

Martin Wolpold-Bosien

El reto de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, y la cooperación para el desarrollo con América Central

Edit. por FIAN
en cooperación con la Fundación Heinrich-Böll

Noviembre de 1999

Contenido

Introducción

1. El reto de los derechos económicos, sociales y culturales

- 1.1. Los derechos humanos como deberes del Estado
- 1.2. Iniciativas para fortalecer los derechos económicos, sociales y culturales
- 1.3. Nuevos instrumentos
- 1.4. Los derechos económicos, sociales y culturales como una nueva dimensión en la cooperación para el desarrollo

2. La importancia de los derechos económicos, sociales y culturales en América Central

- 2.1. Organizaciones sociales y derechos económicos, sociales y culturales
- 2.2. La obligación de identificar a los grupos vulnerables y las causas de su vulnerabilidad.
- 2.3. La obligación de respetar los derechos: violaciones por desalojo de tierras Acciones de desalojo en las ciudades .
- 2.4. La obligación de proteger los derechos: derechos de trabajo en las plantaciones
- 2.5. Derechos de trabajo en las maquilas.
- 2.6. La obligación de garantizar los derechos: salario mínimo violador de los derechos humanos Igualdad de derechos en el campo para las mujeres
- 2.7. ¿Reformas agrarias a través del mercado?
- 2.8. Déficit en las áreas de vivienda, educación, salud y seguridad social

3. Los derechos económicos, sociales y culturales en la cooperación con América Central

- 3.1. Planificación estratégica y diálogo político
- 3.2. Proyectos bilaterales: puntos de apoyo positivos
- 3.3. Ejemplo negativo de los Fondos de Inversión Social
- 3.4. Cooperación multilateral: ajuste agrario en Honduras
- 3.5. Condonación de deudas y ajuste estructural

Resumen: Propuestas para una cooperación para el desarrollo orientada por los derechos humanos

Bibliografía

Lista de las personas entrevistadas

Introducción

En octubre y noviembre de 1998 el huracán Mitch provocó miles de muertes, dejó sin vivienda a millones de personas, arrasó cosechas y destruyó infraestructura en América Central. La cooperación internacional organizó ayuda de emergencia y entretanto, se ha concentrado en apoyar la reconstrucción de los países más afectados, Honduras y Nicaragua. Pero, ¿de qué reconstrucción se trata? ¿Deben reconstruirse las mismas relaciones anteriores? ¿O puede contribuir la ayuda financiera internacional a una reconstrucción con mayor justicia social? La catástrofe ha afectado en mayor grado a los pobres del campo y la ciudad. Quienes no contaban con una casa sólidamente construida, perdieron su covacha de la noche a la mañana. Quienes dependían de la próxima cosecha para garantizar su alimentación el mes siguiente, quedaron en la inopia total. El huracán descubrió ante los ojos de la opinión pública mundial la pobreza e injusticia social ya existente en la región, y agudizó todavía más la miseria social.

Al terminar la llamada "década de la paz", marcada por la finalización de los conflictos bélicos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, la mayoría de la población centroamericana continúa luchando diariamente contra el hambre y la pobreza. Sigue existiendo un contraste grosero entre los privilegiados y los marginados. Cierto es que los procesos de paz en la región han contribuido a mejorar la situación de los derechos humanos civiles y políticos -es evidente que en la actualidad hay en Centroamérica menos asesinatos por motivos políticos que hace diez o quince años. Pero se trata de una paz sin justicia. La economía crece, sin embargo también crece la cantidad de pobres. En la región se habla de un proceso de democratización, mientras la mayoría de sus habitantes queda marginada del desarrollo económico y la participación política. Esta situación contradictoria de los años 90 tiene sus raíces en el hecho de que la estructura básica en extremo desigual de la propiedad y los ingresos no ha sido modificada, creando una brecha y la consiguiente polarización social. Es más, la ceguera de las políticas neoliberales dominantes, refuerzan dicha situación.

"No hay paz con hambre" es una consigna de los movimientos sociales en Guatemala. Los(as) científicos(as) sociales centroamericanos(as) abogan desde hace años por una "democracia sin pobreza". El presente documento político se solidariza y vincula con esa demanda: consideramos el cumplimiento de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, como una condición indispensable tanto para una paz perdurable como para el desarrollo social y democrático en América Central. Los derechos humanos son derechos de la gente contra la opresión política, económica, social o cultural. Mientras en los Estados centroamericanos se dan algunos pasos en el respeto de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales se continúan violando como antes. Esta dimensión de los derechos humanos puede dar una contribución efectiva a la lucha contra la exclusión social, la opresión económica y la discriminación cultural. La premisa más importante es que quienes están privados de sus derechos, conozcan esos derechos y los reclamen. Sin embargo, también aquellos que a escala nacional o internacional levantan las banderas de terminar con la pobreza, promover la democracia, el desarrollo social, la democracia de género y la participación de la sociedad civil, tienen la obligación de apoyar a los desprotegidos en su lucha por hacer efectivos sus derechos económicos, sociales y culturales. Desde esta perspectiva es que analizaremos aquí la cooperación alemana para el desarrollo en América Central.

Metodológicamente, lo anterior significa que los derechos humanos se tienen que considerar de manera consecuente como indivisibles. Hasta el momento el criterio sobre los derechos humanos imperante en la política para el desarrollo, destaca de modo casi exclusivo a los derechos humanos civiles y políticos. A los derechos económicos, sociales y culturales se les considera como metas políticas abstractas, no como criterios operativos para la promoción de políticas específicas. El cambio de perspectiva que aquí proponemos efectúa el paso de las *basic needs* a los *basic rights*, de las necesidades básicas a los derechos humanos. Los grupos en riesgo no sólo tienen necesidades que satisfacer, sino derechos que reclamar. Este cambio de perspectiva tiene una serie de consecuencias en la práctica del trabajo de cooperación para el desarrollo. Lo cual vale tanto para los planes básicos como para el diálogo político, para la selección bilateral de proyectos como para los acuerdos multilaterales.

Consideramos que es necesaria y urgente una reforma de la cooperación para el desarrollo con América Central ejecutada por las agencias internacionales. La perspectiva que aquí proponemos hace algunas reflexiones y plantea algunas propuestas para reorientar la política hacia Centroamérica del Gobierno Federal Alemán, con base en los derechos humanos económicos, sociales y culturales. No obstante, los análisis y recomendaciones se formulan de tal manera que también puedan estimular un debate sobre la política centroamericana de otros Estados. Desde comienzos de los años 90 casi todos los actores estatales del trabajo internacional de cooperación para el desarrollo, han elaborado conjuntos de criterios en los cuales los derechos humanos juegan un papel central. Sin embargo, una y otra vez la comprensión integral de los derechos humanos se reduce a la dimensión de los derechos cívico-políticos. Esto no es, por tanto, un problema específico de la política de desarrollo alemana, sino que de igual manera también afecta a otros Estados. El presente documento político muestra, con base en el ejemplo de la cooperación para el desarrollo alemana en el área de Centroamérica, que los derechos económicos, sociales y culturales, pueden representar en términos generales una nueva calidad de la cooperación para el desarrollo más allá de la misma región.

En el documento se presentarán, en primer lugar, los conceptos fundamentales para la comprensión de los derechos humanos económicos, sociales y culturales (Cap. 2). Luego se enfocará esa perspectiva en el ejemplo de la concepción de la cooperación para el desarrollo sustentada hasta la fecha por Alemania, mostrando hasta qué punto esta dimensión de los derechos humanos hasta ahora descuidada, puede otorgar una nueva calidad al trabajo de cooperación mencionado (Cap. 3). En los dos capítulos siguientes se aplicará a Centroamérica esa orientación. En primer lugar se indagará sobre la importancia que tienen los derechos humanos sociales para el desarrollo global de la región (Cap. 4). A continuación se analizará el trabajo de cooperación para el desarrollo alemán, preguntándonos hasta qué punto ha tenido en cuenta los derechos humanos sociales en su enfoque de América Central (Cap. 5). En el capítulo final se plantearán propuestas para impulsar una cooperación para el desarrollo en la región y otras partes del mundo, orientada de modo consecuente por la observancia de los derechos humanos.

Quisiera dejar aquí un agradecimiento cordial a las colegas de la Fundación Heinrich Böll, Karin Urschel, Ingrid Lebherz y Silke Helfrich. Durante la elaboración del documento me ayudaron con sus críticas, posibilitando financieramente su terminación y edición. También quisiera agradecer a mis colegas de FIAN Frank Braßel y Michael Windfuhr por sus comentarios,

a Michael Kraemer por su revisión final, así como a JMC por la traducción al español. La responsabilidad por lo sostenido en el texto es enteramente del autor.

Heidelberg, noviembre de 1999
Martin Wolpold-Bosien

1. EL RETO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Cuando en diciembre de 1998 se hizo un balance sobre los 50 años de la Declaración General de Derechos Humanos, quedó claro que continuaba existiendo un sorprendente desequilibrio entre la observancia de los derechos civiles y políticos, por una parte, y la de los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra. Los autores de la Declaración General de Derechos Humanos habían estado bajo la impresión de los horrores de la Segunda Guerra Mundial. De ahí que los principios fundamentales de "*freedom from fear and freedom from want*", libertad de la miseria, permitieran que en la Declaración de Derechos Humanos se registraran en plan de igualdad los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. No obstante, cuando se trataron de codificar en el derecho internacional, se hizo una elaboración por separado de los dos grandes acuerdos de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos: el pacto internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales (pacto social), y el pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos (pacto civil). Ambos pactos fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966 y entraron en vigencia diez años más tarde (en 1976). Hasta julio de 1998, 137 naciones se habían adherido al pacto social y 140 se habían adherido al pacto civil. Todos los Estados centroamericanos, con excepción de Belice, han ratificado el pacto social. La República Federal Alemana es un Estado miembro de los dos acuerdos sobre los derechos humanos.

Pero si bien todos los derechos humanos gozan de un mismo reconocimiento jurídico internacional, ahora como antes, los derechos civiles y políticos (DCP) son más conocidos por la opinión pública que los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). A pesar de ello, desde hace algunos años, los derechos humanos sociales se hallan en ascenso. Jugaron un papel destacado p.e., en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en marzo de 1993 en Viena, en la Cumbre Mundial de Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague en 1995, en la Conferencia sobre Habitat celebrada en Estambul en 1996 y la Cumbre Mundial sobre Alimentación en Roma ese mismo año. A pesar de la tenaz oposición de los EE.UU., que no han ratificado el pacto social, fueron confirmados una vez más en los documentos finales. En cualquier caso, pareciera más importante todavía el hecho que los derechos económicos, sociales y culturales han sido adoptados cada vez más por organizaciones no-gubernamentales (ONGs) y movimientos sociales, como temática y guía de sus acciones. Las correspondientes declaraciones de los foros de ONGs celebrados en Copenhague y Roma, colocan a los derechos económicos, sociales y culturales, concretamente al derecho a la alimentación, en la cúspide de la agenda de la sociedad civil. Y si bien la dinámica desatada por el (re-)descubrimiento de esta dimensión de los derechos humanos desatendida durante tanto tiempo, pareciera ser mucho más fuerte en el hemisferio sur, en el norte hay cada vez más grupos que se incorporan a la lucha por esos derechos.

Una causa importante para el crecimiento del interés en los derechos económicos, sociales y culturales, es el constante incremento de la disparidad de ingresos que se evidencia en todo el globo. Debido a que los principios neoliberales siguen dominando, en muchos países latinoamericanos la brecha entre los más ricos y los más pobres se ha consolidado cuando no ampliado. En preámbulo de la Declaración acerca de la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Quito, en julio de 1998, que fue elaborada por defensores y defensoras de los derechos humanos de 18 Estados americanos, se dice:

"Dejando constancia que la falta de respeto y atención a los DESC están claramente demostradas por la creciente pobreza, hambre, falta de servicios básicos y discriminación que imperan en nuestra región, América Latina es la zona de mayor desigualdad en el mundo y padece cientos de miles de muertos evitables cada año.

Señalando que la globalización del mercado y el pensamiento único, la integración económica que nace de las presiones económicas de los grupos de poder económico en el Norte, los ingentes recursos destinados al pago de la deuda externa de la región, los ajustes estructurales y los modelos de desarrollo fundados en el patrón neoliberal representan grandes amenazas a los DESC.

Denunciando que la exclusión social rompe los lazos básicos de integración, atenta contra la identidad cultural de las minorías indígenas y afroamericanas, fomenta el apartheid social y la violencia.

Afirmando que los DESC reconocen la dignidad de la persona y su condición de sujeto de desarrollo, que deben guiar las leyes, políticas y actividades de los gobiernos y de otros actores con miras a su plena realización, del mismo modo que cuestionar el fundamento de aquellas otras que amenacen su dignidad."

Resulta ser una paradoja básica de la teoría del conocimiento, que lo que de por sí es evidente sólo se reconozca cuando se niega en forma masiva y se encuentra seriamente amenazado. Porque es evidente que los seres humanos no desean que se les torture ni quieren pasar hambre. Sólo después, cuando esas cosas tan evidentes no son respetadas y se viola sistemáticamente esos atributos inalienables de la dignidad humana, se vuelve necesario plasmarlos y demandarlos como los derechos humanos a la integridad física y a la alimentación suficiente. Precisamente fue en el marco de las dictaduras y la represión política que en América Latina se puso al descubierto la importancia y el significado de los derechos civiles y políticos, así como las obligaciones de los Estados de cara a su mantenimiento. Y ahora, en el marco de las políticas neoliberales y el carácter opresor y excluyente de este modelo, es que se ve con mayor claridad la importancia y el significado de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de las obligaciones que tiene el Estado respecto a ellos. El hecho de que un sector grande de la población o incluso la mayoría de ésta, sea excluido(a) sistemáticamente del acceso a los recursos productivos y a la distribución de los bienes sociales, hace que esa situación se vea cada vez más como un problema de derechos humanos.

1.1. Los derechos humanos como deberes de los Estados

Los derechos económicos, sociales y culturales se hallan registrados en los siguientes artículos del pacto social:

Art. 6 Derecho al trabajo, derecho a la capacitación profesional.

Art. 7 Derecho a condiciones de trabajo justas y adecuadas.

Art. 8 Derecho a la constitución e ingreso en un sindicato, derecho a la huelga.

- Art. 9 Derecho a seguridad social.
 Art. 10 Protección de la familia, madres y jóvenes.
 Art. 11 Derecho a un nivel de vida apropiado, derecho a la alimentación, derecho a la vivienda.
 Art. 12 Derecho a la salud corporal y espiritual.
 Art. 13 Derecho a la formación, educación, derecho familiar, escuelas privadas.
 Art. 14 Obligación de establecer una educación básica y educación general gratuita.
 Art. 15 Derecho a participar de la vida cultural, libertad de la ciencia y la investigación.

La interpretación de los derechos humanos sociales -tal como se desarrolló en el marco de la comisión de la ONU responsable por el pacto social- subraya dos cosas: el derecho de cada individuo a que se le garanticen plenamente las normas, y los deberes jurídicos que asume el Estado al ratificar el pacto. Cada derecho humano individual -esto vale tanto para los derechos económicos, sociales y culturales como para los cívicos y políticos- fundamenta deberes o obligaciones estatales en tres aspectos:

* Cada Estado debe respetar esos derechos (deber de respetar derechos). Esto significa, p.e., en relación con el derecho a la alimentación, que el Estado no puede desalojar a seres humanos de los lugares de donde obtienen su alimentación, como a menudo sucede en el marco de proyectos para construir represas, abrir minas o perforar pozos petroleros, etc.

* Cada Estado debe proteger los derechos contra violaciones causadas por terceros (deber de proteger los derechos). Esto significa, p.e., en función del derecho a un puesto de trabajo, que el Estado debe garantizar el pago del salario mínimo o el respeto de los derechos sindicales en las fincas o maquilas.

- Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

El deber de garantizar los derechos está consignado de manera especial en el Art. 2.1 del pacto social: "Cada Estado contratante se compromete por sí mismo o por medio de la ayuda y la cooperación internacionales, a agotar todas sus posibilidades para adoptar progresivamente las medidas necesarias, en particular a través de disposiciones legales, con el fin de realizar plenamente todos los derechos mencionados en este pacto." Con ello no se demanda de los Estados algo imposible. Pero cada uno de ellos queda comprometido a invertir el máximo de sus recursos disponibles en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Objeciones

Los deberes de los Estados tienen validez ante todos los derechos humanos por igual. Por tanto, algunas viejas interpretaciones, que aun se escuchan, como la división entre los derechos que protegen (cívicos y políticos) y los derechos que prestan servicios (económicos, sociales y culturales), son obsoletas. Durante mucho tiempo se argumentó que el individuo quedaba protegido contra los abusos del Estado por medio de los derechos cívicos y políticos. Por tanto, el Estado debía ante todo omitir las medidas represivas, lo cual no costaba dinero. Sin embargo -así seguía

la argumentación- los derechos económicos, sociales y culturales costaban mucho dinero, ya que en este caso el Estado debía pagar por el abastecimiento de los necesitados. La conclusión era los derechos civiles y políticos se le podían exigir a todos los Estados, pero los derechos económicos, sociales y culturales únicamente a los países ricos.

La realidad es más compleja que eso. Muchas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales provienen del hecho de que los órganos estatales no cumplen con sus deberes de respetar y proteger esos mismos derechos. Por ejemplo cuando desplazan por la fuerza a comunidades indígenas o población campesina, en el marco de proyectos que construyen presas o minas de cielo abierto. A menudo el mismo Estado es actor o colaborador de una acción, cuando los habitantes, hombres, mujeres y niños, son lanzados fuera de sus localidades, que les proporcionan la base alimentaria, y sus viviendas son arrasadas. En estos casos, el Estado está obligado a omitir o prevenir cualquier tipo de agresión contra los grupos en riesgo. Para luchar contra la violación de estos derechos económicos, sociales y culturales no se necesitan más recursos financieros que para la defensa de los derechos cívicos y políticos.

