

Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización

Antonio J. González Plessmann*

Presentación

En esta breve presentación intentaré una articulación entre el campo de las políticas públicas (PP) y el de los derechos humanos, a partir de una propuesta de conceptualización del *Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas*. Se adelantará, en un primer momento, el concepto propuesto y, en un segundo, una explicación de sus componentes, fundamentos e implicaciones.

Antes de iniciar me gustaría hacer una precisión, las PP son una disciplina a medio camino entre la ciencia política y la acción política. El concepto propuesto está centrado en la segunda dimensión. Pretende dar cuenta de criterios generales sobre el *cómo* gobernar con perspectiva de derechos.

Aunque el propuesto es un concepto normativo, en tanto indica lo que considera adecuado en este campo, basándose en instrumentos y doctrina de derechos humanos, conviene aclarar de entrada que el derecho de los derechos humanos es un piso mínimo vinculante que orienta el *cómo* y no un techo o receta acabada de ese *cómo*. Coincido con Abramovich, cuando señala que “[...] el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define.”^[1] De tal manera que, aunque existen referentes que obligan a los Estados a unos determinados comportamientos para garantizar la dignidad de su población, no definen de manera específica y detallada las vías para garantizar esta dignidad, ni los toques de tales vías.

Esta relación se puede entender mejor con un ejemplo. Los Estados tienen la obligación, que se desprende del artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de garantizar a la población “el derecho a trabajar [...]”^[2] Para ello, entre otras medidas señaladas explícitamente en el Pacto, debe ofrecer servicios de “[...] 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 [...]”^[3] Se trata de un piso por debajo del cual existiría una violación del derecho.^[4] Pero, evidentemente, para garantizar el derecho al trabajo, hacen falta otras medidas y existe un abanico de opciones para crear fuentes de empleo dignas, que no son establecidas por los instrumentos normativos. Por ejemplo, los Estados pueden estimular el empleo de modo tan distinto como el subsidio a industrias nacionales a cambio de que aumenten sus plazas, con trabajos dignos; o facilitar créditos, o subsidios a cooperativas de producción, en donde no existan relaciones de subordinación entre dueños y trabajadores/as; o expropiar industrias privadas que estén cerradas y entregarlas a las/os trabajadoras/es; o legislar para obligar a que las compras del Estado prioricen las industrias nacionales (privadas, cooperativas, autogestionarias o cogestionarias).

Hay, pues, un margen de discrecionalidad en las decisiones que conforman las políticas públicas, que le es inherente a este campo y que obedece a las orientaciones político-ideológicas y a las relaciones de fuerza dentro del Estado y la sociedad.

El concepto propuesto y su fundamentación

Propongo entender las políticas públicas con enfoque de derechos humanos como la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, y los resultados de estas, orientadas a la realización de derechos de la población y basadas en dos componentes:

1. Las obligaciones contraídas voluntariamente por los Estados a través de distintos

instrumentos de derechos humanos y su interpretación progresiva por parte de órganos autorizados y,

2. La participación de la sociedad, y en particular de aquella más discriminada, en la definición de los principales problemas, necesidades y déficit de derechos, el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas.

Explicaremos brevemente estos componentes y sus fundamentos e implicaciones.

1. Las obligaciones estatales

Al firmar y ratificar tratados^[5] internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen, voluntariamente, a cumplir con un conjunto de obligaciones para con sus pueblos, señaladas en esos tratados. Lo mismo ocurre al promulgar normas en el ordenamiento jurídico interno. Las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales y nacionales:

- a) Delimitan el contenido del derecho, es decir, señalan a qué tenemos derecho como personas y pueblos y a que no y;
- b) Definen un conjunto de garantías o medios (de acción u omisión) para que nuestros derechos se hagan efectivos.

La otra cara de estas obligaciones estatales, es el poder de los sujetos de derecho (personas y pueblos) *para hacer o disponer*; es decir, para ejercer una libertad sin interferencia o coacción y el *poder para exigir* los bienes y/o servicios que requerimos para satisfacer nuestras necesidades de vida digna. Esto es lo que se conoce como el principio de *alteridad* de los derechos. Todo derecho o poder que tenemos, supone que hay otros que tienen una obligación o un deber, de acción (dar, prestar, brindar, facilitar) u omisión (respetar, abstenerse), para que nuestro derecho se cumpla.

