortalecimiento de los principales mecanismos domésticos de protección de derechos. El desafío del SIDH en esta etapa es mejorar las condiciones estructurales que garantizan la efectividad de los derechos en el nivel nacional” (Abramovich, 2010:10).

<sup>11</sup> “En los últimos años se ha ido consolidando en el SIDH una agenda vinculada a los problemas derivados de la desigualdad y la exclusión social. Ello a partir de la constatación de que luego de procesos complicados de transición, las democracias latinoamericanas se encuentran seriamente amenazadas por el aumento sostenido de las brechas sociales y la exclusión de vastos sectores de la población de sus sistemas políticos y de los beneficios del desarrollo, lo que impone límites estructurales al ejercicio de derechos sociales, políticos, culturales y civiles” (Abramovich, 2010:17)

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

## Octava Jornada de Medio Oriente

Otro de los caminos abiertos por la Corte Interamericana tiene que ver con interpretar los DCP en clave de DESC, o bien tomar los derechos humanos como pertenecientes tanto al ámbito de los DCP y DESC, materializando el principio de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Comienza a desarrollarse este camino a partir de la consideración del derecho a la vida como el derecho a la vida digna -que los sujetos puedan tener un proyecto de vida- situándolo como derechos perteneciente tanto al ámbito de los DCP como de los DESC<sup>12</sup>.

Esta línea de interpretación ha sido reiterada por la Corte en sus fallos siguientes. A modo de ejemplo se pueden señalar los siguientes casos: Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay (2004) donde interpreta los derechos del niño desde una perspectiva de DESC; Caso Yatama vs. Nicaragua (2005) donde los derechos políticos – sistema electoral- son puestos en cuestión cruzándolos con la identidad cultural de los pueblos originarios; los Casos Comunidad Yakye Axa vs. Paraguay (2005) y Comunidad Sawhoyamaya vs. Paraguay (2006) en los que interpreta derechos reconocidos en la Convención, entre ellos el derecho de propiedad, desde el punto de vista de la identidad cultural de los pueblos originarios y profundiza la tesis de la vida digna a partir de las situaciones de marginación y exclusión social que viven esos; los Casos Ximenes Lopes vs. Brasil (2006) y Montero Aranguren y otros (Reten de Catia) vs. Venezuela (2006), donde entra a considerar el derecho a la salud cuando analiza el derecho a la vida y a la integridad personal de la Convención Americana.

Como sostiene Abramovich (2010:17) “Frente a este tipo de situaciones la CIDH y la Corte IDH han procurado examinar no sólo casos o conflictos aislados, sino también los contextos sociales e institucionales en que esos casos y conflictos se desarrollan y adquieren sentido”.

El camino abierto resulta sin dudas interesante y avanzar en la integralidad de los derechos humanos, sin perjuicio de que los derechos sociales continúan sujetos a los DCP que, por esa razón, continúan prevaleciendo. En efecto, detrás de gran parte del discurso sobre la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos así planteada, se esconde la *sujeción* de los DESC a los DCP y la ocultación del conflicto político. Reconocer esto, no supone cuestionar la indivisibilidad e interdependencia misma, sino poner en el centro del debate la justiciabilidad de los derechos sociales en tanto tales y poner en cuestión las políticas socioeconómicas adoptadas por los Estados. En este marco, en el año 2009 se abrió una nueva línea de discusión en materia de protección de los derechos sociales en el sistema interamericano, a partir del Caso Acevedo Buendía y Otros contra Perú, que llega a la Corte tras el incumplimiento del Estado de sus obligaciones en materia de seguridad social.

<sup>12</sup> Interpretación que fue primariamente adoptada por la Corte Interamericana en el Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala (1999) y enfatizada en el voto concurrente de los jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli de ese fallo.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

Precisamente en la instancia ante la Corte Interamericana, los representantes de las víctimas, diferenciándose de la Comisión Interamericana, argumentaron que el Estado violó el artículo 26 de la Convención Americana que establece el desarrollo progresivo de los DESC. Por su parte, el Estado objetó la competencia de la Corte Interamericana en razón de la materia por considerar que no puede entender en materia de derechos de naturaleza económica o social como es el derecho a la seguridad social.

La discusión resulta interesante en tanto, por primera vez, se trató a los derechos sociales con independencia de los DCP. Así, la Corte tuvo que entrar a analizar primariamente su capacidad de la Corte para condenar a un Estado por violación de estos derechos –en los términos del artículo 26 de la Convención Americana–.