Naturalmente, para garantizar los derechos humanos el Estado debe realizar ciertas inversiones. Para el mantenimiento de los derechos cívicos y políticos es imprescindible la creación y el funcionamiento de un aparato jurídico eficiente. Tanto esto, como la realización de elecciones, generan gastos. La garantía de los derechos cívicos y políticos, tiene su costo. En consecuencia, no se puede hablar de una diferencia cualitativa general de estos derechos frente a los derechos económicos, sociales y culturales. El estado está obligado a respetar, proteger y garantizar todos los derechos por igual.

Otra objeción contra los derechos económicos, sociales y culturales asegura que no son "procesables", es decir, que no se pueden enmarcar dentro del orden jurídico vigente. El desarrollo de los sistemas jurídicos todavía no ha alcanzado el punto como para tener jurisdicción en casos de conflicto. No obstante, algunos derechos económicos y sociales cuentan con una larga tradición jurídica. El espectro muy diferenciado de los derechos sociales, el derecho a la propiedad y la legislación laboral es una prueba de ello. En especial el derecho laboral constituye un buen ejemplo de cómo las normas acordadas en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), han sido adoptadas cada vez más por los sistemas jurídicos nacionales, encontrando de esa manera aplicación en los conflictos laborales. En cualquier caso, se puede decir que el desarrollo de una concepción unitaria de los derechos económicos, sociales y laborales y la creación de instrumentos efectivos para su observancia, han avanzado bastante en los últimos tiempos.

1.2. Iniciativas para el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales

En el próximo recuadro, presentaremos brevemente dos iniciativas muy importantes para el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales que en la actualidad se debaten en las Naciones Unidas. Cualquier política para el desarrollo que se plantee el reto de los derechos humanos sociales, debería apoyar estas iniciativas. Se puede asegurar que tanto el derecho de petición del pacto social, como el código de conducta sobre el derecho a la alimentación surgido como consecuencia de la Cumbre Mundial sobre Alimentación, son propuestas que podrían cubrir importantes vacíos. La primera prevé un procedimiento para iniciar una querrela ante las Naciones Unidas, por parte de aquellas personas o grupos cuyos derechos económicos,

sociales y culturales hayan sido violados. Teniendo en cuenta las consecuencias que tuvo el protocolo facultativo del pacto civil, para la mejor realización de los derechos humanos cívicos y políticos, un protocolo análogo pareciera de importancia decisiva. Por otra parte, el código de conducta sobre el derecho a la alimentación, podría llenar otro vacío: en dicho código, al lado de las obligaciones jurídicas internacionales que tienen los Estados en materia del derecho a la alimentación, se definen también los deberes de las instituciones internacionales, como el Banco Mundial, así como las responsabilidades de actores privados como las empresas transnacionales.

1.3. Nuevos Instrumentos

Iniciativa sobre el derecho de petición del pacto social

Desde la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en 1993, buen número de ONGs han reclamado un procedimiento de quejas del pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales. La comisión de la ONU responsable de los Derechos Humanos presentó en 1997 un anteproyecto para tal Protocolo Facultativo al pacto social, que se apoya en el procedimiento correspondiente al pacto sobre derechos civiles y políticos. La finalidad de ese derecho de petición que se trata de crear, sería la de proporcionar a las víctimas de violaciones de los derechos humanos la posibilidad de llevar sus quejas al organismo de la ONU responsable de los mismos. En algunos casos, el procedimiento de quejas del pacto civil ha conducido a que el gobierno acusado, al manejarse las violaciones a los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas, se haya visto obligado a ceder. Si bien la comisión de la ONU sólo puede emitir recomendaciones que no obligan a los gobiernos involucrados a tomar decisiones ulteriores, la constatación formal de que los derechos humanos han sido violados es un paso importante para los afectados, ya que atrae la atención pública sobre el caso.

De acuerdo con el anteproyecto presentado por la Comisión para Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en el futuro los individuos y grupos deberían tener la posibilidad de presentar sus quejas por escrito ante dicha comisión. Si bien se estipula que con anterioridad se deberá haber agotado la vía judicial en el ámbito nacional, se puede prescindir de este requisito cuando dicha vía se prolongue demasiado tiempo o cuando la legislación del país no contemple procedimientos apropiados para el trámite. Las decisiones y recomendaciones de la comisión de la ONU se harán públicas. No cabe duda que el nuevo instrumento sería una ayuda importante para las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

Iniciativa sobre un código de conducta para el derecho a la alimentación

El foro de las organizaciones no-gubernamentales en la Cumbre Mundial sobre Alimentación llevada a cabo en Roma en 1996, decidió que una parte importante del trabajo de seguimiento sería la elaboración de un código de conducta. Se le encargó a FIAN y a *World Alliance on Nutrition and Human Rights* (Alianza Mundial sobre Nutrición y Derechos Humanos) que redactaran un anteproyecto. El mismo fue presentado en septiembre de 1997. El plan de acción oficial de la Cumbre sobre Alimentación encomendó a la Alta Comisionada de la ONU en cooperación con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU la FAO, que

elaboraran directrices para precisar la comprensión e implementación del derecho a una alimentación adecuada. Entre tanto, el código de conducta ha sido presentado y discutido en dos seminarios internacionales celebrados entre organizaciones de las Naciones Unidas y ONGs. Además de centenares de ONGs, ya hay algunos gobiernos, como el de Suiza, que apoyan la iniciativa.

La propuesta para un código de conducta que ha sido presentada, define el contenido exacto del derecho humano a la alimentación y, de acuerdo con el derecho internacional, precisa los deberes que sobre el derecho a la alimentación tienen los Estados. Además de eso, designa y define las responsabilidades que respecto a ese derecho recaen en las instituciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio. Finalmente, también deja constancia de los deberes que sobre el mismo derecho tienen los actores no-estatales, tales como las empresas transnacionales o las ONGs. De esa manera el código trata de salirle al paso a las lagunas que hasta el momento presenta el derecho vigente. En caso de que el código y su contenido pasen a convertirse en un documento programático de las Naciones Unidas, pueden servir como fundamento para la legislación nacional, allanando de esa manera el camino para los reclamos judiciales del derecho humano a la alimentación.

El campo de la realización de los derechos humanos sociales en las políticas nacionales e internacionales, desborda por mucho el trabajo de cooperación para el desarrollo. En la primavera de 1998 se trató de confeccionar y aprobar en Alemania la Ley de Prestación de Servicios para los Solicitantes de Asilo, que dejaba a unos 300000 refugiados tolerados hasta el momento sin derecho a reclamar alimentos, vivienda y salud. Ante la amenaza de esa violación masiva de los derechos humanos, FIAN se vio obligado a iniciar una acción internacional de emergencia. La República Federal corría el peligro de quebrantar su deber internacional de garantizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los refugiados. Otro ejemplo es la política agraria de exportación europea. Durante muchos años ha socavado de manera sistemática la seguridad alimentaria de varios países de Africa, subvencionando la exportación de granos y carnes. Hay numerosos casos documentados, que muestran las consecuencias catastróficas de esas política para los grupos campesinos y nómadas afectados. Hasta la fecha, la política de comercio agrario se ha mostrado ciega ante el derecho humano a la alimentación.

Una de las grandes tareas en la cual también se deben involucrar las agencias de cooperación para el desarrollo, es el arraigo y la observancia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales en el comercio mundial. Pues una política para el desarrollo orientada por los derechos humanos, debe preocuparse por las condiciones en que laboran las trabajadoras de las flores en Colombia, Ecuador, Zimbabwe o Kenia. Asimismo resulta relevante para dicha política lo que suceda en las maquilas o las fincas de café de América Central.

Como tarea plurisectorial, los derechos humanos sociales son un campo clásico para el precepto de la coherencia, tal como se postula en el Artículo 130v del Tratado de Maestricht. De acuerdo con ese artículo, la Unión Europea y sus Estados miembros están obligados a que sus decisiones en todas las áreas políticas, referentes a los países en desarrollo, deban ser coherentes con los objetivos de la política para el desarrollo comunitaria. En el Art. 130u del

Tratado se nombran también como objetivos la observancia de los derechos humanos, la lucha contra la pobreza, el desarrollo de la democracia y del Estado de derecho.

Los anteriores ejemplos tomados de los ámbitos de las políticas de asilo y de comercio, permiten prever los debates que todavía hay por delante, hasta que los derechos humanos económicos, sociales y culturales se consideren seriamente como normas de derecho internacional, y se utilicen como piedra angular de las políticas nacionales e internacionales. También se puede entrever y reconocer el gran reto político que contiene la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, en el marco de la progresiva globalización del mercado y en contraste con él. Y sin embargo, la política para el desarrollo, como política global del futuro, tiene la obligación de abordar esos temas.

1.4. LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO UNA NUEVA DIMENSIÓN EN LA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

El tema central de este documento lo constituye ante todo la importancia que tienen los derechos humanos económicos, sociales y culturales en la concepción y la práctica de la cooperación estatal para el desarrollo. Se ha hecho evidente que la política para el desarrollo es uno de los muchos campos, en los cuales se pueden aplicar dichos derechos. Aquí nos concentraremos en la pregunta de cuál será el significado de esta perspectiva de los derechos humanos, que durante tanto tiempo pasó inadvertida, para ese campo de la política estatal.

La idea para la elaboración de este documento surgió de los contactos de trabajo existentes entre la Fundación Heinrich Böll y FIAN en América Central. El deseo común es el de analizar de principio a fin, con base en el ejemplo de la región, la perspectiva que los derechos humanos económicos, sociales y culturales le ofrece a la cooperación estatal para el desarrollo. Debido a la catástrofe provocada por el huracán y el apoyo internacional para la reconstrucción, en particular en Honduras y Nicaragua, parece que hay una oportunidad y a la vez una necesidad, de revisar y buscar nuevas orientaciones en la política centroamericana tradicional. Esto respecto a la política alemana, pero también para los otros actores estatales e intergubernamentales de Europa y América del Norte que juegan un papel importante en este concierto. Por eso, con base en el ejemplo de la cooperación para el desarrollo alemán se reflexiona aquí sobre las consecuencias conceptuales y prácticas que se derivan de la perspectiva de los derechos humanos económicos, sociales y culturales incluida como elemento de la cooperación para el desarrollo.

Los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo

El antiguo ministro de Cooperación para el Desarrollo Carl-Dieter Spranger, dijo en un discurso en Berlín, en enero de 1998: "El desarrollo no es otra cosa que la realización de los derechos de los seres humanos a la libertad, autodeterminación, participación, alimentación, vivienda, educación y salud. La finalidad de la cooperación para el desarrollo alemana es la de mejorar la situación económica y social de las personas, ante todo las más pobres, en los países en desarrollo. Esto quiere decir apoyar a la gente en los países socios, para que transiten el camino hacia el disfrute efectivo de los derechos humanos. La cooperación para el desarrollo es, por tanto, política de los derechos humanos práctica!" Y acentuó: "Cuando hablo de los 'derechos

humanos', me refiero tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales. ... La política para el desarrollo alemana ha reconocido desde hace mucho tiempo la igualdad de rango de los derechos humanos sociales y políticos."

¿Corresponde la realidad de la política para el desarrollo a las pretensiones de este discurso? El trasfondo por el cual el criterio de los derechos humanos se ha introducido en la cooperación para el desarrollo, radica en el reconocimiento de que el marco de las condiciones políticas que existen en un país, contribuye de manera decisiva en el éxito o el fracaso de los programas para el desarrollo. Por eso a principios de los años 90, el mejoramiento del marco de condiciones políticas se convirtió en una meta importante de la cooperación para el desarrollo de muchos Estados. En ese contexto, el Ministerio Federal para Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) publicó en 1991 los cinco criterios principales que guiaban la cooperación para el desarrollo de la Alemania Federal. Se le da mucha prioridad a la observancia de los derechos humanos. No obstante, los criterios y sus indicadores se limitan bastante a los derechos humanos civiles y políticos. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales sólo se mencionan de pasada:

1. Respeto a los derechos humanos (indicadores: inexistencia de la tortura, disfrute de derechos en la detención y durante el proceso judicial, ninguna pena fuera de la ley, libertad religiosa, protección a la niñez).
2. Participación de la población (indicadores: libertad de reunión y asociación, práctica electoral democrática, libertad de opinión y de prensa).
3. Estado de derecho y garantía de la seguridad jurídica (indicadores: independencia de la justicia, igualdad de derecho para todos, transparencia y rendición de cuentas de las actividades estatales).
4. Creación de un orden económico favorecedor del mercado con orientación social (indicadores: protección a la propiedad, calidad del derecho a la tierra, establecimiento de los precios a través del mercado, libertad de comercio y de asentamiento, libre competencia).
5. Orientación hacia el desarrollo de las actividades del Estado (indicadores: toma de conciencia de la responsabilidad propia de la lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, política poblacional y renuncia a gastos desproporcionados en materia de armamentos y proyectos no rentables para ganar prestigio).

Únicamente en el indicador que señala la "responsabilidad propia de la lucha contra la pobreza", se puede apreciar una referencia implícita a los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Debido a que los criterios e indicadores desempeñan varias funciones (estimación de los problemas medulares en el país socio, marcos de referencia para establecer los puntos esenciales de la cooperación, ayuda para decidir el establecimiento de cuotas por país y la fundamentación del diálogo político y la coordinación de donantes), el hecho de que en los criterios no se tomen en consideración los derechos humanos sociales, tiene consecuencias en la práctica de la cooperación para el desarrollo.

Pero aun cuando se admita que hasta ahora los derechos humanos económicos, sociales y culturales no han sido explícitamente integrados en la cooperación para el desarrollo, con gusto se trae a colación un "argumento implícito": la cooperación para el desarrollo orientada a la pobreza, constituye una realización implícita de los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Cuando se construyen escuelas para que los niños tengan acceso a la educación, cuando mediante la

construcción de casas baratas o el suministro de agua en las zonas rurales se posibilita el acceso a una vivienda digna o al consumo de agua potable, se está contribuyendo a la realización de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, si bien no se habla de ellos en forma explícita. De hecho, en este punto radica el puente entre la cooperación orientada a la pobreza y la perspectiva de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, aunque debemos prevenir contra una identificación precipitada de ambos enfoques.

Sin duda alguna existe una congruencia elevada entre los objetivos del pacto social y la cooperación para el desarrollo orientada a la pobreza. En 1995, al tomar posición respecto a los derechos humanos sociales en la cooperación para el desarrollo, el consejo científico consultivo del Ministerio de Cooperación subrayó el carácter complementario de ambos elementos. "Si al firmar el pacto social, los países en desarrollo se comprometen a crear condiciones jurídicas y políticas que puedan facilitar la superación de la pobreza, es evidente que entre el pacto social y la cooperación para el desarrollo existen relaciones estrechas. Si un país se toma en serio las obligaciones resultantes del pacto social, destinadas a proteger los derechos sociales de sus ciudadanos, mejoran las oportunidades de una cooperación para el desarrollo exitosa. Y a la inversa, una cooperación para el desarrollo bien orientada puede ayudar a que un país en desarrollo cumpla con sus obligaciones. No resulta por eso difícil ver que la protección de los derechos humanos sociales y la cooperación para el desarrollo se relacionan de manera complementaria." El consejo consultivo del Ministerio Federal de Cooperación resumió lo anterior en una frase así: "El pacto social apunta a un arreglo institucional, al cual debe recurrir la cooperación para el desarrollo, al mismo tiempo que puede promover su fortalecimiento: ambos se complementan mutuamente."

En otras palabras: la observancia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales es condición esencial que enmarca la actuación estatal y, por tanto, es asimismo fundamental para la cooperación que busca el desarrollo. Cuando un Estado no pone atención a estos derechos de los grupos en riesgo en su país, la efectividad de la cooperación para el desarrollo orientada a los pobres es menor. Por eso la cooperación para el desarrollo orientada a la pobreza debería promover de manera explícita los derechos humanos económicos, sociales y culturales. La analogía con los derechos humanos políticos y civiles es palmaria. Los deseos de la cooperación para el desarrollo por fomentar la democratización en un país únicamente son efectivos, cuando el correspondiente gobierno socio muestra tener una voluntad firme de proteger los derechos humanos civiles y políticos.

Un caso de acoplamiento, aunque sea muy tardío, entre la cooperación para el desarrollo y la protección de los derechos humanos civiles y políticos, fue la ayuda policiaca que durante muchos años, a pesar de las perennes violaciones a los derechos humanos por parte de la policía, el Gobierno Federal, otorgó a Guatemala: finalmente fue suspendida. Otro ejemplo en este campo fue el congelamiento de la ayuda para el desarrollo a El Salvador luego del asesinato de los jesuitas en 1989. Escasas cuatro semanas después de que Ignacio Ellacuría, entonces rector de la UCA, la universidad jesuita, había hablado ante el comité para el desarrollo del Parlamento Federal, fue víctima de un acto terrorista de un comando élite del ejército salvadoreño que le quitaron la vida, junto con dos mujeres y otros tres sacerdotes. A raíz de ese crimen, hasta los diputados conservadores del Parlamento Federal se vieron obligados a votar a favor de una suspensión temporal de la ayuda para el desarrollo a ese país.

El éxito o fracaso de la cooperación para el desarrollo se encuentra estrechamente entrelazada con el marco de condiciones existente en el país socio, al cual se le aplican los criterios del Ministerio de Cooperación. Los derechos humanos económicos, sociales y culturales deben recuperarse aquí, lo que ya fue acordado para los derechos humanos civiles y políticos. En la actual concepción de la cooperación para el desarrollo todavía no se impone con suficiente claridad la indivisibilidad de los derechos humanos. Si no se da una matanza o se afecta directamente un proyecto de la cooperación para el desarrollo alemán, hasta la fecha en el diálogo político con el Estado socio casi nunca se habla de los desalojos reiterados de las comunidades campesinas de sus tierras, ni de la destrucción de barrios pobres enteros, o de la violación permanente de los derechos laborales permitidos por las autoridades. Un gobierno socio que permite o comete por sí mismo violaciones a los derechos humanos económicos, sociales y culturales, acepta la orientación a la pobreza a lo sumo del diente al labio. ¿Cómo puede ser efectiva la cooperación para el desarrollo, en el sentido de superar la pobreza, con un régimen semejante?