En políticas públicas, la existencia de esta relación poder-obligación, marca una característica fundamental del enfoque de derechos, pues transforma a las personas y pueblos de un rol tradicional de objeto necesitado y expectante de la acción del Estado (presente en buena parte de las concepciones de PP) a un rol de sujetos protagónicos con capacidad de disponer y exigir.

Las obligaciones estatales en materia de derechos son amplias y se clasifican de diversas formas. Resulta evidente que, para diseñar PP desde esta perspectiva es fundamental, primero, conocerlas. Un decisor público que no conoce a qué está obligado, difícilmente podrá actuar de manera favorable a la realización de los derechos de la población. En tal sentido, una primera obligación estatal para el diseño de PP con enfoque de derechos es partir del conocimiento de estas obligaciones, tanto para la selección de temas que forman parte de su agenda de prioridades, como para el diseño y evaluación de las políticas.

Cada derecho supone obligaciones específicas, que se desprenden tanto de los instrumentos internacionales y nacionales que los consagran, como de las interpretaciones progresivas de estos. Conocerlas es fundamental para generar un piso a las políticas específicas en materia de, por ejemplo, salud, educación o seguridad. Pero, el diseño de estas políticas específicas debe tener en cuenta el principio de interdependencia de los derechos, por lo que no basta un listado focalizado de obligaciones, sino que se deben buscar y conocer todas aquellas vinculadas con el campo a atender.

Además de las obligaciones específicas, existen obligaciones generales comunes a todos los derechos que constituyen ejes transversales. Una de ellas, de vital importancia en esta definición, es la obligación de No Discriminación.^[6]

La No Discriminación implica, por una parte, que los Estados deben abstenerse de discriminar a las personas o pueblos, a través de leyes o prácticas que afecten negativamente sus derechos, como por ejemplo leyes que establezcan privilegios para los hombres por sobre las mujeres o prácticas policiales represivas focalizadas en las zonas populares o políticas que facilitan mayor acceso a los servicios de salud para las personas que viven en las ciudades que para las que viven en el campo o para los

pueblos indígenas.

Por otra parte, implica que los Estados deben adoptar medidas para revertir la discriminación que ya existe en sus sociedades.^[7] No bastaría con que el Estado se abstenga de discriminar para que se extinga la discriminación existente durante siglos (herencia colonial que no desapareció con la independencia, la República y el sistema político democrático liberal). La pobreza, el sexismo o el racismo existentes en nuestros países, expresan que hay una situación de discriminación arraigada, que hace que las personas pobres, las mujeres, los pueblos indígenas o afroamericanos (es decir, la mayoría de nuestras poblaciones) estén en una situación permanente de vulneración mayor a sus derechos, que el resto de la población. Algo similar ocurre con las niñas, niños y adolescentes; las personas adultas mayores; las personas con una orientación sexual distinta a la exclusivamente heterosexual; las personas de otra nacionalidad, particularmente si provienen de países pobres; las personas que viven en zonas rurales o las personas con una condición física o mental especial. Sea por tener un estatus valorado de manera negativa (como el de mujer, indígena u homosexual) o por tener una condición socioeconómica vulnerable (personas pobres), estos sectores sociales viven una asimetría de poder estructural que implica una violación de facto del derecho a la no discriminación.

La obligación de no discriminación obliga a los Estados, por una parte a brindar un trato igual, a las personas o pueblos, en aquellos casos en los que tratarlas de manera diferente implique inferiorizarlas. Por ejemplo, suministrar agua potable y alcantarillado de calidad, por igual, a todas las zonas de las ciudades y del país o no discriminar por la orientación sexual a la hora de la inscripción de parejas en el seguro social. Por otra, obliga a brindar un trato diferente para corregir las desigualdades y exclusiones existentes que ya las inferiorizan.^[8] Por ejemplo, corregir la desigualdad en la existencia de infraestructura y servicios, que hacen que el agua potable llegue a donde viven los sectores altos y medios de la sociedad y no, con la misma calidad y permanencia, a donde viven los sectores populares, rurales y urbanos o corregir la desprotección de las parejas de un mismo sexo, en cuanto a su menor acceso a la seguridad social.