En este sentido, la Corte Interamericana fue contundente al definir sus alcances jurisdiccionales defendiendo su competencia para analizar la violación al artículo 26 de la Convención Americana y consecuentemente desestimando la excepción preliminar de incompetencia interpuesta por Perú<sup>13</sup>.

En el mismo orden de ideas, la Corte puso énfasis en el principio de interdependencia de los derechos humanos y en la progresividad que rige en materia de DESC. Noción ésta – la progresividad- que resulta particularmente importante en tanto los DESC, más allá de las laxas obligaciones que impone, no dejan de ser obligaciones. De hecho, en línea con la interpretación actualmente imperante en materia de derechos sociales, la Corte entendió que la progresividad implica la prohibición de regresividad, entendida como retroceso de los derechos sociales frente a las políticas de Estado.

Más allá de lo señalado, la Corte lamentablemente mantuvo el carácter condicional del deber de no regresividad, pudiendo ser ésta justificada “por razones de suficiente peso”. Esta característica no tiene razón de ser si se considera la flexibilidad de las obligaciones que de por sí imponen los DESC.

En relación al caso concreto, la Corte entendió que la discusión no giraba en torno al derecho a la seguridad social o si el mismo fue afectado por las medidas adoptadas por el Estado, ya que este derecho ya había sido reconocido por las instancias judiciales internas. Por ello, concluyó que no se había violado el artículo 26, dejando pasar la oportunidad de sentar las bases de lo que puede llegar a ser una herramienta para revisar las políticas públicas de los Estados.

En su voto concurrente el Juez Sergio García Ramírez reconoció la limitada reflexión en la jurisprudencia de la Corte Interamericana sobre los DESC, atribuyéndola no sólo a la normativa sino también a la naturaleza de los hechos que llegan a su conocimiento, pero

---

<sup>13</sup> Para reforzar su posición la Corte trajo a la luz trabajos preparatorios de la Convención Americana y sostuvo: “La revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en “dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos”. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso “hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales”.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

## Octava Jornada de Medio Oriente

rescató el análisis realizado en el Caso Acevedo Buendía en materia de DESC, las cuales entiende que son “fórmulas normativas que determinan el sentido y el contenido de esas políticas [públicas]”.

Como puede observarse los avances en materia de protección de los derechos sociales se dan de modo conflictivo, generan nuevas tensiones y chocan con limitaciones estructurales.

Pese a ello, al insertar el tema en la agenda del sistema interamericano, con el aporte –a veces titubeante- de los órganos de protección, se abre un espacio interesante para la discusión de los derechos y para su efectividad en tanto derechos justiciables. Al mismo tiempo, se abren espacios de discusión de las políticas públicas de los Estados que, como ha quedado de manifiesto, modifican la estructura de oportunidades. “De allí que uno de los principales aportes y al mismo tiempo de los principales desafíos del SIDH en relación a los problemas regionales originados en la exclusión y la degradación institucional, reside en la capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas [...] como los procesos de formulación de políticas públicas, contribuyendo de ese modo al fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos en los diferentes espacios nacionales” (Abramovich, 2010:17).

De este modo, aunque limitada y con avances lentos y conflictivos, la protección de los derechos sociales en el sistema interamericano puede entenderse como una modificación de la estructura de oportunidades, ampliando opciones para movilizar los activos y recursos. La justiciabilidad de los derechos sociales puede leerse entonces como una herramienta –aunque no sea la más importante- en las luchas y reclamos sociales frente a las políticas de Estado y los niveles de vulnerabilidad social que afectan a la región.

En este sentido, se incorpora el sistema interamericano de protección de los derechos humanos como estrategia en las demandas sociales por igualdad sustantiva, como espacio de reivindicación y movilización, lo que implica su consideración por las personas, grupos y organizaciones como titulares de los derechos sociales. “Las organizaciones sociales se han valido de este escenario internacional no sólo para denunciar violaciones y hacer visibles ciertas prácticas estatales cuestionadas, sino también para alcanzar posiciones privilegiadas de diálogo con los gobiernos o con aliados al interior de éstos, y para revertir las relaciones de fuerza, y alterar la dinámica de algunos procesos políticos. Ello en ocasiones ha facilitando la apertura de espacios de participación e incidencia social en la formulación e implementación de políticas, y en el desarrollo de reformas institucionales”. (Abramovich, 2010:14)

### Reflexiones finales

Partiendo de una mirada en conjunto de la cooperación internacional, los derechos humanos y el desarrollo, la protección de los derechos sociales, a través de las políticas

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

## Octava Jornada de Medio Oriente

de Estado y de los mecanismos jurisdiccional (internos e internacionales), puede ser abordada desde el enfoque de vulnerabilidad social.