También el consejo científico consultivo del Ministerio Federal de Cooperación considera como un "hecho, que una violación prolongada de los derechos humanos y la persistente negativa de asumir con seriedad las obligaciones estipuladas en el pacto sobre los derechos humanos económicos, sociales y culturales, pone en duda el éxito de la cooperación para el desarrollo, desde el momento en que su finalidad no sólo contempla el incremento de las tasas de crecimiento, sino también la ampliación de las posibilidades de actuación humanas. Además de eso, la cooperación para el desarrollo pierde su credibilidad cuando se continúa impulsando en un país socio, sin tener en cuenta el pesado lastre de la violación de los derechos humanos."

De las necesidades básicas a los derechos básicos

Al igual que la mayoría de los Estados, Alemania ha definido la lucha contra la pobreza como el objetivo prioritario de su política para el desarrollo. Pobre es aquel que no dispone de un ingreso monetario o no-monetario mínimo, requerido para cubrir los costos de sus necesidades alimenticias y de otras necesidades básicas. Por tanto, el objetivo de la lucha contra la pobreza es la de promover las capacidades productivas de los pobres para colocarlos en posición de satisfacer mejor sus necesidades mediante economías autónomas. El concepto de la pobreza se basa esencialmente en el concepto de las necesidades básicas, y en las últimas dos décadas lo ha ampliado con nuevos elementos. Los principios fundamentales de la lucha contra la pobreza son la participación y la autogestión. Agregado a eso ahora consideramos que una nueva tarea es la formulación de un plan para superar las causas de la pobreza, desde una "perspectiva jurídica" (*rights approach*).

La novedad conceptual que los derechos humanos económicos, sociales y culturales presentan frente al enfoque tradicional "orientado a la pobreza", consiste en cambiar la perspectiva de las *basic needs* a los *basic rights*, de las necesidades básicas a los derechos básicos. El planteamiento de los derechos humanos hace énfasis en que los grupos de mayor riesgo no tienen sólo necesidades por satisfacer, sino que cuentan con derechos. El grupo-meta lo constituyen, pues, seres humanos, cuyos derechos son amenazados o violados. Por tanto, si

planteamos las cosas desde la perspectiva de los derechos humanos, debemos partir desde el sujeto amenazado y sus derechos a la alimentación, vivienda, salud y educación, para hacer una serie de preguntas.

En el plano nacional, por los grupos en riesgo y las obligaciones estatales para la realización de sus derechos humanos económicos, sociales y culturales. ¿Cuál es la situación de los grupos en riesgo? ¿Por qué no pueden disfrutar de sus derechos, o por qué les son violados? ¿De qué manera corresponden las políticas estatales con esta situación, con las obligaciones jurídico-internacionales de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales?

En el plano internacional, se tiene que preguntar si otros gobiernos están cumpliendo con sus obligaciones internacionales (valga la redundancia) respecto a los derechos humanos económicos, sociales y culturales. Sus medidas de cooperación para el desarrollo y sus políticas de comercio agrario y financieras, ¿tienen en cuenta sus obligaciones internacionales frente a los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los grupos en riesgo? En el diálogo político, ¿se discute qué medidas positivas se pueden adoptar para mejorar la protección de los derechos humanos? Habría además que preguntar hasta qué punto las medidas impulsadas por las organizaciones internacionales tienen en consideración sus obligaciones frente a los derechos humanos económicos, sociales y culturales. ¿Contribuyen sus medidas, p.e. el programa de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales, a respetar, proteger y garantizar los derechos humanos económicos, sociales y culturales de los grupos en riesgo?

Esta sería la perspectiva de las preguntas de una política para el desarrollo orientada por los derechos humanos económicos, sociales y culturales. No se halla de manera expresa en una relación contradictoria frente al planteamiento orientado a la pobreza, sino que lo fortalece cualitativamente en varios aspectos. En primer lugar, los derechos humanos económicos, sociales y culturales son indicadores fuertes en el sentido de estándares mínimos para la actividad estatal, referida a una política orientada a la pobreza o a un proyecto tal. Cuando una medida o un Estado no alcanzan esos niveles, no se puede hablar de una política orientada a la pobreza. Las necesidades se mitigan, los derechos se cumplen. Mientras las necesidades básicas dejan a los pobres en manos de la buena voluntad del gobierno o la cooperación internacional, los derechos implican obligaciones de los Estados.

En segundo lugar, la posición de la gente amenazada por el incumplimiento de sus derechos humanos económicos, sociales y culturales, es jurídicamente más fuerte que la de un peticionario. De hecho, una de las implicaciones más importantes de la defensa de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, es el fortalecimiento político de los amenazados. Así sucedió también en el período en que se impusieron los derechos humanos civiles y políticos. Quien ve amenazada su libertad de opinar por la censura o por la amenaza de tortura, puede recurrir a derechos básicos garantizados por documentos nacionales e internacionales. Por supuesto que eso no significa que las asimetrías de poder existentes se superarán de la noche a la mañana. Pero fortalece la posición de quienes se encuentran oprimidos. Este efecto hace que los derechos humanos económicos, sociales y culturales sean un instrumento de empoderamiento de los grupos en riesgo.

En tercer lugar, desde el punto de vista de los derechos humanos, la política orientada a los pobres no es sólo un objetivo político ventajoso, sino simultáneamente una obligación de derecho internacional. Por medio de la ratificación del pacto social no sólo tiene validez para la mayoría de los Estados receptores de cooperación para el desarrollo. También tiene validez como obligación internacional para los Estados donantes y las organizaciones internacionales, para la cooperación internacional bilateral y multilateral y otras políticas, que deben ser coherentes con esa perspectiva. Al reconocerse como vinculante el sistema de indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales, se abre una agenda para la revisión, desde muchos ángulos, de las políticas nacionales e internacionales. Tanto las medidas bilaterales de la cooperación para el desarrollo, como los programas de ajuste estructural de las instituciones financieras internacionales, pueden ser sometidas a prueba.

Puentes hacia otros conceptos claves

La perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales complementa y refuerza otros principios cruciales de la política para el desarrollo. También la discriminación de la mujer y el menosprecio de sus derechos, se han convertido en un tema importante del ámbito de la política para el desarrollo. La superación de la discriminación sexual propiamente dicha y el respeto de los derechos de las mujeres como derechos humanos, quedó establecida desde hace 20 años en la Convención de las Naciones Unidas para la Abolición de Toda Forma de Discriminación de las Mujeres. Hasta el 1º de julio de 1998, 161 Estados habían ratificado dicha convención. La Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y la IV Conferencia Mundial de Mujeres llevada a cabo en Beijing, han dejado claro una vez más, que el menosprecio de los derechos de las mujeres, así como el menosprecio de cualquier otro derecho humano, no se puede justificar echando manos a la tradición sociocultural.

El concepto de igualdad de derechos del Ministerio Federal de Cooperación de 1996, formula esta perspectiva para la cooperación para el desarrollo. Los principales instrumentos de realización son los análisis por sexo de grupos y portadores, su incorporación a la conformación de proyectos, y la observancia durante la selección de portadores y personal de una orientación de género. Como tarea que abarca una pluralidad de sectores, se deben elaborar proyectos enfocados hacia la igualdad de derechos sobre la base de tres preguntas centrales: ¿Cómo se presenta la división del trabajo entre los hombres y las mujeres? ¿Tienen las mujeres y los hombres un acceso equivalente a los recursos necesarios y un control semejante sobre los mismos? ¿Tienen las mujeres y los hombres por igual influencia en los procesos de las decisiones que se adoptan? Todas las preguntas remiten a la necesidad de establecer con firmeza los mismos derechos en los ámbitos económico, social, político y cultural. Los derechos económicos, sociales y culturales podrían ser un instrumento importante para contrarrestar las multifacéticas formas de discriminación que enfrentan las mujeres en su acceso a recursos, en el campo de los salarios y las condiciones de trabajo, o cuando buscan posibilidades de estudio y formación.

Los derechos de los grupos en riesgo y discriminados se respetan la mayor parte de las veces, cuando los han reclamado con vigor. En este sentido, los dos principios fundamentales de la política para el desarrollo, la autogestión y la participación, se encuentra estrechamente entrelazados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La puesta en

práctica de estos derechos, presupone la iniciativa propia de los grupos en riesgo, y la alienta. Si avanza la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, no sólo se refuerza la participación de los grupos beneficiados en los procesos de toma de decisiones políticas que los afectan, sino también su participación autónoma en la conformación del desenvolvimiento económico y social.

Si no se quiere que los procesos de paz y democratización se mantengan en el plano puramente formal, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es una condición básica indispensable. En los países de América Central esto resulta evidente. Las guerras civiles ya terminaron. Pero si porciones grandes de la población no perciben o casi no perciben mejoría alguna en sus precarias condiciones económicas, la criminalidad crece más que la confianza en la democracia. La credibilidad de un Estado de derecho depende en gran medida de que las ciudadanas y ciudadanos tengan la experiencia de que sus derechos también son respetados. Mientras la gran mayoría de violaciones a los derechos económicos, sociales, políticos y civiles permanezca impune, las democracias permanecen frágiles y la paz inestable.

Abogamos por una cooperación para el desarrollo que se declare partidaria de la promoción explícita de todos los derechos humanos, y que sostenga la indivisibilidad de los derechos humanos tanto en la concepción como en la práctica. Los derechos económicos, sociales y culturales hasta el momento tan descuidados, se deben reconocer como criterios para la valoración y reorientación de la cooperación para el desarrollo. Las violaciones a los derechos humanos deben denunciarse y se debe fomentar una mejor observancia de dichos derechos. Los derechos humanos sociales no se pueden seguir considerando erróneamente como objetivos políticos abstractos, sino que deben utilizarse como criterios operativos para la planificación general y la fijación de los puntos esenciales, para establecer las cuotas por países y seleccionar los proyectos, para el diálogo bilateral y la coordinación multilateral de la cooperación para el desarrollo. Lo que todo eso puede significar tomando como ejemplo una región, lo hemos investigado más de cerca en el caso centroamericano.

2. LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA CENTRAL

Durante los años 90, una de las características más destacadas de los países centroamericanos que investigamos, Honduras, Guatemala, Nicaragua y El Salvador, se sintetiza en la frase "desarrollo con pobreza", o sea, crecimiento económico con pobreza creciente. La región se pacifica y se democratiza, pero la paz convive con la injusticia y la democracia permanece formal. La mayoría de la población continúa sintiendo que sus derechos económicos, sociales y culturales no se realizan y continúa buscando una salida al problema diario del hambre. Que esa gente pueda ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales, es una condición ineludible para que en los países de América Central se llegue a una paz duradera y un desarrollo social y democrático.

La lucha por los derechos sociales y la justicia social tienen en Centroamérica una historia larga e impresionante. La revolución en Nicaragua y los movimientos insurgentes en El Salvador y Guatemala expresan esa lucha, así como otros incontables movimientos sociales que en las décadas anteriores se han alzado contra la explotación y injusticia. A esa tradición parece agregarse en nuestros días una nueva evolución, que entiende y exige de modo creciente los derechos sociales como derechos garantizados por acuerdos internacionales, jurídicamente vinculantes para los Estados centroamericanos, o sea como derechos humanos económicos, sociales y culturales.

Como se pudo constatar durante la preparación de este documento, defensores(as) de los derechos humanos y ONGs, movimientos campesinos y organizaciones de mujeres, iglesias e institutos jurídicos, todos tienen en sus agendas la lucha por la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. Eso trae sus consecuencias. Por la historia de los derechos humanos civiles y políticos sabemos, que siempre han sido actores de la sociedad civil quienes han iniciado el debate sobre los derechos humanos. La existencia de grupos sociales que aboguen por los derechos económicos, sociales y culturales en su país, es una *conditio sine qua non* para que entren en vigor esos derechos humanos. Esta experiencia condujo en Centroamérica a la metodología de buscar en un comienzo conversaciones exploratorias con actores(as) no estatales. ¿Qué importancia ven ustedes en los derechos económicos, sociales y culturales para el desarrollo social y su propio trabajo en América Central? Esta fue la pregunta central que le planteamos a los(as) representantes de organizaciones de los derechos humanos, organizaciones campesinas, institutos dedicadas a la investigación social y agencias jurídicas, organizaciones de mujeres, obreras de la maquila, instituciones religiosas, grupos de cabildeo, organizaciones indígenas y asociaciones de ONGs (véase en el Anexo la lista de los(as) colegas entrevistados(as)).

2.1. Organizaciones sociales y los derechos económicos, sociales y culturales

Según la opinión de Berta Olivar, hondureña, defensora de los derechos humanos, lo que está sucediendo en el marco de los programas de ajuste estructural es la "mayor violación de los derechos humanos desde los encarcelamientos de los años 80". Marloqueo Ajú y Jesús Ojom de Paz, de la asociación guatemalteca de desplazados ACPD, hicieron énfasis en que "no hay paz con hambre". Paz es algo más que ausencia de asesinatos, torturas y secuestros. Paz significa también tener suficiente tierra, o un salario adecuado en el trabajo que alcance a cubrir la alimentación y

otros gastos de la familia, así como disponer de una vivienda consistente y acceso a la educación y la salud. En este sentido los procesos de paz todavía casi no han llegado a los pobres del campo y la ciudad.

En un seminario organizado en septiembre de 1998 en San Salvador por el movimiento campesino ADC, FIAN y la Fundación Heinrich Böll, la antigua <procuradora de Derechos Humanos de El Salvador, Victoria Marina Velásquez de Avilés, subrayó la enorme importancia que tenían los hasta ahora descuidados derechos económicos, sociales y culturales, para un desarrollo humano sostenible, para el proceso de pacificación y democratización, así como para el diseño de una política alternativa al modelo neoliberal. La Procuraduría de Derechos Humanos que ella dirigió, fue la primera en la región que creó una sección propia para los derechos económicos, sociales y culturales. La justificación de esa medida: si los derechos económicos, sociales y culturales no se respetan, el potencial conflictivo sigue creciendo. Desde que se firmaron los acuerdos de paz, la criminalidad por razones de pobreza ha crecido tanto en El Salvador, que en la actualidad el número de personas que anualmente mueren en hechos violentos es de 7 000, cifra tan elevada como en los años de la guerra.

Vilma Nuñez de la organización de los derechos humanos nicaragüense CENIDH, es una conocida defensora de los derechos económicos, sociales y culturales en América Central. El CENIDH trabaja desde hace varios años con un enfoque global de los derechos humanos. Investiga, documenta, da seguimiento jurídico y denuncia públicamente tanto las violaciones de los derechos laborales, de salud, sociales, de seguridad y vivienda, como de los derechos humanos civiles y políticos. Al centrar su atención en los derechos económicos, sociales y culturales, el CENIDH reacciona contra la política de ajuste estructural que con frecuencia reniega de sus obligaciones respecto a esos derechos, y que en Nicaragua al menos, ha conducido a un enorme proceso de reconcentración de la riqueza y de la propiedad de la tierra, en manos de unos pocos.

En el prólogo a un exhaustivo informe del CENIDH sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua en 1997, se dice: "El CENIDH considera que el modelo económico neoliberal, excluyente en su esencia, profundiza, por su propia definición, las diferencias entre unos pocos enriquecidos y una mayoría empobrecida-, que ese modelo, tal como se viene aplicando en Nicaragua desde 1991; constituye el instrumento que viola de manera más permanente y flagrante los derechos más esenciales de los nicaragüenses: el derecho a la vida, a la salud, a la alimentación, al trabajo, a la vivienda, a la educación. El derecho que todas y todos tenemos a vivir una vida digna".

Bien sean las mujeres en las fábricas textiles, o los(as) trabajadores(as) agrícolas en las fincas de café, o los campesinos sin tierra en las ocupaciones de tierras, o los indígenas luchando por sus tradicionales derechos a la tierra, todos se refieren cada vez más a los derechos económicos, sociales y culturales garantizados por acuerdos internacionales, tal como se encuentran en el pacto social y otras convenciones de la ONU y la OIT. El código de conducta propuesto por la red centroamericana de trabajadoras de la maquila, demanda ante todo que las empresas asuman las obligaciones de las normas de la OIT que se han establecido. En Nicaragua se logró que el Ministerio de Trabajo apoyara la iniciativa. También los numerosos conflictos en las plantaciones de café en Guatemala, se focalizan en la exigencia de que se respeten los derechos laborales vigentes. Comunidades indígenas en Honduras y Guatemala argumentan con base en la

Convención 169 de la OIT, sobre los derechos de los pueblos indígenas. Y en El Salvador y Honduras algunas iniciativas sobre el derecho a la tierra que tienen los campesinos que no la poseen, recurren cada vez más al derecho a la alimentación de esos grupos, y la obligación que por eso tienen los Estados de llevar a cabo reformas agrarias.

Organizaciones de derechos humanos e institutos jurídicos han comenzado a poner en su agenda los derechos económicos, sociales y culturales, a documentar las violaciones a los derechos humanos y a presentar propuestas. En su informe para 1998, CODEHUCA, red de derechos humanos de alcance centroamericano, investiga para cada país, desde Belice a Panamá, tanto los derechos humanos civiles y políticos, como los derechos económicos, sociales y culturales. El CODEH hondureño dirigido por Ramón Custodio desarrolló en 1997 una "Propuesta para un plan de desarrollo orientado en los derechos económicos, sociales y culturales". En El Salvador varias expertas bajo la dirección del instituto de mujeres IMU elaboraron el esbozo de un código agrario, orientado a poner en pie de igualdad a las mujeres del campo y a realizar los derechos económicos, sociales y culturales. En años recientes el grupo de cabildeo nicaragüense GPC presentó el proyecto de una ley de seguridad alimentaria, con propuestas de procedimiento para su entrada en vigor, y con base en las obligaciones jurídicas internacionales del Estado respecto al derecho a la alimentación. La coalición de ONGs CONGCOOP y la Pastoral Católica en Guatemala promueven en estos momentos iniciativas para el establecimiento de un salario mínimo conforme con los derechos humanos.