Esta idea esencial del discurso de los derechos humanos, se explica mejor con un ejemplo. Veamos. Dos personas de diferente estatura; una adulta (de un metro 70) y otra adolescente (de un metro 50); que no saben nadar, se encuentran en un salón cerrado en el que el agua sube hasta los 2 metros. Si las tratamos igual y, a cada una, le damos una silla de 40 centímetros, la adulta llega a los 2 metros 10 y logra respirar, mientras que la adolescente, llega a un metro 90 y se muere ahogada. La obligación de no discriminación conlleva a favorecer a quien más lo necesita para que pueda disfrutar igualmente de sus derechos. Lo contrario, tratar a las personas desiguales de manera igual, equivale a un acto discriminatorio. En el “salón cerrado” de nuestras sociedades existe una mayoría de la población que, no solo no tiene sillas adecuadas, sino que, además, dadas las asimetrías de poder socioeconómicas y culturales, se ven impedidas de crecer y vivir dignamente.

En el caso de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos no se trata, simplemente, de dar una silla, sino de facilitar el crecimiento de las personas y pueblos discriminados, aumentando su capacidad de ejercer poder en la sociedad, su autonomía socioeconómica y su valoración cultural. Las políticas públicas con enfoque de derechos deben partir del diagnóstico de esta discriminación estructural (exclusión cultural, desigualdad socioeconómica y asimetría radical de poder) para adoptar medidas que las corrijan de manera permanente, democratizando con ello el disfrute de los derechos.

2. La participación y la democracia

El enfoque de derechos humanos, supone algo más que tomar como piso las obligaciones estatales. Si sólo se tratara de ello y no necesariamente de contar con las personas y pueblos, sus reclamos, propuestas y decisiones vinculadas con la solución a sus déficit de derechos, este enfoque sería un asunto para dejar en manos de técnicos o especialistas; una propuesta tecnocrática de aplicación de un conjunto de normas y obligaciones desde el Estado. Y está muy lejos de eso.

El concepto de políticas públicas con enfoque de derechos humanos que propongo,

asume con igual importancia tanto a las obligaciones estatales, como la participación de la sociedad, en particular, la de quienes son las principales víctimas de violación a sus derechos, en una perspectiva de democratización permanente de la sociedad y el Estado. Existen razones de distinto tipo para incorporar la participación de la sociedad, subrayando la de aquellos sectores que sufren la desigualdad y la exclusión, como componente fundamental de este enfoque. Veamos.

a) Relación poder-situación de derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas^[9] ha señalado acertadamente que “[...] el tema común subyacente de la experiencia de los pobres es el de la impotencia;”^[10] es decir, el de la dificultad para ejercer poder, lo que facilita que se mantengan en una situación de vulneración estructural de sus derechos humanos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Ocurre lo mismo con el resto de los sectores excluidos. El poder al que se refiere, como carencia es, además del poder político, el económico (dificultad para acceder al mercado como productor o consumidor) y el cultural (tener un estatus discriminado: negro, indígena, mujer, homosexual, etc). La participación de las víctimas en la definición de los principales problemas que entran en la agenda del Estado, en el diseño de las soluciones, en su monitoreo y evaluación es un modo de aumentar su capacidad de ejercer poder en las decisiones que los afectan y de presionar para que estas les sean más favorables. Esta perspectiva señala que la democratización del poder en la sociedad es, en sí misma, un modo de mejorar la situación de los derechos humanos.

b) Legitimidad y efectividad. Las personas y pueblos que sufren la violación a sus derechos manejan una información sobre su situación que difícilmente puede ser aprehendida, en su complejidad, por los funcionarios que diseñan y ejecutan las políticas públicas desde sus lugares de trabajo. Sin información adecuada y sin la participación y el consenso de quienes deben beneficiarse de las políticas, éstas corren el riesgo de fracasar. La participación es, por tanto, un apoyo a la efectividad de las políticas y a su legitimidad.

c) Participación como un derecho humano. La participación es, además, un derecho humano. El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra como derecho el “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.” La promoción de la participación directa de los sectores estructuralmente discriminados, en las decisiones que les afectan, es reconocida por los Estados como un elemento *indispensable*^[11] para enfrentar la exclusión y la desigualdad.