Así, se considera que los mecanismos de protección modifican la estructura de oportunidades, uno de los componentes centrales del enfoque de vulnerabilidad social, ampliando las opciones y facilitando el acceso a los activos –considerando a los derechos sociales como capital simbólico- y la capacidad de movilización de los mismos por parte de los grupos sociales.

En este marco, a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana se han analizado los espacios abiertos en el sistema interamericano de derechos humanos para la protección de los derechos sociales, pese a las limitaciones normativas existentes.

Se considera, entonces, que puede entenderse estos espacios abiertos en el sistema interamericano desde el enfoque de la vulnerabilidad social como un proceso complejo de modificación de la estructura de oportunidades, tanto en cuanto mecanismo de protección de los derechos sociales como en tanto espacio de discusión de las políticas de Estado, ampliando la capacidad de movilización y accesos a los bienes materiales y simbólicos protegidos por los derechos sociales.

Es cierto que el proceso es lento y conflictivo, expuesto tanto a avances como retrocesos, No menos cierto es que aún resta la mayor parte del camino por recorrer y que los indicadores socioeconómicos siguen siendo desalentadores pero, aunque dimensionado en estas realidades, el sistema interamericano puede ser pensado como estrategia para la acción social y colectiva.

### Bibliografía

ABRAMOVICH, VICTOR (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” En Revista de la CEPAL, nº 88, Santiago de Chile, CEPAL, pp. 35-50.

ABRAMOVICH, VICTOR (2009) “De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos” En Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos, v. 6 nº11, pp. 6-38. Disponible en Internet en <[www.surjournal.org](http://www.surjournal.org)>

ARCHER, ROBERT (2006) “Los puntos fuertes de distintas tradiciones: ¿Qué es lo que se puede ganar y lo que se puede perder combinando derechos y desarrollo?” En Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos, nº4 año 3, pp. 83-91. Disponible en Internet en <[www.surjournal.org](http://www.surjournal.org)>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA Documentos Oficiales (OEA/Ser.L/V/II), Washington.

FILGUEIRA, CARLOS (2001). “Estructura de oportunidades y vulnerabilidad social aproximaciones conceptuales recientes”. En (CEPAL) *Seminario Internacional Las diferentes expresiones de la vulnerabilidad social en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

# V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

## Octava Jornada de Medio Oriente

GERSTEMBERG, Brigit (2008) "Aportes y límites del EBDH en la cooperación internacional" en AAVV: *Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo. Documentos para el debate*, Madrid, Asociación pro Derechos Humanos de España-ISI Argonauta.

GOLOVANEVSKY LAURA (2007). "Vulnerabilidad Social: una Propuesta para su Medición en Argentina", *Revista de Economía y Estadística*, Argentina, Vol. XLV - N° 2, Instituto de Economía y Finanzas - Facultad de Ciencias Económicas (UNC), pp. 53-94.

KATZMAN, RUBEN (2000) "Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social", 5° Taller Regional, Santiago de Chile, BID- BM- CEPAL.

LIWSKI, Norberto (2008) "El Enfoque basado en Derechos Humanos" en AAVV: *Enfoque basado en derechos humanos y cooperación internacional para el desarrollo. Documentos para el debate*, Madrid, Asociación pro Derechos Humanos de España-ISI Argonauta.

PIZARRO, ROBERTO (2001) *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Santiago de Chile, Naciones Unidas (CEPAL), 69 pp.

PNUD (1990) *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*. Naciones Unidas (PNUD).

SANDOVAL TERÁN, ARELI (2005) "Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC. Indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos" En (Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea) *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.

### Jurisprudencia.

#### CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

- (1993) *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam. Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 15

- (1999) *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala. Fondo*. - Corte IDH, Serie C No. 63

- (2001) *Caso Baena Ricardo y otros Vs. Panamá. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 72

- (2004) *Caso "Instituto de Reeducación del Menor" Vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 112

- (2005a) *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Fondo Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 125

- (2005b) *Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 127

- (2006a) *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 146

- (2006b) *Corte IDH. Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Fondo, Reparaciones y Costas*. Corte IDH, Serie C No. 149

# **V Congreso de Relaciones Internacionales**

**La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010**

*en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI*

**Octava Jornada de Medio Oriente**

- (2006c) *Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte IDH, Serie C No. 150*
- (2009) *Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte IDH, Serie C No. 198*