Es evidente que en Centroamérica la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es uno de los temas prioritarios en la agenda de los actores de la sociedad civil, a pesar de que hasta la fecha sus iniciativas sobre el derecho a la tierra y los derechos laborales no siempre se fundamentan de manera explícita en la perspectiva de los derechos humanos. Alfonso Goitia, actual coordinador de "Iniciativa Civil para la Integración Centroamericana", considera que la característica más importante de los años 90 es el crecimiento simultáneo de la economía y la pobreza. La lógica de la década estuvo determinada por una acentuada concentración de la riqueza y por la exclusión de nuevos sectores de la población del desarrollo económico. Según su opinión, los derechos económicos, sociales y culturales constituyen una valiosa herramienta para someter a las políticas dominantes a una crítica exhaustiva y presentar la nueva orientación. Pero para eso es necesario, ante todo, que la gente por lo menos conozca sus derechos.

La salvadoreña María Silvia Guillén del Instituto Jurídico FESPAD asevera: "La gente no tiene conciencia de sus derechos". Según su opinión, uno de los obstáculos más grandes para que los derechos económicos, sociales y culturales entren en vigor, es que amplios sectores de la población no saben que esos derechos son derechos humanos. Quienes no conocen sus propios derechos y las obligaciones para el Estado que se derivan de ellos, difícilmente pueden reclamarlos. Por eso Cirilo Otero del GPC nicaragüense aboga por una "alfabetización en derechos económicos, sociales y culturales". Las sociedades civiles presentan en su conjunto la imagen de un número cada vez mayor de actores previsores que entienden que los derechos económicos, sociales y culturales son un instrumental importante para la promoción de sus temas centrales, pero todo parece indicar que no se podrán lograr mayores efectos sociales mientras no se conozca que esos derechos son derechos humanos perfectamente válidos.

Los Estados y los derechos económicos, sociales y culturales

Como ya lo hemos señalado, todos los Estados centroamericanos, con excepción de Belice, han ingresado al pacto social de la ONU. Según las constituciones políticas de la mayoría de los países, los tratados internacionales tienen el rango de "leyes de la República", subordinadas al derecho constitucional. Esto significa que los tratados internacionales deben estar en consonancia con las disposiciones de las constituciones. A su vez, las leyes secundarias como los decretos legislativos o los decretos ejecutivos), deben estar en consonancia con los tratados internacionales. Si puede comprobarse que algunas leyes específicas o medidas estatales conducen a que el Estado no pueda cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, dichas leyes o medidas son violatorias de los derechos humanos. Se puede incluso plantear su posible inconstitucionalidad. Pero además en cada uno de estos países hay numerosas leyes, como p.e. los códigos de trabajo o ciertas determinaciones constitucionales, que convierten a algunos derechos económicos, sociales y culturales en componentes del derecho nacional.

Todo Estado miembro del pacto social tiene la obligación de rendir cada cinco años al correspondiente comité de las Naciones Unidas en Ginebra, un informe sobre la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales en su país. Según las directrices elaboradas para esos informes oficiales, los gobiernos deben primero identificar los grupos en riesgo y las causas que los amenazan. Teniendo como punto de partida esa realidad, deben describir la políticas estatales orientadas a proteger los derechos económicos, sociales y culturales de esos grupos. De los Estados investigados, en la agenda del comité ya han estado hasta la fecha Guatemala, El Salvador y Honduras. Los representantes gubernamentales fueron invitados a la sesión de primavera o de otoño del año de 1996. La agencia de la ONU también escucha actores no-gubernamentales, que complementan el informe oficial con informes paralelos. Por ser una ONG con estatus consultivo ante las Naciones Unidas FIAN en cooperación con organizaciones centroamericanas, elaboró un informe paralelo semejante sobre los tres países mencionados y lo presentó al comité.

Después de analizar país por país el comité de la ONU redacta unas llamadas observaciones finales (*concluding observations*). En ellas los expertos evalúan las políticas de los países investigados en función de los derechos económicos, sociales y culturales, reconocen los adelantos, critican las violaciones y manifiestan recomendaciones. La posición general adoptada por el comité de la ONU respecto a las políticas gubernamentales de El Salvador y Guatemala es claramente crítica (véase en el recuadro siguiente extractos de la declaración sobre El Salvador). Debido a que Honduras omitió presentar un informe actualizado, a su gobierno únicamente se le amonestó. La situación en ese país se tratará de nuevo en noviembre del 2000.

La posición de la ONU respecto a El Salvador

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales examinó en mayo de 1996 la situación de El Salvador. Después de haber estudiado el informe entregado por el Gobierno de El Salvador y haberse entrevistado con una delegación gubernamental de este país, el Comité de las Naciones Unidas expresó su profunda preocupación "por el alto índice de pobreza que afecta la mayoría de los habitantes del país". El Comité concluyó "que la persistencia de tal índice de

pobreza no es posible justificar en un país que ha experimentado un crecimiento económico constante". El Comité recomendó que "el gobierno debe enfrentar el problema de la desigual distribución de la riqueza en la población a fin de combatir la pobreza que caracteriza el país".

"El Comité está preocupado por la lentitud con la cual ciertas partes de los Acuerdos de Paz han sido implementadas, incluyendo las que se refieren al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales de la población y en particular al programa de transferencia de tierras"... El Comité lamenta la falta total de información específica sobre los artículos 6 al 8 del Pacto (derechos laborales), tanto en el informe escrito como en el debate. El Comité expresa su preocupación por las consecuencias adversas para los derechos económicos, sociales y culturales que han sido provocadas por la manera cómo se han implementado los programas de ajuste económico, austeridad y privatización a corto plazo"...

El Comité nota que las condiciones laborales en las zonas francas se han deteriorado... El Comité está preocupado por las numerosas informaciones que recibió sobre violaciones de los derechos establecidos en los artículos 7 y 8 del Pacto en las empresas ubicadas en las zonas francas que experimentan prácticamente impunidad total... El Comité está preocupado porque el salario no cubre el costo de la subsistencia, como lo reconoció la delegación de El Salvador". "El Comité recomienda que el Estado parte (El Salvador) haga los esfuerzos necesarios para implementar la legislación nacional en cuanto al salario mínimo, condiciones laborales seguras y sanas, igual pago para igual trabajo para hombres y mujeres y despidos arbitrarios... El Comité recomienda que El Salvador adopte las medidas adecuadas para ajustar su legislación sobre libertad sindical, negociación colectiva y el derecho a la huelga a lo que establecen sus obligaciones internacionales".

(Extraído de las Observaciones Finales de mayo de 1996, traducción del original inglés)

2.2. La obligación de identificar a los grupos vulnerables y las causas que los ponen en riesgo

Pocos Estados siguen en sus informes color de rosa los lineamientos propuestos por el Comité de la ONU. La mayoría de ellos presentan promedios de ingresos per cápita o del crecimiento del PIB, que en concreto no dicen nada. En los informes paralelos que FIAN elaboró en cooperación con las organizaciones centroamericanas socias, y que fueron presentadas al comité, los Estados y sus políticas específicas se miden de acuerdo con los lineamientos vinculantes de la ONU. En este trabajo seguimos esa misma metodología. Comenzaremos con la obligación que tienen los Estados de identificar los grupos en riesgo y luego seguiremos con las políticas estatales frente a esos grupos y sus derechos humanos civiles y políticos.

En general podemos decir que los Estados centroamericanos que investigamos sólo cumplen de manera insuficiente su obligación de identificar los grupos en riesgo y las causas que de su amenaza. Los datos censales o encuestas sobre la situación de los campesinos sin tierra y otro(as) trabajadores(as) del campo, los desempleados y los trabajadores y trabajadoras en las ciudades, las comunidades indígenas, los campesinos y las campesinas pobres, los pequeños empresarios de ambos sexos, los hombres y mujeres ocupados(as) en el sector informal, y los hogares de estos sectores que en su mayoría son manejados por mujeres solas, son hoy como ayer,

muy escasos. De hecho casi no hay datos actualizados y diferenciados, confiables y comparables acerca de la evolución de la pobreza.

Los datos generales acerca de la pobreza tienen en parte poco valor cognoscitivo, y apenas van más allá de repetirnos la noticia de que las cosas siguen bastante mal. Pero para la coyuntura política los datos sí son de utilidad - por ejemplo, cuando la "Dirección General de Estadísticas y Censos" salvadoreña puede mostrar con números que entre 1994 y 1997 la pobreza ha bajado del 52,4 al 50 por ciento, o que en el mismo período la pobreza rural ha decrecido del 64,6 al 61,6 por ciento. Lo que no siempre se dice es que de acuerdo con esas cifras, el número absoluto de pobres no ha disminuido sino que ha crecido. Si las cifras dadas fueran exactas, la cantidad de pobres en todo el país habría aumentado de 2 millones 930 mil a 2 millones 950 mil, y el número de pobres en el campo lo habría hecho de 1 millón 690 mil a 1 millón 710 mil.

Rafael del Cid y Dirk Kruijt en su análisis "Los pobres cuentan" (1997) han presentado en el caso hondureño medidas de pobreza comparativamente diferentes. Dependiendo de las premisas de que se parta, se obtiene para 1993 un rango de pobreza entre el 53 y el 79 por ciento de la población total, y para 1996 un rango entre el 50 y el 78 por ciento. Con la debida cautela se puede inferir de esto que, a semejanza del caso salvadoreño, en el período analizado el porcentaje relativo de pobres ha disminuido ligeramente, no así el número absoluto de los mismos, el cual presuntamente ha subido. En cualquier caso lo que sí queda firmemente establecido es que hasta la fecha, la lucha contra la pobreza no se está haciendo patente.

Los informes nacionales del PNUD para Honduras y El Salvador han proporcionado en los últimos años análisis de pobreza más específicos referidos a ciertas regiones y grupos en situaciones especiales de riesgo. La fundación salvadoreña FUSADES apoyado por el Banco Mundial, ha descubierto, en una investigación sobre la pobreza rural, que las familias de los trabajadores y trabajadoras rurales sin tierra, padecen una pobreza y una extrema pobreza mayor que la de otros grupos de la población rural. Un 84,3 por ciento de los trabajadores y trabajadoras agrícolas sin tierra sufren pobreza, frente al 63,4 por ciento que es la pobreza promedio en el campo. Y la pobreza extrema afecta a un 48,4 por ciento, que es claramente superior al 31,4 por ciento de la población rural en su totalidad.

Desde la perspectiva de los derechos humanos a la obligación de identificar estatal sigue la pregunta ¿qué grupos en cuáles regiones y por qué causas no pueden disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales? La pregunta por la caracterización de los empobrecidos no se puede desligar de su proceso de empobrecimiento. Las causas de su precaria situación deben analizarse con precisión y deben darse a conocer al público. Las políticas estatales están bajo la carga probatoria de contribuir, por medio de las medidas que impulsen, a superar la amenaza estructural que pende sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

A pesar de todas las diferenciaciones que se presentan en los países investigados, las causas estructurales que obstaculizan el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales se pueden caracterizar de la manera siguiente:

1. Los grupos en riesgo carecen de acceso suficiente y seguro a una base de recursos en la forma de tierra, capital o puestos de trabajo, imprescindible para poner en vigor sus derechos económicos, sociales y culturales.
2. Otras condiciones básicas que agravan la situación de estos grupos son:
 - Precios bajos para los productos que elaboran, remuneración baja por su trabajo, costos elevados de la tierra, el capital y la información.
 - Discriminación social de la mujer, de los grupos indígenas y de la población campesina en general.
 - Falta de representación política de sus intereses o poca efectividad de la misma.
 - Falta, en particular en el campo, de una infraestructura social y económica en la forma de instalaciones de educación y salud y vías de transporte, o insuficiencia de esas instalaciones y vías.

En ningún Estado centroamericano se cuenta con un sistema de documentación exhaustivo sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales y las causas estructurales por las cuales no entran en vigor. Es probable que el temor al potencial emancipador de esa informaciones, las consecuencias políticas de gran alcance que pueden acarrear, hace que algunos Estados se abstengan de crear un sistema de documentación semejante. La cooperación para el desarrollo podría contribuir con medios financieros personal especializado a que se mantuviera un censo permanente de esta información tan extraordinariamente importante. Para trazar una política que efectivamente busque terminar con la pobreza, esos datos son de importancia decisiva.

En este documento hemos puesto el acento sobre los derechos humanos económicos (alimentación, derechos laborales, vivienda). Debido a que la idea fundamental de los derechos humanos sostiene que únicamente la gente por sí misma puede hacer efectivos sus derechos, de tal manera que en general eso no lo consigue el Estado repartiendo limosnas, pero que no obstante éste debe crear las condiciones básicas imprescindibles para el esfuerzo de la gente, resulta que la puesta en vigor de los derechos económicos, sociales y culturales depende de modo decisivo de los recursos económicos de los cuales disponen los pobres. En las páginas siguientes se presentarán algunos casos en que los deberes de respetar, proteger y garantizar, ante todo los derechos humanos económicos, han sido violados.

2.3. La obligación de respetar los derechos: daños por desalojo de tierras

Las acciones de desalojo violento llevadas a cabo por los Estados suceden a diario en América Central. Los pocos ejemplos que aquí mencionaremos representan a muchos otros casos de desalojo violento efectuados en la ciudad y el campo... En los casos que presentamos los órganos estatales competentes no tuvieron nada más que permitir que los desalojos se realizaran. Tales violaciones de la obligación que el Estado tiene de respetar los derechos humanos de la alimentación y/o la vivienda, son posibles incluso en el marco de un proceso de pacificación en marcha. Las experiencias de FIAN en los primeros años de postguerra mostraron eso con toda claridad. Sólo después de grandes esfuerzos se pudo obligar en parte a que los tribunales salvadoreños detuvieran los desalojos de tierra, incluso en aquellos casos en que los grupos

campesinos la habían cultivado por varios años. En la Guatemala actual, el proceso es más complejo y conflictivo. Desde que finalizó la guerra se han dado en ese país muchos desalojos de tierra.

Una y otra vez los desalojos afectan a los grupos indígenas, como p.e. la comunidad Kekchi en Nueva Chapincita. El 20 de agosto de 1998 fue víctima de un desalojo violento. Unos 300 policías y soldados expulsaron a 36 familias de sus casas, quemaron las chozas y todas las pertenencias de los afectados. Además arrasaron con los sembradíos de manera que, de la noche a la mañana, 156 mujeres, hombres y niños se encontraron en la más absoluta miseria. Después de que se les dio albergue provisional en un casa comunal del vecino pueblo de Raxruhá (Chisec, Alta Verapaz), fueron alojados en un albergue temporal de la Iglesia Católica, lugar donde todavía se alojaban a finales de enero de 1999, en condiciones miserables. Su extremada pobreza contrasta de manera singular con las tierras fértiles y a menudo ociosas que les rodean.

La comunidad campesina había cultivado las casi 270 hectáreas de tierra durante diez años. Sus miembros, trabajadores sin tierra, se habían instalado en la finca La Cebolena, que permanecía baldía después de que su propietario, un traficante de drogas, se había accidentado con su avión en la pista de aterrizaje de la finca, y la red de traficantes se había disuelto. Confiando en una promesa verbal del representante pertinente del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), comenzaron a cultivar yuca, maíz, frijoles y hortalizas, y a apacentar algún ganado. No obstante, pronto el terrateniente vecino, Teodoro Wellmann, comenzó a intimidarlos. Finalmente logró que en 1998 el INTA le traspasara las tierras, a pesar de que en ellas vivía y trabajaba la comunidad Nueva Chapincita. En marzo de 1998 se presentó Wellmann acompañado de cinco hombres fuertemente armados, amenazó a los miembros de la comunidad e hirió a uno de sus representantes. En el mes de agosto se dio el desalojo definitivo.

Desde el punto de vista de los derechos humanos en este caso se trata de una flagrante violación de la obligación estatal a respetar los derechos humanos de la alimentación y la vivienda. La comisión estatal de conciliación de conflictos de tierras, CONTIERRA, fundada sobre la base del Acuerdo de Paz de 1996, debido a la cantidad y complejidad de los casos que se le han presentado, está frente a una tarea superior a sus fuerzas. Hasta diciembre de 1998 se le habían presentado a CONTIERRA 236 casos, habiendo logrado conciliar en 83 de ellos. Su limitado mandato y el financiamiento insuficiente que recibe, no le permiten poner en vigor una conciliación de conflictos efectiva.

También en Honduras se dan numerosas violaciones de la obligación estatal a respetar los derechos humanos. Uno de los conflictos más grave, el desalojo violento de Tacamiche, fue presentado ante el Comité de la ONU en Ginebra por la liga campesina COCOCH y FIAN. Tacamiche era el nombre de un pueblo en medio de las grandes plantaciones de banano en el norte de Honduras. En la actualidad ya no existe. A principios de febrero de 1996 fue totalmente destruido. Las 123 familias que allí habían vivido y trabajado durante medio siglo, fueron desalojadas por 500 miembros de las fuerzas de seguridad hondureñas. La compañía bananera hondureña *Chiquita-Tela Railroad Company*, efectuó el desalojo, para el cual contó con el beneplácito personal del presidente de ese país.

El conflicto había comenzado en julio de 1994, cuando los trabajadores(as) bananeros(as) se lanzaron a la huelga pidiendo mayores salarios. Después de un proceso largo se llegó a un

arreglo entre las partes. Sin embargo, en el sector de Tacamiche, donde la huelga había sido particularmente fuerte, todos los trabajadores y trabajadoras fueron despedidos(as). Las plantaciones en ese sector quedaron paralizadas. Las familias de Tacamiche que se quedaron sin trabajo comenzaron a cultivar los campos baldíos con alimentos básicos. Al mismo tiempo le solicitaron a los consorcios que les vendieran o arrendaran las tierras. La empresa se negó a ello. En lugar de eso en agosto de 1995 los campos cultivados fueron devastados y en febrero de 1996 se dio el desalojo y la destrucción. Tanto en Honduras como a escala internacional se consideró que el caso de Tacamiche significaba un retroceso a los oscuros tiempos de la "república bananera". Pero el conflicto nunca se trató como tema en las conversaciones bilaterales sobre política para el desarrollo.