Existe una relación interdependiente entre democracia y derechos, reconocida ampliamente por los Estados y los organismos encargados de interpretar el alcance de los derechos y velar por su cumplimiento.

- Por una parte, la vigencia de los derechos expresa mayores niveles de democracia y facilita el ejercicio de la participación democrática.

- Por otra, los mayores niveles de democracia facilitan a su vez, el ejercicio de los derechos.

El principio desde el que parte la concepción de políticas públicas aquí expresada, es el de que mientras más democrático sea, tanto el sistema político, como el modo de organizarse la sociedad (democratización del poder, la riqueza y la valoración del estatus), mejores condiciones existirán para el ejercicio de los derechos por toda la población. Las formas de democracia directa y deliberativa, como las que implican la participación de la población en todas las etapas de las políticas públicas, apuntan en esa dirección.

La no neutralidad de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Finalmente, me gustaría cerrar esta intervención aclarando la no neutralidad de este enfoque.

Las políticas públicas, entendidas como el comportamiento general del Estado o *el*

Estado en acción, son producto de las relaciones de poder que existen dentro del Estado y en la sociedad. En ambos espacios existen sectores, visiones y proyectos que logran imponerse por sobre las demás, no necesariamente por ser mayoritarios. Al hacerlo, el Estado se comporta de una manera favorable a esos sectores, visiones y proyectos de sociedad. Esto ocurre, por lo general, en medio de tensiones y pugnas, a veces violentas.

En raras ocasiones, en nuestro continente, y por cortos períodos, las políticas públicas han expresado un comportamiento coherentemente favorable a los sectores excluidos y discriminados. La principal prueba de esta afirmación es la radical desigualdad existente en América Latina que, según diferentes estudios, es la más alta del mundo y que persiste desde la colonia.^[12]

Dos han sido los enfoques de políticas públicas más influyentes en el continente, desde mediados del siglo pasado:

- El Keynesiano y
- El Neoliberal

Ambos comparten la subordinación de las políticas públicas al funcionamiento económico de la sociedad,^[13] bajo un modo de producción capitalista. Contrastándolos con los dos componentes del enfoque de derechos (obligaciones y participación), se puede señalar que:

- El enfoque keynesiano es consistente con las obligaciones estatales en materia de derechos, pero no con la participación directa de la sociedad en todas las etapas de las políticas públicas;
- Mientras que el enfoque neoliberal, es abiertamente contrario a asumir obligaciones estatales en materia de derechos sociales y asume la pertinencia de la participación social de manera limitada, y solo como parte de sus objetivos de debilitamiento del Estado.

Ni esos enfoques, ni el enfoque de derechos en las políticas públicas son neutros. Todos suponen proyectos de sociedad y un modo particular de relacionarse las personas, pueblos y sectores dentro de ella y el Estado. Entre las diferenciaciones más notables, hasta ahora desarrolladas del Enfoque de derechos con estos enfoques, se encuentran las siguientes:

a) *No está subordinado a la economía sino al bienestar de las personas y pueblos.* Mientras que en los modelos señalados el crecimiento de la economía era valorado en sí mismo positivamente, porque se suponía traería bienestar a largo plazo, en el enfoque de derechos es el bienestar (entendido como disfrute de los derechos en el presente) el criterio rector de las políticas públicas. No cabe, desde este enfoque, la justificación de violaciones a derechos humanos basadas en la idea de sacrificios sociales necesarios para el buen funcionamiento de la economía. Como señala la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, éste es “[...] un proceso global” que incluye lo “económico, social, cultural y político [y] que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.”^[14] La Declaración subraya la primacía de la persona humana de la siguiente manera: “la persona humana es el sujeto central del proceso de desarrollo y [...] toda política de desarrollo debe por ello considerar al ser humano como participante y beneficiario principal del desarrollo”.^[15]

b) *Privilegia la participación de los sectores estructuralmente discriminados por ser las principales víctimas de violación a sus derechos, como consecuencia de su posición subordinada en las relaciones de poder en el Estado y la sociedad.* Partiendo del principio de universalidad de los derechos (“todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”) este enfoque parte del reconocimiento de la discriminación estructural de nuestra sociedad y señala como ruta necesaria la obligación de no discriminación, que implica la construcción de capacidades y poderes privilegiando a quienes más lo necesitan. Esta *discriminación positiva* a favor de los sectores excluidos tiene impacto en todos los ámbitos de las políticas públicas, desde la política tributaria, hasta las asignaciones presupuestarias, las políticas de promoción de la participación o las

políticas sociales.

c) *Plantea un proceso de democratización permanente de la sociedad y el Estado en los ámbitos político, socioeconómico y cultural.* Esta concepción, como se ha dicho, parte del diagnóstico de que las violaciones a los derechos son producto de relaciones asimétricas de poder (político, socioeconómico y cultural) que constituyen violaciones a la no discriminación. Así como de una concepción de democracia que trasciende la idea de régimen político, con elecciones libres y una concepción liberal de la libertad de expresión. La democracia es, además de un régimen, un modo de relacionarse las personas y los pueblos, un modelo de sociedad, en donde las desigualdades socioeconómicas, las exclusiones por estatus y las asimetrías de poder deben considerarse déficit sustanciales.[16]

d) A diferencias de las políticas inspiradas en el neoliberalismo, que suponen un Estado débil que sede terreno al mercado y que abdica de sus obligaciones en materia de derechos sociales, *las políticas con enfoque de derechos suponen un Estado fuerte*, [17] no en el sentido de un Estado autoritario, sino en el de contar con legitimidad y fortaleza para intervenir en la vida económica, social y cultural, corrigiendo inequidades.[18] Esa fortaleza, capacidad de acción y poder para implementar efectivamente sus políticas se conjuga, desde este enfoque, con la transparencia de su gestión, con mecanismos de participación directa de la población, que permitan una contraloría social permanente en el diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de sus política. Tanto como un Estado fuerte, el enfoque de derechos supone una sociedad fuerte, que incida en las decisiones que la afectan.

Como se muestra, las políticas públicas son, ante todo, “políticas” y no técnicas, por lo que su neutralidad está descartada. El enfoque de derechos supone una opción por el proyecto de los derechos humanos, no subordinado a la economía, una opción por los sectores discriminados y una opción por la democratización permanente de la sociedad y el Estado. La adopción de este enfoque, sin duda alguna, supone retos y dificultades enormes, pues implica enfrentar estructuras de poder y discurso que obturan las posibilidades de democratización de la sociedad. Sin embargo, es siempre estimulante recordar con Foucault, que “no existe poder sin resistencia o rebelión en potencia”[19] y es desde ahí, desde donde vale la pena pensar y actuar para hacer posible el nacimiento de lo nuevo. Es ese el tamaño de nuestro reto.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, No. 88, 2006.
- David De Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial, 2003.
- De Sousa, Boaventura, *La Caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA, 2003.
- Foucault, M., *Las redes del poder*, Buenos Aires, Almagedo, 1993.
- Fraser, Nancy, “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”, en *New Left Review*, No. 36, Enero/Febrero 2006.
- Türk, Danilo (Relator Especial de Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), *Informe definitivo*, Caracas, Provea, 1993.
- Yolanda D’Elía, *Las políticas sociales desde el enfoque de promoción de la calidad de vida*, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social / ILDIS / GTZ, 2001.

Instrumentos internacionales

- Asamblea General de Naciones Unidas, Doc., ONU Res. 41/128.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 2001*, Doc. ONU. E/C.12/2001/10, 2001.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de*

Viena, Doc. ONU. A/CONF.157/23, 1993.
Convención Americana de Derechos Humanos.
Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, Washington, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Principios de Limburgo Relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Doc. ONU E/CN.4/1987/17, 1986.