Acciones de desalojo en las ciudades

También en las ciudades de América Central hay permanentes acciones de desalojo estatales. Los desalojos violentos de barrios pobres violan el derecho a la vivienda. En 1995 la Procuradora de Derechos Humanos salvadoreña tomó la desocupación violenta y destrucción total del barrio pobre El Amanecer, donde varios cientos de familias perdieron sus humildes viviendas, como motivo para hacer una investigación exhaustiva. En su resolución, la por entonces procuradora de derechos humanos, Victoria Velásquez de Avilés, condenó el desalojo como una violación de los derechos humanos a la vivienda.

El Acuerdo de Paz en Guatemala no tenía todavía dos semanas de haberse firmado, cuando el 15 de enero de 1997 400 familias del barrio Río Cacao en Puerto Barrios fueron desalojados por 1500 miembros de las fuerzas de seguridad. Sus viviendas, junto con todos sus enseres, fueron quemados. En la destrucción de Río Cacao estuvo presente el expresidente de la influyente Cámara del Agro, representante de la empresa BI, que se decía propietaria de los terrenos. Los pobladores(as) se confiaron de las repetidas declaraciones de funcionarios del INTA, que acreditaban la propiedad nacional de las tierras. A pesar de las reiteradas confirmaciones hechas por los funcionarios competentes del INTA, un actor privado, contando con la certificación judicial, pudo llevar a cabo el desalojo apoyado por las fuerzas de seguridad estatales. Los afectados tienen toda la razón de poner en duda que en ese caso se haya actuado de acuerdo con las reglas de un Estado de derecho. Hasta el momento esa violación del derecho a la vivienda ha quedado sin castigo; no ha habido ninguna compensación por los daños sufridos.

Si en el marco de las medidas que se adoptan para "limpiar el centro de la ciudad" se desalojan vendedores(as) informales de calles y plazas, se está violando su derecho a que se alimenten. En 1996 la municipalidad de Tegucigalpa decidió que los(as) vendedores(as) de calle ubicados en las zonas peatonales del centro de la ciudad y otra plaza, no tenían nada que hacer allí. Los vendedores y vendedoras fueron desalojados por la fuerza de las calles. De un día para otro perdieron el poco ingreso que podían obtener de sus ventas. Debido a que ese trabajo era su forma de sobrevivencia, al día siguiente los vendedores y vendedoras regresaron a sus lugares habituales. Se repitió el desalojo. Las demandas de los afectados sólo fueron consentidas por el alcalde de la capital de entonces, después de arduas negociaciones y protestas internacionales. Sin embargo, no fue sino hasta octubre de 1998 que se llegó a un arreglo definitivo. Los vendedores y vendedoras serán alojados en el edificio de un nuevo mercado, ubicado cerca del

centro. Hasta que entre en funcionamiento a principios del año 2000, los vendedores y vendedoras podrán continuar sus actividades en el área anterior.

2.4. La obligación de proteger los derechos: los derechos laborales en las plantaciones

Hoy como ayer, en muchos ámbitos de la economía de los países investigados no se respetan los derechos humanos. La vigilancia estatal de las leyes laborales, que las normas internacionales en gran parte han adoptado, funciona con muchas deficiencias. Por ejemplo, en las plantaciones de café en Guatemala algunos de los preceptos fundamentales, como la libertad de sindicalización, la no discriminación de las mujeres y el pago del salario mínimo, se violan permanentemente. El Ministerio de Trabajo no cumple con sus funciones de control. De esa manera el Estado guatemalteco está violando su deber de proteger los derechos económicos, sociales y culturales correspondientes.

En diciembre de 1998 una misión investigadora de FIAN, conjuntamente con la Pastoral Católica guatemalteca, indagó la situación de los derechos humanos en las plantaciones de café en los alrededores de Colomba. El caso de la finca Nueva Florencia no sólo ilustra las diversas facetas de las violaciones del derecho laboral que se dan en la localidad, sino que también pone al descubierto la impunidad casi total de que disfrutaban los terratenientes por sus delitos. En marzo de 1997 las trabajadoras y trabajadores decidieron fundar un sindicato. El actual salario mínimo es tan bajo que no cubre ni siquiera la quinta parte de la canasta básica de una familia. Las mujeres reciben, por el mismo trabajo, sólo la mitad del salario de los hombres.

El 19 de marzo de 1997, inmediatamente después de que el sindicato quedó inscrito, fueron despedidos(as) 32 trabajadoras y trabajadores. De esa manera, perdieron el ingreso que necesitaban para alimentarse. Al mismo tiempo la empresa envió a las otras plantaciones de la región, los nombres de los sindicalizados. Esa "lista negra" impide que los trabajadores despedidos puedan ser contratados en las otras plantaciones. A las mujeres no se les atiende en el molino, a donde llevan el maíz para echar las tortillas. Se le impidió a los niños de los organizados que pudieran ir a la escuela, y no se les permitió vacunarse. Se cortó la corriente eléctrica de las viviendas de los sindicalizados, y se les amenazó con que serían desalojados de sus casas, en las cuales habían vivido por más de 40 años.

El 16 de junio de 1998, la Cámara Cuarta de Juzgado para Asuntos Laborales y Sociales, al finalizar el juicio sobre el conflicto, emitió la Resolución No. 215-98, por la cual todas las trabajadoras y trabajadores ilegalmente despedidos debían ser reintegrados a sus puestos de trabajo y todos los salarios retenidos debían ser pagados. No obstante, hasta mediados de octubre de 1999 los trabajadores despedidos seguían sin empleo. Los propietarios de la empresa Nueva Florencia, al igual que otros muchos grandes cafetaleros de la región, no se sienten obligados a respetar ni el derecho a la alimentación ni las reglas del Estado de derecho. Además de eso, la Inspectoría de Trabajo de Quetzaltenango no cumple con su deber de proteger los derechos laborales de los despedidos. En una conversación sostenida con el Ministro de Trabajo guatemalteco en diciembre de 1998, FIAN le expuso el caso de Nueva Florencia. El ministro prometió estudiar el asunto, para que los derechos internacionalmente reconocidos y vigentes en Guatemala se respetaran. FIAN también abogó ante la Corte Suprema de Justicia por la

protección de los derechos laborales. Sin embargo, a finales de octubre de 1999 todavía no se había emitido una resolución definitiva.

También en otras regiones de Guatemala el pago del salario mínimo no está garantizado. En 1995 la Pastoral Católica publicó documentación sobre 27 haciendas en la diócesis de Verapaz, en las cuales no se pagaba el salario mínimo legalmente establecido. En 17 casos a los hombres y mujeres empleados(as) no se les pagaba ni siquiera la mitad del salario mínimo. En el conflicto en la hacienda San Juan del Horizonte, en la región de Coatepeque, relativamente bien conocido en el plano internacional, el detonante fue asimismo el no pago del salario mínimo. Cuando los trabajadores ocuparon la hacienda como protesta, fueron embestidos por 500 miembros de los cuerpos de seguridad. Como resultado de ello, el 24 de agosto de 1994 murieron tres trabajadores, y once más quedaron lesionados.

A pesar de que ya terminó la guerra civil, las causas que la produjeron de ninguna manera han desaparecido. Es un secreto a voces que en amplias porciones de Guatemala los derechos laborales tienen menos validez que el humor en que se encuentra el patrón en un momento determinado. También se sabe que los inspectores del Ministerio de Trabajo con frecuencia prefieren colaborar con las directivas empresariales, que defender a los trabajadores y trabajadoras. En el Acuerdo de Paz existen convenios concretos para revisar la legislación laboral y supervisar su cumplimiento. Pero consideramos que si la comunidad internacional no ejerce ninguna presión, no se avanzará mucho. No cabe duda que aquí tenemos un campo de acción amplio para un diálogo de política para el desarrollo orientado por el principio de los derechos humanos.

2.5. Derechos laborales en las maquilas

Entre tanto ya se dispone de una documentación bastante detallada sobre la situación de las trabajadoras en las maquilas (fábricas de acabado) centroamericanas. Instaladas en las zonas francas, libres de aranceles e impuestos, se dedican en su mayoría a elaborar productos textiles para la exportación. La Procuraduría de Derechos Humanos salvadoreña y el Comisariado para los Derechos Humanos hondureño, han expresado su posición al respecto en varios conflictos e informes anuales. Muchas organizaciones no-gubernamentales de derechos humanos como CODEH en Honduras y CENIDH en Nicaragua, han observado y le han dado un seguimiento sistemático a su evolución. Desde 1996 existe una "Red Centroamericana de Mujeres en Solidaridad con las Trabajadoras de las Maquilas". En junio de 1998 Jennifer Bickham Méndez y Ronald Köpke publicaron en la serie Ediciones Böll, bajo el título "Mujeres y Maquila", un análisis diferenciado, escrito muy cerca de las experiencias de esa red.

Describamos brevemente en este lugar, a manera de ejemplo, la situación en Nicaragua. Allí el número de personas empleadas en la maquila se multiplicó por once entre 1992 y 1997, pasando de 1.200 a 13.185. Según una investigación de Sandra Ramos de la organización de mujeres MEC en Managua, aproximadamente un 85 por ciento de los empleados son mujeres. Algo así como la mitad son madres jefes de hogar, con un promedio de entre cuatro y cinco hijos(as). Su salario equivale a entre 55 y 90 dólares de los EE.UU. Con eso sólo alcanzan a cubrir entre una tercera parte y la mitad de las necesidades básicas, que en 1997 llegaban aproximadamente a los 166 dólares. Muchas mujeres trabajan de diez a trece horas diarias. En dos terceras partes de

los casos las horas extra son obligatorias. Con sarcasmo se nos hizo la observación de que, así y todo, la mayoría tenía que trabajar más, para mejorar el reducido sueldo de manera que sus hijos no tuvieran que trabajar en la calle.

A las trabajadoras y trabajadores les resulta extraordinariamente difícil organizarse por su propia cuenta, ya que en muchas ocasiones las empresas han demostrado que no permiten la existencia de sindicatos independientes. Sólo en muy raras ocasiones se puede quebrar la impunidad de las empresas en materia de derechos laborales. CENIDH informa de un caso en Masaya donde tres trabajadoras y dos trabajadores que quisieron formar un sindicato fueron despedidos(as) de inmediato. En agosto de 1997, por primera vez en la historia de la maquila nicaragüense, el Ministerio de Trabajo sancionó a las empresas involucradas por violaciones a los derechos humanos y maltratos a las trabajadoras y trabajadores. El hecho de que se les impuso una pena es más alentador que el tamaño de la multa, la cual no siendo de más de unos 1.100 dólares de los EE.UU., fue realmente risible. En esas condiciones, desde el punto de vista puramente mercantil, vale la pena seguir reprimiendo la creación de sindicatos.

Muchas mujeres no quieren arriesgar sus puestos de trabajo, que les resultan imprescindibles para sobrevivir, realizando acciones de protesta. Por eso el trabajo de formación y organización la mayor parte de las veces sólo se puede llevar a cabo fuera de las fábricas, en los barrios donde habitan las mujeres. De ahí que surgieran organizaciones que se proyectaron más allá de los tradicionales sindicatos centrados en los hombres. En las barriadas de la ciudad, a menudo en asentamientos pobres recién surgidos, en las cercanías de las maquilas y en las afueras de la ciudad, las organizaciones de mujeres se preocuparon por educar en temas que además de los derechos laborales, hacían conciencia sobre los problemas de la sexualidad y la planificación familiar, la creación de jardines infantiles y escuelas, las actividades culturales para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes, etc. En muchas oportunidades la relación con los sindicatos se volvieron tensas, ya que éstos muy raras veces estaban dispuestos a otorgar a las organizaciones de mujeres la autonomía que ellas reclamaban.

El lema principal de la red de maquila centroamericana es: "Trabajo sí - ¡pero con dignidad!". De ninguna manera quieren que las maquilas se retiren de la región, pero exigen que se respeten sus derechos como mujeres y como trabajadoras. La red centroamericana ha sintetizado en un código de conducta las demandas más importantes. El código de conducta debería contribuir a que se respetaran los acuerdos internacionales para la abolición de toda forma de discriminación contra las mujeres y los dos pactos sobre derechos humanos de las Naciones Unidas. Si bien las demandas específicas de los distintos países presentan diferencias, el código de conducta reclama en todos los casos condiciones de trabajo seguras y dignas, el derecho a la seguridad social, la supresión de la discriminación de las mujeres por razones étnicas, embarazo, religión, edad, orientación sexual y política, la eliminación de la violencia y el acoso sexual de las mujeres en los lugares de trabajo.

En Nicaragua las mujeres tuvieron un éxito importante cuando el Ministro de Trabajo firmó, y por tanto autorizó, el código de conducta. Con ello se fortaleció la posición jurídica de las trabajadoras. Si se mide por el rasero de las obligaciones internacionales de Nicaragua y la legislación laboral del país, lo que el código de conducta solicita no es nada más ni nada menos que las reglas ya existentes sean implementadas también en las maquilas. En los otros países

centroamericanos se da la misma situación. Se reconoce el deber que tienen los Estados de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, en este caso ante todo los derechos laborales de las mujeres y de modo particular su derecho a la no-discriminación, sin embargo se les sigue violando de múltiples maneras. De esa manera no sólo queda clara la perentoriedad y necesidad de los derechos económicos, sociales y culturales, sino también el largo camino que hay que recorrer hasta que sean plenamente respetados.

2.6. La obligación de garantizar los derechos: salario mínimo violador de los derechos humanos

El deber de garantizar los derechos implica que el Estado adopta medidas que ofrecen posibilidades de realizar los derechos económicos, sociales y culturales, a grupos que hasta entonces no han podido disfrutar de ellos. En el centro están el acceso a un salario mínimo suficiente y el acceso a los recursos productivos. Además deben tenerse en cuenta medidas necesarias para la realización del derecho a la vivienda, la educación, la salud y la seguridad social.

En todos los países investigados el salario mínimo no corresponde a las exigencias del derecho nacional e internacional. Según las apreciaciones del pacto social y de la OIT, el salario mínimo debe cubrir cuando menos la canasta básica de una familia de tamaño medio en el país. Ya hemos hablado de las trabajadoras en las maquilas. Los salarios en otros sectores son en parte todavía inferiores. En septiembre de 1997 el salario mínimo subió en Nicaragua por primera vez desde 1991: para los empleados públicos se fijó en alrededor de 39 dólares. De esa manera quedaron ligeramente por encima de los trabajadores y trabajadoras agrícolas, cuyo salario mínimo fue fijado en cerca de 33 dólares. No obstante, el gobierno admitió simultáneamente que la canasta básica de una familia, que incluyera alimentación, vivienda, salud, educación y transporte, requeriría cuando menos 166 dólares. De esa manera, una familia campesina nicaragüense debería recibir cuando menos cinco salarios mínimos, para poder gozar aproximadamente de sus derechos económicos, sociales y culturales.

También en los otros países del istmo, los salarios mínimos de los trabajadores agrícolas parecieran una violación del derecho legalizada. En El Salvador, la "Dirección General de Estadísticas y Censos" del Ministerio de Economía dio a conocer, en abril de 1998, que la canasta básica para una familia rural con un promedio de 5,5 miembros, andaba por los 208 dólares de los EE.UU. Según esos datos, las necesidades alimenticias de una familia rural consumían unos 104 dólares de EE.UU. por mes. Por una parte, las valoraciones de las necesidades así presentadas son bastante bajas. Pero además, el salario mínimo agrícola de 74 dólares de EE.UU., establecido por el gobierno, no alcanza ni siquiera a cubrir la alimentación de una familia. Si la familia de trabajadores agrícolas quisiera tan sólo tener algo así como un mínimo nivel de existencia digna, tendría que disponer de tres puestos de trabajo permanentes. Sin embargo, como peones o trabajadores por temporada, muchos no cuentan con un empleo permanente. En esas condiciones, el trabajo infantil se vuelve necesario para la sobrevivencia de la familia. Toda política seria que trate de terminar con el trabajo infantil obligatorio debe ante todo preocuparse porque las madres y los padres obtengan una remuneración conforme con los derechos humanos.

Los datos en Guatemala son igualmente aterradores. Según un exhaustivo análisis de diciembre de 1998, realizado por la alianza de ONGs CONGCOOP, siguiendo la metodología del Ministerio de Trabajo, una familia rural necesita al mes cuando menos 390 dólares de EE.UU., para cubrir sus necesidades básicas. Sólo para los alimentos se requieren según esos datos 214 dólares. El salario mínimo actual en la agricultura asciende alrededor de 75 dólares. Para garantizar su alimentación la familia rural guatemalteca requiere, por tanto, tres empleos fijos, y para tener un nivel mínimo de vida digno, incluso más de cinco salarios mínimos. La investigación establece además que el poder de compra del salario mínimo en la última década y media, ha descendido en términos reales. En el año 1983 el salario mínimo agrícola era de unos 96 quetzales. Desde entonces nominalmente se ha quintuplicado (+505 por ciento). Pero por el otro lado, los costos de la canasta básica andaban por los 261 quetzales. Desde entonces, esos costos casi se han decuplicado (+975 por ciento). Es evidente que de acuerdo con la paridad real del poder de compra, el salario mínimo de hoy está muy por debajo del valor de 1983.