Descargar documento en PDF



* Sociólogo, candidato a Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, mención Políticas Públicas, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, sede Ecuador. Activista de derechos humanos, miembro de la Asamblea de las organizaciones de derechos humanos venezolanas Red de Apoyo por la Justicia y la Paz y Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea).

[1] Víctor Abramovich, Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en *Revista de la CEPAL*, No. 88, abril 2006, p. 43.

[2] Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 6.

[3] *Ídem*.

[4] El Estado no podría, por ejemplo, flexibilizar la legislación laboral, reduciendo derechos de los trabajadores para abaratar el costo de la mano de obra y así hacerse más competitivo a la hora de atraer a empresas transnacionales. Con ello, tal vez se pueda crear por algún tiempo más empleo, pero este, no sería de calidad y, por tanto, incurriría en una violación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[5] El término “*tratados*” incluye las convenciones, pactos, protocolos y convenios. Todos estos instrumentos tienen carácter vinculante, es decir, son de obligatorio cumplimiento por parte de los Estados.

[6] Ver el artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

[7] Ver al respecto los conceptos de discriminación *de jure* y *de facto* en los “Principios de Limburgo Relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Limburgo, Doc. ONU E/CN.4/1987/17, 1986.

[8] En palabras de Boaventura de Sousa Santos “Tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza, tenemos derecho a ser diferentes cada vez que la igualdad nos descaracteriza.” Boaventura de Sousa, *La Caída del Angelus Novus: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA, 2003. p. 154.

[9] El Comité es el organismo responsable de interpretar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y velar por su cumplimiento.

[10] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Doc. ONU. E/C.12/2001/10, 2001.

[11] Estados Unidos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, Doc. ONU. A/CONF.157/23, 1993.

[12] La desigualdad es un “fenómeno invasor, que caracteriza a cada aspecto de la vida, como el acceso a la educación, la salud y los servicios públicos; el acceso a la tierra y a otros activos; el funcionamiento de los mercados de crédito y laborales formales, y la participación e influencia políticas [...] el alto nivel de desigualdad se origina en las instituciones excluyentes que se han perpetuado desde los tiempos coloniales y han sobrevivido a los diferentes regímenes políticos y económicos, desde estrategias

intervencionistas y de sustitución de las importaciones hasta políticas más orientadas al mercado. Incluso en la actualidad, aún persisten significativas diferencias raciales y étnicas". David De Ferranti y otros, *Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿ruptura con la historia?*, Washington, Banco Mundial, 2003.

[13] Yolanda D'Elía, *Las políticas sociales desde el enfoque de promoción de la calidad de vida*, Caracas, Fundación Escuela de Gerencia Social / ILDIS / GTZ, 2001.

[14] Asamblea General de Naciones Unidas, Doc., ONU Res. 41/128.

[15] *Ibíd.*

[16] Esta explicación se basa en los conceptos de Nancy Fraser, "Reinventar la justicia en un mundo globalizado", en *New Left Review*, No. 36, Enero/Febrero 2006.

[17] Relator Especial de Naciones Unidas par los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Danilo Türk, *Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe definitivo*, Caracas, Provea, 1993, párr. 85 y ss.

[18] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la obligación de "garantizar" implica: "*El deber de los Estados de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el pleno y libre ejercicio de los derechos humanos.*" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 4, párr. 166. Subrayado del autor). Ser capaces implica, evidentemente, fortalezas para actuar frente a otros poderes fácticos, para controlar el mercado en todo aquello que afecta negativamente los derechos y para adoptar medidas positivas que corrijan inequidades.

[19] M. Foucault, *Las redes del poder*, Buenos Aires, Almagesto, 1993.

Programa Andino de Derechos Humanos, PADH
Toledo N22-80, Edif. Mariscal Sucre, piso 2
Apartado Postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador
Teléfono: (593 2) 322 7718 • Fax: (593 2) 322 8426
Correo electrónico: padh@uasb.edu.ec