La cantidad de hogares afectados es grande. Según datos de la Misión de la ONU en Guatemala, MINUGUA, existen en la actualidad 500.000 familias campesinas sin tierra o con muy poca tierra, que en gran parte deben ganarse la vida como jornaleros y trabajadores(as) por temporada. Según el Ministerio de Planificación de El Salvador, en 1992 habían en ese país 200.000 familias campesinas sin tierra, 97.000 familias de pequeños campesinos con menos de una hectárea de tierra, y 77.000 trabajadores(as) agrícolas permanentes. En su conjunto, estos grupos representaban casi dos tercios (64 por ciento) de la población rural. Si el Estado, por una parte, no les abre a estas familias acceso a los recursos productivos mediante una amplia reforma agraria, y por la otra, no fija salarios mínimos que les permitan una vida digna, se puede decir que está consolidando la pobreza y el desprecio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Igualdad de derechos en el campo para las mujeres

Las mujeres tienen iguales derechos que los hombres en el acceso y control de propiedad agraria. Por muy banal que suene esta frase, resulta que está en clara contraposición con la realidad. En particular motiva a la reflexión el hecho de que hasta la fecha, los programas de repartición de tierras no hayan cambiado en nada esta situación. Lo que más bien se observa es que también en las reformas agrarias, los derechos a la tierra de las mujeres son discriminados. Una evaluación hecha en 1989 por el Ministerio de Agricultura de El Salvador, dio como resultado que sólo el 10 por ciento de todas las personas beneficiadas por la reforma agraria de 1980 eran mujeres.

Si bien entretanto la legislación centroamericana las mujeres tienen formalmente iguales derechos que los hombres en relación a la propiedad de la tierra, esto no significa necesariamente que la práctica haya cambiado. El principio por el cual se guía esa práctica, también utilizado por el Banco de Tierras en el Programa de Transformación de Tierras (PTT), sostiene que "las mujeres obtienen tierras cuando no tienen hombre". Esto tiene que ver con la definición discriminatoria de jefe de hogar todavía vigente. Sólo cuando no hay ningún hombre en casa, la mujer puede desempeñar el papel de jefa de hogar. También en Guatemala el Fondo de Tierras admite que entre las leyes y la práctica hay un mundo de distancia. Mientras una directriz especial no garantice que el traspaso normal de la tierra se hará a mujeres y hombres, y que únicamente en

casos especiales justificados dicho traspaso recaerá sólo en el hombre, poco pueden cambiar las cosas.

En El Salvador hay en la actualidad una iniciativa interesante del Instituto de la Mujer, para concebir y entender el derecho agrario desde el punto de vista de los derechos de la mujer y los derechos económicos, sociales y culturales. Pero sólo el hecho de plantear que junto a la formulación siempre masculina de los sujetos de derecho, propietario de tierras, arrendatario, subarrendatario, asalariado, etc., se introdujeran también las designaciones femeninas, desató una tormenta. Los opositores, que no provienen únicamente de los partidos de derecha sino también de organizaciones campesinas de orientación izquierdista, argumentan formalmente que en los textos de las leyes, cuando se hace la designación masculina, se alude a ambos sexos. No obstante este señalamiento lo único que indica es que fuera del derecho agrario, las mujeres como sujeto de derecho tampoco están en pie de igualdad.

En 1998 la jurista salvadoreña María Silvia Guillén, en un trabajo de la Fundación Arias sobre las limitaciones legales y técnico-administrativas de las mujeres en su acceso a la propiedad de la tierra, puso al descubierto las formas sutiles y multifacéticas de la discriminación. Cuando se trata del control de la propiedad de la tierra, se toca uno de los puntos neurálgicos del dominio tradicional de los hombres. Incluso las instituciones que impulsan modelos orientados al mercado, como los Bancos de Tierras en El Salvador y ahora el Fondo de Tierras en Guatemala, muestran tener las mismas deficiencias que las anteriores reformas agrarias, en lo referido a la igualdad de derecho de las mujeres. En todos estos aspectos se desacata de múltiples maneras la obligación estatal de garantizar los derechos humanos económicos de las mujeres y el deber expreso de superar todo tipo de discriminación de género.

2.7. ¿Reformas agrarias a través del mercado?

La finalización fáctica de las reformas agrarias, que acompañó como una sombra lógica a las políticas neoliberales de en los años 90, es una de las peores noticias para los derechos económicos, sociales y culturales de los campesinos y trabajadores sin tierra de la América Central. El acceso a la tierra que sirve de base para la alimentación, quedó con eso reservada a quienes tienen dinero para comprarla. El principio de "la tierra es para quien la trabaja" se convirtió en el lema "la tierra es para quien la puede comprar". En este sentido quienes no disponen de suficiente capital -como es el caso de los campesinos sin tierra-, no tienen derecho a la tierra. Con eso quedó prácticamente sin efecto la función social de la propiedad de la tierra, arraigada en las Constituciones Políticas centroamericanas, y condensada jurídicamente o bien en límites máximos de propiedad o en el traspaso de terrenos baldíos. En lugar de la reforma agraria ha aparecido el mercado de tierras. La tierra se ha convertido en una mercancía cualquiera. El carácter excluyente de la política económica neoliberal pocas veces se manifiesta de manera tan cruda como en este caso: el modelo no toma en cuenta a los campesinos y las campesinas sin tierras o minifundistas en Guatemala, El Salvador y Honduras, que constituyen entre una tercera parte y la mitad de la población rural.

Mientras que algunos hablan del fin de las reformas agrarias, otros sostienen que las reformas agrarias eficientes recién están comenzando. La receta que en la actualidad propaga

ante todo el Banco Mundial, se llama: reforma agraria a través del mercado. En las "reformas agrarias guiadas por el mercado" (*market-led agrarian reforms*) se trata de que la distribución de los recursos productivos en la agricultura se deje en lo posible en manos de las leyes del mercado. Los protagonistas prometen que los objetivos de eficiencia y justicia de las antiguas reformas agrarias, también se pueden alcanzar con medios propios del mercado. ¿Cuáles son las consecuencias de esta estrategia que se divisan? ¿Cómo se debe enjuiciar la recepción neoliberal de aquella frase del "Che" Guevara que dice: "seamos realistas (aceptemos el mercado), intentemos lo imposible (la reforma agraria a través del mercado)", desde la perspectiva de aquellos cuyos derechos humanos sociales y económicos siguen siendo tratados con los pies?

En esta sección se hace una revisión de los instrumentos centrales de la política de reforma agraria orientada por el mercado, considerándolos en forma individual y en su conjunto, desde el punto de vista de si constituyen o no, una respuesta adecuada al deber que tiene el Estado de garantizar los derechos humanos de sus ciudadanos. Cuando se habla de reforma agraria, se le estima siempre en su doble dimensionalidad de reformas a la estructura de tenencia de la tierra, en conexión con reformas colaterales de la organización de la agricultura.

El marco dentro del cual los instrumentos de la reforma agraria conforme al mercado adquieren funciones importante, son los programas de ajuste estructural, que desde hace una década y media han penetrado en América Latina, y habiendo también impreso a las políticas agrarias centroamericanas un curso neoliberal. Se puede decir que la estructura de propiedad de la tierra ha tendido a virar de las reformas agrarias a los mercados de tierras. En lo concerniente a la organización de la agricultura la onda privatizadora que ya lleva varios años, ha conducido a un desmantelamiento casi total de los servicios estatales en los campos del crédito, la asesoría y la comercialización. En la actualidad, los recursos productivos en la agricultura están a disposición de todos en igualdad de condiciones: a disposición de todos los que tienen dinero para comprarlos. ¿Y esto es lo que se llama justicia? Analicemos ahora en forma individual cada una de las medidas políticas de la reforma agraria orientada por el mercado.

Lo primero que salta a la vista es que, debido a las medidas de ajuste estructural, se han detenido o cuando menos frenado los procesos de reforma de la tierra que antes se impulsaban, en los cuales se traspasaban a familias campesinas sin tierra latifundios expropiados o tierras. Las expropiaciones no son conformes al mercado. Contradicen el principio básico del neoliberalismo de considerar que la tierra es una mercancía que se puede comprar y vender libremente. Desde ese punto de vista la expropiación es un robo de tierras perpetrado por el Estado, cuya naturaleza no cambia por el hecho de que se dé una indemnización. Con eso queda suprimida *de facto* y *de jure* la función social de la propiedad, concretada en las legislaciones latinoamericanas mediante el establecimiento de límites máximos a la propiedad territorial o la expropiación de terrenos baldíos. Un ejemplo muy claro que ya FIAN observó desde hace más de cinco años, es la disposición de la Constitución salvadoreña (Art. 105), según la cual ninguna persona natural o jurídica puede ser propietaria de más de 245 hectáreas de superficie agrícola utilizable (se excluye a las cooperativas de la reforma agraria). Desde comienzos de los años 90, el movimiento de campesinos sin tierras o pobres (ADC), lucha porque se cumpla ese precepto constitucional, que fue además ratificado en el Acuerdo de Paz de 1992. Pero desde hace años, la institución responsable de la reforma agraria, el ISTA, impide de manera consciente y sistemática la expropiación y traspaso de esos latifundios ilegales.

En lugar de traspasarle tierras a los que carecen de ellas, en estos momentos en Centroamérica se le están otorgando títulos a los propietarios y propietarias de parcelas. De hecho, de esa manera se están corrigiendo en parte algunas deficiencias de las antiguas reformas agrarias. Años después de los traspasos, muchos beneficiados por los mismos no contaban más que con un certificado de garantía de las autoridades de la reforma agraria. La carencia de títulos de propiedad les produjo en muchos casos inseguridades legales. Al igual que en Nicaragua, los latifundistas expropiados han tratado por medios jurídicos, de recuperar sus terrenos. Los mismos pueblos indígenas reclaman y necesitan títulos de propiedad legales para defender con más efectividad sus territorios de los intrusos. No obstante, por lo general, contra la práctica acostumbrada, no quieren títulos de propiedad individuales sino colectivos.

A pesar de todo, el otorgamiento de títulos de propiedad no deja de ser ambivalente. La enorme ayuda financiera internacional que ha sido dispensada en los pasados años a los Estados centroamericanos, para la titulación de tierras, la actualización de libros de registro y de catastros, se hacen ante todo bajo el imperativo de que los certificados de propiedad en regla son una premisa para el funcionamiento del mercado de tierras. Sólo quien tiene un título de propiedad, puede vender sus tierras. Y quien se encuentra endeudado, debe venderlas. La seguridad legal de las campesinas y campesinos sobre sus tierras no es de ninguna manera una protección automática contra la pérdida de ellas. Si se están otorgando títulos de propiedad individuales para los favorecidos con tierras de la reforma agraria, y al mismo tiempo -como sucede en muchos países-, no se prohíbe que esas tierras sean vendidas, todo puede desembocar en un verdadero drama, si se da una situación de endeudamiento. Entonces a la gente se le está dando sus títulos, para que pierda la tierra.

También resulta cada vez más dudosa la hipótesis corriente que las pequeñas empresas campesinas sólo pueden recibir crédito cuando pueden presentar un título de propiedad. En un documento sobre tenencia de la tierra y política de cooperación publicado por la GTZ en 1997, sobre el tema del registro de tierras y la seguridad crediticia, se anota lo siguiente: "A pesar de que en las décadas pasadas se han gastado miles de millones de dólares en la formalización de derechos de libre disposición en los países en desarrollo, los éxitos que se pueden apreciar son limitados. En muchos casos, después de que la tierra ha sido registrada, no ha mejorado el acceso a las fuentes crediticias." Según esas investigaciones, los Bancos dudan si otorgar o no créditos hipotecarios a los campesinos y campesinas pequeños(as) "ya que la seguridad crediticia a menudo no se puede monetizar. El desalojo de las tierras casi no se puede ejecutar, debido a que todavía están activos ciertos grupos de solidaridad." Según el estudio de la GTZ más importante que los títulos de la tierra son las relaciones sociales sólidas entre quien otorga el crédito y quien lo recibe.

En cualquier caso, el mismo otorgamiento de títulos de tierra contribuye a erosionar la solidaridad de las comunidades campesinas. Con frecuencia está condicionado a que las cooperativas agrarias parcelen sus tierras. Eso puede motivar a los(as) miembros de las cooperativas, para que inviertan más tiempo y energía sobre sus propios terrenos. Pero también puede conducir al minifundismo carente de rentabilidad, y con ello el riesgo de nuevo endeudamiento y la pérdida de las tierras. No en último término se han dado casos, p.e. en la Costa Atlántica hondureña, en los cuales cooperativas de reforma agraria han vendido las mejores

tierras e infraestructura altamente productiva, deslumbradas por las millonarias ofertas de los grandes productores de palma y las empresas bananeras. Sólo después de reflexionar los supuestos nuevos ricos han caído en cuenta, de lo poco que valen los billetes de lempira. De todos modos de esa manera regresaron a manos de los latifundistas unas 30.000 hectáreas de tierras de la reforma agraria, más de la mitad de las cuales fueron adquiridas por empresas bananeras.

Mientras los institutos de reforma agraria se limitan a estar extendiendo títulos de tierras, y se asfixian por falta de fondos, los llamados Bancos de Tierras o Fondos de Tierras gozan de nueva popularidad. Constituyen la columna vertebral financiera del "modelo de negociación orientado por el mercado", tal como ha sido recientemente ensayado en Brasil y Africa del Sur, las Filipinas y Colombia. La idea central es que promueva el comercio de tierras conforme a la oferta y la demanda, entre los latifundistas que deseen vender y los campesinos pobres hambrientos de tierra. Considerado según el tipo ideal, tanto unos como otros llegan juntos al Banco de Tierras, el cual le paga entonces generosamente al latifundista el precio normal de mercado y le otorga al campesino sin tierra un crédito en condiciones relativamente favorables. El crédito debe ser cancelado en el curso de varios años. El campesino sin tierra ha adquirido tierras, el mercado permanece tranquilo y al latifundista no se le han causado daños. Uno podría pensar que se trata de una solución donde todos los participantes salen ganando (*win-win-solution*).

Pero como lo ha demostrado la experiencia del Banco de Tierras en El Salvador, el modelo resulta caro y no siempre es practicable. En el marco del proceso de paz, la Unión Europea y la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) de los EE.UU., pusieron a disposición elevadas sumas de dinero, para comprar en el mercado libre de tierras, parcelas para los(as) excombatientes de ambos lados, y los(as) precaristas en las zonas donde no se había combatido. Luego los(as) compradores, deberían ir pagando de regreso en condiciones relativamente favorables. Sin embargo, una vez que hubieron transcurrido los cuatro años de gracia, a las agencias no les quedó otra alternativa que condonar las deudas. Las parcelas de tierra traspasadas, con un promedio de 2,6 hectáreas, apenas si permiten que las familias favorecidas sobrevivan. No queda nada para el servicio de la deuda. Para algunas empresas que ya disponen de cierto capital propio, pudiera ser que el Banco de Tierras ofreciera una oportunidad de desarrollo. Pero eso no vale para todos.

En el marco del proceso de paz, también en Guatemala se está creando un Fondo de Tierras. Pero hasta sus mismos protagonistas consideran que tiene un alcance muy limitado. A pesar de la elevada inversión del Estado guatemalteco y los donantes internacionales, las valoraciones hechas por el Fondo de Tierras y MINUGUA, la misión de las Naciones Unidas en Guatemala, coinciden en que en los próximos diez años el número de beneficiados no sobrepasará las 50.000 familias. Si se compara con las 500.000 familias sin tierra o minifundistas, que según MINUGUA pertenecen a los grupos más pobres en Guatemala, el grado de efectividad del Fondo es extremadamente limitado. En última instancia la reforma agraria hecha a través del mercado fracasa debido a que no es financiable. Simultáneamente, miles de familias sin tierra adicionales podrían obtener tierras, si fuera posible recuperar las enormes extensiones de tierras que han sido ilegalmente traspasadas durante la década de los 70 en el Petén y la Transversal del Norte, tal como fue acordado en el Acuerdo de Paz. Pero nada se ha hecho hasta la fecha para poner en vigor esa disposición, porque para ello tendría que hacerse retroceder los robos de tierras cometidos por fuerzas económica y políticamente muy influyentes.

Un instrumento que si bien es propio del modelo de mercado todavía casi no se ha implementado, es el impuesto sobre el suelo. Si se escalonara progresivamente según el tamaño de las empresas o como pena impositiva a tierras baldías, podría funcionar como incentivo para que los latifundistas cedieran las tierras que no estuvieren usando o no les fueran rentables. En un nivel orientado de hecho a las fuerzas productivas del país, el impuesto sobre el inmueble rústico sería un paso importante, para retornar en parte a la función social de la propiedad territorial. Además, un impuesto semejante le procuraría ingresos a las comunas rurales, para poder invertir en educación, salud e infraestructura. Pero según todas las experiencias, el impuesto sobre el suelo es tan difícil de implementar como las reformas agrarias. Una iniciativa de ley semejante fracasó en Guatemala en 1998, a pesar de haberse apoyado en el Acuerdo de Paz y que los donantes internacionales hicieron presión.

Para las medidas colaterales de una reforma agraria en los campos del crédito, la asesoría y la comercialización, vale en principio lo que se discutió en forma detallada a lo largo del análisis de los instrumentos de la política de suelos. Quien en el marco de una profunda privatización reserva el acceso a esos recursos productivos para aquellos que pueden expresar su demanda con capital, también debe decir que deberá ser de aquellos que no pueden hacer eso. Porque con todo y todo, se trata de millones de campesinas y campesinos sin tierra y minifundistas de América Central, que hasta el momento no han podido disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales. En cualquier caso, estas "reforma agraria asistida por el mercado" (*market-led agrarian reforms*) no cumplen ni conceptualmente ni en la realidad con el deber garantizar los derechos humanos.

En resumen, lo que debería quedar claro es que el ensayo neoliberal de convertir en un cuadrado el círculo de la reforma agraria, ha fracasado. No quiere decir que los instrumentos que aquí hemos mencionado carezcan de sentido. Pero desde el punto de vista de campesinos pobres y sin tierra, tienen un alcance estrecho. Tienen sentido pleno cuando son parte de reformas agrarias más amplias. Lo que resulta fatal es que en lugar de complementar de modo sensato las reformas agrarias hechas hasta la fecha, en la práctica las han sustituido. Si los mercados de tierra sustituyen a las redistribuciones de tierra, y los bancos de tierras a los institutos de reforma agraria, las reformas agrarias asistidas por el mercado significan tanto como el fin de la reforma agraria. Quien por el contrario siga convencido de la posibilidad y necesidad de las reformas agrarias, propondrá, de acuerdo con las condiciones de cada caso, una combinación de instrumentos de mercado e instrumentos que superen el mercado. En un programa de reforma agraria semejante se debe contemplar, tanto en la concepción como hasta en los detalles de los traspasos, la igualdad de derechos de las mujeres. Los títulos de las tierras y el registro, los bancos de tierra y el impuesto sobre el suelo, pueden ocupar funciones complementarias.

2.8. Déficit en las áreas de vivienda, educación, salud y seguridad social

Hoy como antes, el monto y la calidad de las inversiones estatales en la construcción de viviendas baratas, la educación y la salud, no está a la altura de se considera necesario, desde el punto de vista de los derechos humanos, para un desarrollo social sostenible. En este lugar no podemos hacer un análisis exhaustivo de esas áreas. No obstante, ofreceremos algunos datos de

Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, que señalan la magnitud del actual desastre y el reto que debe enfrentar un futuro orientado por los derechos humanos. Si como se dice en el pacto social, el Estado debe emplear el máximo de los recursos disponibles, para alcanzar de modo progresivo el cumplimiento pleno de todos los derechos mencionados en el pacto, entonces la renuncia que los Estados han hecho a responsabilizarse de esos sectores, no se puede armonizar con sus obligaciones jurídicas internacionales.

De acuerdo con datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BI D), Guatemala es el país con una distribución más injusta de los ingresos, la riqueza y la posesión de la tierra en América Latina. El nivel de imposición tributaria, según la misma fuente, es la más baja de todo el continente. En 1995 la recaudación fiscal fue menos del 8 por ciento de todos los ingresos del Estado. En el mismo período, el promedio centroamericano andaba por el 17 por ciento, y el latinoamericano cerca del 23 por ciento. La posición negativa por la cual se destaca el país, se repite en el ámbito social. Según el perfil de pobreza del Banco Mundial, en 1995 el Estado guatemalteco sólo gastaba el 0,9 por ciento de su PIB en sus proyectos de salud, mientras el promedio latinoamericano era de cerca del 2,9 por ciento. Los gastos en el sector de la educación en 1995 andaban por el 1,7 por ciento, frente a un promedio latinoamericano del 3,9 por ciento.

Según los cálculos del Banco Mundial en 1995, el 75 por ciento de la población guatemalteca vivía bajo los límites de la pobreza, cifra que subía a 85 por ciento en el campo y a 90 por ciento entre la población indígena. Comparada con otros países que tienen un ingreso per cápita semejante (1996: 1.470 dólares de EE.UU.), Guatemala presenta la más elevada tasa de población viviendo en pobreza. El índice de analfabetismo con cerca del 45 por ciento (mujeres 51 por ciento) es muy elevado. En las regiones rurales alcanza hasta el 70 por ciento, contando con una fuerte representación de los grupos indígenas y las mujeres. Únicamente el 60 por ciento de guatemaltecos tiene acceso a agua potable, cifra que en las zonas rurales sólo es de un 50 por ciento. La posesión de la tierra está distribuida de una manera extremadamente injusta: según los censos de 1979, el 2,5 por ciento de las empresas agrícolas controlan el 65 por ciento de la superficie, mientras que 88 por ciento de las empresas solamente cultivan el 16 por ciento de la superficie. En los últimos años esos porcentajes no han cambiado poco.

En El Salvador el ingreso per cápita en 1996 era de unos 2.653 dólares de EE.UU. El informe sobre desarrollo humano del PNUD muestra las realidades tan diferentes que se hallan detrás de ese valor unitario. En las zonas rurales de los tres departamentos más pobres, La Unión, Cabañas y Morazán, el ingreso anual promedio se ubicaba entre los 746 y los 902 dólares. En todo el país le corresponde a los hombres un promedio anual de 3.676 dólares, mientras las mujeres, con un promedio de 1.730 dólares, no ganan ni siquiera la mitad. En las ciudades el ingreso anual promedio es de unos 3.778 dólares, mientras que los hogares rurales con 1.296 dólares, sólo reciben cerca de un tercio del anterior. La tasa de alfabetización en todo el país es relativamente alta, 78,5 por ciento, pero en el campo únicamente es de un 65,7 por ciento, y en La Unión está por debajo del 60 por ciento. Según el informe de 1998 del procurador de los derechos humanos, en los últimos años el presupuesto estatal de El Salvador en materia de educación se ha incrementado ligeramente tanto nominal como porcentualmente. Pero en los campos de la salud y la vivienda sucede todo lo contrario. Entre 1995 y 1998 el porcentaje del presupuesto nacional dedicado a la salud descendió del 10,24 al 7,89 por ciento. A ese respecto el programa de desarrollo de la ONU de 1997 dio a conocer que en los años 90 sólo el 40 por ciento de la

población tenía acceso a los servicios de salud, y que en 1994/95 únicamente el 62 por ciento tenía acceso a agua potable.

El Gobierno Salvadoreño anunció en 1997, que en el país faltaban 571.470 viviendas, incluyendo las que debían reponerse porque daban un alojamiento indigno. A pesar de que casi la mitad de la población total no puede disfrutar de su derecho a una vivienda adecuada, y no obstante que la tasa anual de crecimiento económico ha sido del 5 por ciento, el Estado casi no invierte en la construcción de viviendas baratas. De esa manera, de acuerdo con los datos proporcionados por el procurador de los derechos humanos, entre 1995 y 1998 la porción del presupuesto nacional dedicado a promover la construcción de viviendas descendió del 0,35 al 0,19 por ciento. Las inversiones estatales para la construcción de viviendas mínimas en las ciudades y las zonas rurales, así como para el saneamiento de tugurios, no tienen ninguna correspondencia con la precaria situación existente. Bien es cierto que surgen algunas ONGs especializadas, como FUNDASAL, que recibe del Gobierno Federal Alemán medios de la cooperación para el desarrollo, con esa finalidad. Pero eso no es más que una gota de agua en la piedra caliente. No puede llenar el vacío que deja la falta de una política estatal para dotar de vivienda digna a sus ciudadanos y ciudadanas.

Nicaragua es en la actualidad, después de Haití, el país más pobre de América Latina. El ingreso anual promedio en 1996 todavía fue de 380 dólares de los EE.UU. Según el índice de desarrollo humano del PNUD, Nicaragua en este momento ocupa el último lugar de América Central. De acuerdo con datos del Banco Mundial en 1995 sólo el 61 por ciento de la población tenía acceso al agua potable. Ahora bien, según esa misma fuente, el 83 por ciento disponía de acceso a los servicios de salud, lo cual es un nivel comparativamente elevado. No obstante, en los últimos años ha empeorado mucho. Según informaciones del CENIDH, los gastos estatales para el sector salud han sufrido un rápido descenso. Si en 1986 todavía se invertían para servicios de salud pública anualmente 65,39 dólares por persona, en 1997 ya sólo se invertían 16 dólares, lo cual significaba un retroceso de más del 75 por ciento en un período de 10 años.

En Nicaragua, según datos del Ministerio de Educación, en 1997 habían 17.000 maestros y maestras para atender 1,2 millones de alumnos y alumnas. A cada educador(a) le corresponden más de 700 alumnos(as). El Ministerio de Educación calculó que entre tanto la tasa de analfabetismo era otra vez del 30 por ciento. En lugar de que el Estado invierta en la instrucción pública, la enseñanza se privatiza cada vez más. Mediante la así llamada "autonomía escolar", se obliga a que los padres de familia "contribuyan libremente" para que sus hijos puedan ir a la escuela. Debido a la desoladora situación de las escuelas, hacia 1997 ya se habían incorporado a este sistema un total de 707 escuelas. De esas, 568 eran de primaria. Con ello se está violando la instrucción primaria gratuita, tal como se reconoce en el Art. 14 del pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales.

El Comisionado Nacional de Derechos Humanos en Honduras, publicó en septiembre de 1998 los datos siguientes: el 81 por ciento de los habitantes viven en la pobreza, y obtienen el 32,5 por ciento de los ingresos nacionales, mientras que el 19 por ciento restante recibe más de dos terceras partes de dichos ingresos. El 57 por ciento de los niños en edad escolar presentan distorsiones en su crecimiento debido a la deficiente nutrición. La tasa de mortalidad materna, muy elevada en comparación al promedio latinoamericano, se podría rebajar en un 55 por ciento si

a las mujeres se les proporcionara una asistencia médica adecuada. Ya antes de ocurrido el huracán Mitch, la situación de vivienda era una de las peores de toda América Latina. Más de dos terceras partes del total de viviendas (67 por ciento) estaban registradas como inadecuadas. El 16 por ciento de la población vivía en condiciones extremas: 684 personas se albergaban en covachas improvisadas. Con la catástrofe climática las cifras anteriores se elevaron todavía más.

En el resumen del capítulo sobre los derechos económicos, sociales y culturales del mencionado informe del Comisionado de Derechos Humanos hondureño, se dice: "En el proceso de desarrollo humano el país no ha podido avanzar para dar una respuesta efectiva a la problemática nacional. La dimensión que alcanza la insatisfacción de las necesidades básicas de la población, hoy, es comparable con la dimensión que tenía en su momento, la violación de los derechos civiles y políticos en la década pasada. Es claro que Honduras no ha logrado un verdadero desarrollo humano sostenible, situación que es evidente en la violación a sus derechos fundamentales y las normas que rigen, derechos como la salud, educación, vivienda, alimentación, trabajo, tierra, salario equitativo, condiciones de empleo, y otros; son derechos aún muy violentados, por lo que el proceso de democratización es incompleto". Este resumen también corresponde a la realidad de los otros países centroamericanos investigados.

3. LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA COOPERACIÓN CON AMÉRICA CENTRAL

Las indagaciones de esta sección trataron de responder a la pregunta ¿qué valor ocupan los derechos económicos, sociales y culturales en la cooperación alemana con América Central? Esta pregunta se planteó en los tres planos medulares siguientes: 1) la planificación estratégica en cada país y el diálogo político; 2) la cuota por países y la selección de proyectos; y 3) la coordinación multilateral y la cooperación. Se llevaron a cabo conversaciones con los encargados de tomar las decisiones en el ministerio y en las organizaciones ejecutoras GTZ y KfW. Se entrevistaron a varias personas que trabajan en la cooperación para el desarrollo y en organizaciones no- gubernamentales, en proyectos para América Central. Además, para fundamentar este capítulo revisamos importantes documentos y proyectos de la cooperación para el desarrollo con América Central.

En el marco de este trabajo no resulta posible, ni pretendemos, hacer una valoración de la diversidad grande de la cooperación para el desarrollo de Alemania Federal y los efectos que provoca en los derechos económicos, sociales y cultural, en América Central. Más bien se trata de esbozar una vista panorámica sobre las posibilidades de orientar de modo consecuente el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, tomando como modelo esta región, nombrando a guisa de ejemplo, tanto algunos puntos de apoyo positivos, como otros negativos.

Por lo general sucede que en las conversaciones se manifiesta un marcado interés en los derechos económicos, sociales y culturales. Domina la opinión de que esos derechos humanos, medidos por la realidad de la mayoría de la población de estos países, no han recibido hasta la fecha la atención adecuada. Quienes toman las decisiones de la cooperación para el desarrollo alemana, ven con buenos ojos que los derechos económicos, sociales y culturales se manejen en pie de igualdad con los derechos humanos civiles y políticos. "Para quien no sabe qué es lo que va a

comer hoy, los derechos políticos ocupan un rango secundario y además le parecen un lujo", expresó en la conversación el coordinador del Ministerio de Cooperación para América Central. Partiendo de la reiterada experiencia de que buenos proyectos a menudo fracasan debido al marco de condiciones deficiente, según el criterio de ese ministerio, de aquí en adelante no se debe poner atención únicamente a las políticas estatales en el ámbito de los derechos humanos civiles y políticos. En un Estado que carezca de la voluntad política para poner en vigor los derechos económicos, sociales y culturales, no se puede esperar que la lucha contra la pobreza produzca cambios favorables.

Los derechos económicos, sociales y culturales ocupan cada vez más espacio en el discurso del ministerio. En el folleto "Cooperación para el desarrollo en función de los derechos humanos" de julio de 1998, se toma a Guatemala como ejemplo. En él se sostiene: "También hay todavía grandes carencias en la realización de los derechos humanos económicos y sociales: más de cinco de los diez millones de habitantes de Guatemala deben sobrevivir con menos de un dólar diario. La mitad de la población rural no tiene acceso al agua potable. Una tercera parte de todos los niños no reciben clases en las escuelas, la diferencia patrimonial en el campo es escandalosa. Una pequeña minoría nada en la riqueza, mientras que la mayoría de la población es discriminada y vive en la indigencia. ... En el centro de la cooperación para el desarrollo actual y futura hay medidas para contribuir a consolidar el Estado de derecho todavía débil, a luchar contra la pobreza, en particular en las zonas rurales, a mejorar los sistemas de salud y educación, de tal manera que los derechos humanos económicos y sociales se cumplan a cabalidad."

Consideramos que este discurso expresa una sensibilidad creciente respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, y su importancia para el proceso de paz en Guatemala. Sería equivocado, tal como lo intentó el exministro Spranger, tratar de presentar la práctica actual como si todos los derechos humanos fueran respetados y estuviesen integrados en pie de igualdad. Con eso, las oportunidades que a través de los derechos económicos, sociales y culturales se abren para la cooperación para el desarrollo, se perderían.

3.

3.1. Planificación Estratégica en cada país y diálogo político

Hasta el momento, la práctica de la cooperación para el desarrollo pareciera estar determinada por un "enfoque de la división del trabajo" poco reflexionado. Mientras los derechos humanos civiles y políticos constituyen el elemento esencial de los criterios de condicionalidad, para valorar las condiciones básicas y el diálogo político. .. La división del trabajo que claramente se puede designar como "diálogo político orientado a los derechos humanos civiles y políticos" y "proyecto orientado a los derechos económicos, sociales y culturales", deja un vacío en el diálogo político y en la planificación básica de cada país específico.

En las conversaciones sostenidas durante la investigación, muchas veces surgió la observación de que era casi natural que el asesinato del obispo Gerardi sería un punto en la agenda del diálogo político con el Gobierno Guatemalteco. Con toda razón. Pero entonces, ¿por qué no se discuten también en ese diálogo con el Gobierno Guatemalteco las violaciones notorias de los derechos económicos, sociales y culturales, como p.e. el irrespeto a los derechos laborales en las fincas de café del país? Es evidente que el Ministerio de Trabajo no cumple con sus obligaciones

de control. Los propietarios de las plantaciones gozan prácticamente de una total impunidad en materia de derechos laborales. Esto afecta la situación en que viven centenares de miles de guatemaltecos y guatemaltecas. Por qué estas violaciones a los derechos humanos no forman también parte de las conversaciones bilaterales y multilaterales? Todavía está pendiente el paso de las *basic needs* a los *basic rights*.

La violación de los derechos humanos produce efectos en la cooperación para el desarrollo. Con los medios que ofrece el diálogo político, los gobiernos donantes deben señalar esas violaciones, enviándole al gobierno responsable señales inequívocas de que esos hechos ponen en peligro la cooperación ulterior. En el caso de El Salvador, como ya se señaló más arriba, después del asesinato de los jesuitas en 1989, la cooperación para el desarrollo alemana se redujo drásticamente por un tiempo. Tales medidas también se pueden aplicar a un gobierno que viole permanentemente sus obligaciones respecto los derechos económicos, sociales y culturales. Pero también es posible adoptar medidas positivas. P.e., la cooperación para el desarrollo alemana puede apoyar al gobierno socio en la identificación de grupos en riesgo y las causas que provocan ese riesgo, así como en el cumplimiento de sus deberes de proteger y garantizar los derechos humanos. Ambos aspectos, las medidas positivas y la reducción de la cooperación, son medios clásicos utilizados en la promoción de los derechos humanos civiles y políticos. En nombre de la indivisibilidad, igualdad e interdependencia de todos los derechos humanos, también deben valer para los derechos económicos, sociales y culturales.

En el ámbito de la planificación básica de las políticas de cooperación para el desarrollo, ya hay por tanto puntos de partida a través de los cuales se puede incorporar de modo explícito en el diálogo político, la concepción integral de los derechos económicos, sociales y culturales. El componente de la continuidad lo proporciona ante todo la congruencia de los objetivos de una cooperación para el desarrollo orientada a la pobreza y los derechos económicos, sociales y culturales, así como por las experiencias del diálogo político en el campo de los derechos humanos civiles y políticos. Lo nuevo está dado por el reconocimiento y puesta en vigor de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, frente a los cuales tienen obligaciones tanto la mayoría de los Estados industrializados como sus gobiernos socios en América Central. Y la orientación dada por los derechos humanos, tal como se expuso detalladamente más arriba, se halla en línea con otros conceptos que guían la política para el desarrollo, tales como la promoción de la igualdad de derechos de las mujeres, el *empowerment* de otros grupos tradicionales también discriminados o el fomento de la participación y la autogestión, así como el respaldo activo a los procesos de paz y democratización.

3.2. Proyectos bilaterales

Los derechos económicos, sociales y culturales pueden constituir un criterio importante para la selección de proyectos, complementando otros puntos de vista como el de la estructura democrática y la transparencia de la organización social. A continuación mencionaremos a modo de ejemplo algunos proyectos y programas de la cooperación alemana, a los que se puede aplicar una política para el desarrollo orientada por los derechos económicos, sociales y culturales.

Puntos de apoyo positivos

La cooperación para el desarrollo alemana colabora con la Oficina del Arzobispado para los Derechos Humanos en Guatemala. La meta de esa medida es mejorar la protección de los derechos humanos, mediante la cooperación con organización de derechos humanos renombrada. Se apoya ante todo la capacidad que tiene la oficina en el trabajo de documentación y de esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos, en la defensa de los afectados y la formación en materia de derechos humanos. Los derechos económicos, sociales y culturales no son todavía un punto central del proyecto. No obstante, en los últimos años el arzobispado y las pastorales locales de varias diócesis, han ofrecido cada vez más asesoría legal y seguimiento jurídico, en casos de conflictos por tenencia de la tierra o violación de derechos laborales. Se puede pensar que con medios de la cooperación para el desarrollo, se podría ampliar el apoyo en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. En los otros países del área hay instituciones jurídicas no estatales pero legalmente reconocidas semejantes. Ya mencionamos en varias ocasiones al CENIDH. En la actualidad la "Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho" (FESPAD), planea en El Salvador ampliar masivamente su trabajo para cubrir los derechos económicos, sociales y culturales.

Otro punto de enlace lo proporciona el apoyo dado al encargado parlamentario de los derechos humanos en Guatemala. El proyecto promueve un programa de educación en derechos humanos para los niveles de preescolar, primaria y secundaria. El objetivo del proyecto impulsado por la GTZ es desarrollar, con base en las experiencias de la región de Sacatepéquez, un modelo para la educación de niños y jóvenes que contribuya a la edificación de una cultura de los derechos humanos. Tales programas podrían y deberían integrar en principio la dimensión de los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto eso no se diera todavía. También se podría pensar en proporcionarle un apoyo semejante al Comisionado de Derechos Humanos del Gobierno Hondureño, o a la sección para los derechos económicos, sociales y culturales de la Procuraduría de Derechos Humanos salvadoreña. En cualquier caso primero se tendría que comprobar de modo escrupuloso, si las instituciones estatales a las que se desea activar, poseen la voluntad política y la capacidad, para luchar de modo consecuente por la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.

En general consideramos que la cooperación para el desarrollo estatal, si quiere alentar en sentido activo una política de derechos humanos, debe echar mano cada vez más de la posibilidad de apoyar proyectos de instituciones de derechos humanos, sean estas no-gubernamentales o estatales. Un punto central de esa promoción debería ser la de fortalecer las capacidades de esas instituciones en su trabajo de documentación, esclarecimiento e intervención jurídica frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, así como la de fortalecer su capacidad para elaborar y ejecutar programas de formación y educación que lleven a una comprensión global y exhaustiva de los derechos humanos.

Otro ámbito son los proyectos con otros portadores estatales o no- estatales, que tienen efectos positivos en el cumplimiento de algún derecho económicos, social o culturales individual, o de los derechos de un grupo en riesgo específico. P.e. en El Salvador, la KfW coopera desde hace varios años con la "Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda Mínima" (FUNDASAL), en programas de construcción de viviendas baratas y saneamiento de tugurios. Esta cooperación con

un portador no-estatal hace verdad el derecho de una vivienda adecuada de muchas familias. Al mismo tiempo FUNDASAL deja claro una vez más, que esos programas sólo pueden cumplir con la función de ser modelos, y que el Estado salvadoreño no puede seguir negando el déficit inmenso de viviendas dignas que hay en el país. Como ya se explicó, entre 1995 y 1998 la parte del presupuesto nacional destinado a la construcción de viviendas descendió del 0,35 al 0,19 por ciento. El Gobierno Federal debería criticar en el diálogo político, esta negación del Estado salvadoreño a cumplir con su deber de garantizar los derechos a sus ciudadanos, a la vez que podría subrayar su actitud con las medidas positivas que ya hemos mencionado.

Otro ejemplo es un programa de asesoría para la promoción de la mujer en Nicaragua. La GTZ apoya al instituto estatal de mujeres INIM, en su tarea de introducir la perspectiva de género en la planificación y realización de proyectos de política pública. Además de los componentes para superar la violencia específica de sexo, y defender la participación con igualdad de derechos de las mujeres en el marco de la modernización estatal, el programa también trata de introducir la perspectiva de género en la política económica. Sin embargo se debe admitir que en este aspecto hasta septiembre de 1998 se había avanzado muy poco. Tan pronto como se habla de igualdad de derechos en el acceso a los recursos económicos, la parte que tendría que ceder sus privilegios bloquea la discusión. No obstante, el proyecto puede ser un punto de apoyo para el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, que hasta la fecha casi no se le ha puesto atención.

Lo mismo se puede decir de un proyecto para niños en la calle que la GTZ apoya en Guatemala. Sin embargo, hasta el momento, la cooperación con las instituciones estatales y no-estatales dedicadas a la protección y promoción de niños en la calle, ha sido difícil. Si bien por una parte, el Ministerio de Educación, el Presidente de la República y los Consejos Municipales de Escuintla y Santa Lucía, han puesto a disposición de ese proyecto sumas relativamente considerables, por la otra parte, la entrada en vigor del nuevo Código de la Niñez, que ya ha sido aprobado por el parlamento, fue pospuesto en septiembre de 1998 hasta el año 2000. Con esa ley entrarán en vigencia importantes reglamentos legales para proteger también a los niños en la calle. Algunos grupos agroindustriales y los militares se opusieron al Código de la Niñez ante todo en el tema de las adopciones internacionales. La situación de los derechos humanos de los niños en la calle sigue siendo muy preocupante, tanto en lo relativo a su acceso a la educación, la salud, la alimentación y el alojamiento, como en lo referido a su integridad física. Una y otra vez, en el marco de las llamadas "limpiezas sociales", resultan niños maltratados o asesinados.

Los ejemplos positivos muestran un ámbito donde la cooperación para el desarrollo puede llevar a cabo tareas constructivas, siempre y cuando la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales se colocara en el centro de la política para el desarrollo alemana. En todo caso, también hay ejemplos que dejan muy clara la urgente necesidad de revisar la cooperación para el desarrollo desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

3.3. Ejemplo negativo de los Fondos de Inversión Social

Un ejemplo especialmente controvertido es el apoyo financiero que durante muchos años, la cooperación para el desarrollo le ha prestado a los Fondos de Inversión Social centroamericanos.

En Alemania, el tema ya ha provocado un proceso de discusión de varios años, entre los actores estatales y no-estatales de la cooperación para el desarrollo, que si bien no ha puesto fin a la controversia, la ha documentado muy bien. Ante la reducción del Estado, ¿no cumplen los Fondos de Inversión Social una función de coartada, que simplemente le ayuda a los Estados y a las instituciones financieras internacionales a amortiguar la privatización de la política social? ¿O son entre tanto las únicas instituciones que dirigen proyectos masivos orientados hacia los pobres, haciéndolo con una eficiencia claramente superior a la de otros aparatos estatales? Sus protagonistas opinan que los Fondos de Inversión Social hace mucho tiempo que han avanzado desde su función original de compensación, a la de coordinar planes de desarrollo que el programa de ajuste estructural ha desacoplado. Sus críticos opinan que los fondos continúan jugando un papel en dos carriles.

De acuerdo con el informe para 1997 de la KfW, la cooperación financiera alemana ha apoyado a los Fondos de Inversión Social en América Central desde 1991. La ayuda total ha sido de 211 millones de marcos, distribuida así: El Salvador, 38 millones; Honduras, 60 millones; Nicaragua, 73 millones; y Guatemala, 40 millones. Con ese dinero, según el informe, en esos países se construyeron o rehabilitaron un total de 2.300 escuelas y jardines infantiles, y se edificaron 300 clínicas de salud y 150 sistemas de suministro y tratamiento del agua. Pero ante todo, resulta impresionante la amplitud de cobertura que tienen los fondos: las instalaciones creadas serían utilizadas por cerca de 2,5 millones de personas. Las dificultades sólo se mencionan brevemente: "Según las experiencias que tenemos hasta el momento, mientras que el establecimiento (las instalaciones construidas, MWB) ha funcionado sin ningún problema, el mantenimiento de las instalaciones ha sido amenazado por la escasez de los medios domésticos y la poca capacidad de las comunidades. También está por organizarse la participación activa de la población en las fases de los proyectos del fondo."

En un coloquio técnico realizado en Bonn en febrero de 1996, Tania Palencia de Guatemala expresó una crítica puntual. Aseveró que el concepto de pobreza manejado por el Fondo Social, impedía una efectiva lucha contra la pobreza. Existía una "incoherencia entre la política macroeconómica y la lucha contra la pobreza, ya que en el nivel macro se implementan medidas que causan la pobreza, las cuales no se pueden compensar en el micronivel". De hecho, aquí es donde se encuentra el dilema fundamental del Fondo de Inversión Social. Dicho en forma gráfica: deben jugar el papel de bomberos ante un incendio que no pueden extinguir, a menos que logren que el incendiario deje su oficio. Poco es lo que se puede hacer con programas para disminuir la pobreza, si las políticas económicas no contribuyen a la superación de las causas de la pobreza.

Con esto queda claro que los Fondos de Inversión Social no se deben valorar "por sí mismos" como positivos o negativos, sino que se deben considerar en conexión con las políticas económicas y sociales de cada país. Los Fondos Sociales no nacieron como instrumentos para superar de modo estructural la pobreza, sino como un instrumento de compensación social para la implementación política de los programas de ajuste estructural. Se consideró que por un tiempo limitado serían como una especie de puente, para las durezas más extremas del ajuste. Debido a que la limitación temporal de las consecuencias sociales negativas de los programas de ajuste estructural resultó ser una ilusión, los Fondos de Inversión Social todavía existen. ¿Han cambiado tanto las condiciones en las cuales operan, que de hecho de fondos de compensación se han vuelto

fondos para el desarrollo, de manera que entre tanto ya no se trata de preocuparse por encontrar paliativos para la pobreza, sino de superar estructuralmente a dicha pobreza?

De ninguna manera. Hemos mostrado con claridad la poca importancia que las políticas económicas centroamericanas, le asignan a los derechos económicos, sociales y culturales, y a la lucha contra la pobreza. Al igual que antes, los gobiernos no le otorgan ninguna prioridad al acceso de los pobres a los recursos productivos. La pregunta de qué estructuras deberían de hecho ajustarse a quiénes, sigue siendo virulenta, ya que el modelo de distribución extremadamente polarizado de los ingresos y el capital, en los años 90 se consolidó o incluso empeoró. En ese contexto el balance de lo que han hecho los Fondos de Inversión Social es lamentable. Siempre pueden haber alcanzado algún efecto ocupacional pasajero, y una mitigación muy limitada en el espacio y el tiempo de la pobreza. Pero no puede menos que dudarse que hayan logrado una superación sostenible de las causas de la pobreza. Empero, este es el criterio por el que se tiene que medir una cooperación para el desarrollo orientada por los derechos económicos, sociales y culturales.

Un detalle que merece destacarse: desde hace varios años la KfW no otorga ninguna ayuda financiera directa a los programas de ajuste estructural en América Central. Una de las causas principales para tal abstinencia, según declaraciones de la misma KfW, fue la crítica de que el programa multilateral carecía de una orientación a la pobreza. Pero al mismo tiempo, otras subsecciones regionales de la misma institución, siguen proporcionándole ayuda sin reducción a los programas de ajuste estructural. Esta observación subraya la necesidad de someter a los programas de ajuste estructural, a una valoración desde el punto de sus consecuencias para los derechos económicos, sociales y culturales.

3.4. Cooperación multilateral: Ajuste Agrario en Honduras

En la cooperación para el desarrollo multilateral llevada a cabo en el marco de los programas de ajuste estructural, los derechos económicos, sociales y culturales, según la valoración de algunos(as) colegas de la cooperación para el desarrollo entrevistados(as), no se les dio ni explícita ni implícitamente ninguna prioridad. Los objetivos y programas de una política para el desarrollo bilateral, orientada a la superación de la pobreza y el desarrollo sostenible, contrastan con las políticas y programas multilaterales que se introducen. El ejemplo de la ley de modernización agraria en Honduras, que contrarresta importantes objetivos y proyectos de la cooperación para el desarrollo alemana, ha puesto al descubierto este problema de falta de coherencia.

Programa de ajuste agrario en Honduras

La Ley de Modernización Agraria entró en vigencia en 1992 en Honduras, como programa central del ajuste estructural para el sector agrario y forestal. Desde un comienzo estuvo acompañada de controversias, porque se le dio más peso a los apremios de las instituciones financieras internacionales, que a la participación y las reflexiones de los científicos y las organizaciones „campesinas hondureños(as). Después de unos pocos años, ya se hicieron visibles las nefastas consecuencias del programa de ajuste. La reforma agraria quedó reducida al otorgamiento de títulos sobre la tierra. La promoción estatal en el ámbito del crédito y la

asesoría técnica fue reducido de tal manera, que después de tres años sólo el 5 por ciento de las empresas con menos de cinco hectáreas, tenían acceso a esos servicios. También se debería abrir el sector estatal para su privatización masiva. Un estudio interno encargado por el Banco Mundial, advirtió a finales de 1992, que entre 400.000 y 1 millón de personas estaban amenazadas de ser desalojadas por la planeada privatización de los bosques.

El proyecto más grande de la cooperación técnica alemana en Honduras, en marcha desde 1985, es el "Programa Social Forestal". Junto con las autoridades forestales estatales de COHDEFOR, la GTZ trató desde un principio de refrenar las consecuencias negativas de la Ley de Modernización Agraria. En septiembre de 1995, el Ministerio Federal para la Cooperación (BMZ) presentó ante la comisión del Parlamento Federal, responsable de la cooperación para el desarrollo, un análisis de la Ley de Modernización Agraria. En él se reprocha a dicha ley "por tener efectos inmediatos" sobre el programa de explotación social del bosque, haciéndose ante todo una crítica de las consecuencias negativas para las familias que tenían su vivienda y su *modus vivendi* en el bosque, así como para la sostenibilidad ecológica. Avisada por las organizaciones campesinas, FIAN comenzó a trabajar en 1994 sobre la Ley de Modernización Agraria. Desde 1997 el tema es uno de los puntos centrales que mantiene la *AG Landrechte Zentralamerika*, en la que trabajan juntas varias agencias y grupos de la solidaridad alemana.

Las repercusiones del programa de ajuste sobre la seguridad alimentaria son incalculables. Cuando terminó la reforma agraria, según datos oficiales, más de 200.000 familias quedaron sin acceso a tierras. La falta de estímulos para la producción condujeron a un colapso de la producción nacional de medios básicos de alimentación. En el curso de cuatro años, la producción de arroz y frijoles hondureña descendió a la mitad, mientras las importaciones de maíz se habían cuadruplicado. En noviembre de 1997 una delegación de la federación campesina COCOCH y de la coalición de ONGs FOPRI DEH, visitaron Bonn. Se le solicitó al Gobierno Federal Alemán que se pronunciara ante el Gobierno Hondureño y las instituciones de financiamiento multilaterales, a favor de una revisión de la Ley de Modernización Agraria.

En febrero de 1998 el Ministerio Federal para la Cooperación presentó ante el Banco Mundial su posición, en la cual respaldaba la iniciativa de revisar la mencionada ley. En el documento se criticaba el hecho de que con el programa de ajuste agrario se hubieran "echado atrás los resultados limitados de la reforma agraria" (*rolling back of limited results of agrarian reform*). "Para los pobres casi no existe crédito para el acceso a tierras". (*Credit for access to land is almost non-existent for the poor*). El Ministerio para la Cooperación se mostró preocupado por que la producción de medios alimenticios se había venido abajo. "En Honduras la producción de alimentos ha declinado sustancialmente, como consecuencia de la Ley de Modernización Agraria." (*In Honduras food production has declined substantially as a consequence of the Agricultural Modernization Law*). Otros puntos de crítica fueron las cancelaciones en los ámbitos del crédito y la asesoría técnica. Acerca de la política forestal se dice en la nota interna: "Hay indicios de que el Banco Mundial tiene preferencia por planes gerenciales rápidos, de arriba abajo, para tierras forestales gubernamentales o privadas, que incluyen el uso sostenido de los recursos forestales, pero dan poco peso a la dimensión social y a la necesidad de crear mecanismos de participación, tanto para los colonos como para la población indígena, con el fin de ganarlos como aliados en el uso responsable de recursos menguantes. ...Es importante que los donantes multilaterales y bilaterales en este campo, armonicen sus criterios sobre el mismo". (*There are some indications*

that the World Bank has a preference for fast top to bottom management plans for Government or private forestlands that include sustainable use of the forest resources, but give too little weight to the social dimension and to the need to develop participatory mechanisms both for settlers and for indigenous populations to win them as allies for a responsible use of dwindling resources. ... It is important that multilateral and bilateral donors active in this field harmonise their approaches in this field).

La posición adoptada muestra que el Gobierno Federal Alemán reconoce y quiere superar la incoherencia existente entre la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral. En marzo de 1998 con la llegada de un nuevo gobierno en Honduras, también cambió la dirección de las autoridades forestales... Desde entonces, como lo han observado algunos cooperantes de la GTZ local, se ha dado una reorientación de la política forestal verdaderamente preocupante. En septiembre de 1998 el viceministro de Agricultura, en una conversación que tuvo con FIAN, dijo que su gobierno utilizaría el bosque para pagar su deuda externa. Bien es cierto que existe un plan para el desarrollo del bosque a largo plazo, que surgió del trabajo conjunto de muchos actores y la GTZ, y que formalmente también es obligatorio para el nuevo gobierno. Sin embargo, el ímpetu original de privatización radical de la Ley de Modernización Agraria durante largo tiempo reprimido, parece que domina nuevamente la escena. Por eso surge nuevamente el peligro de que miles de familias, que en la actualidad viven en el bosque y se alimentan de él, sean desalojadas.

El ejemplo de la Ley de Modernización Agraria muestra cuan urgente y necesaria es una revisión a fondo de los programas de ajuste estructural en América Central. Dicha tarea resulta asimismo del principio de coherencia de la cooperación para el desarrollo. Uno de los paquetes de criterios centrales para una valoración y reorientación de los mencionados programas, deberían ser los derechos económicos, sociales y culturales.

3.5. Condonación de deudas y ajuste estructural

Poco después de ocurrido el huracán Mitch, la comunidad internacional de Estados comenzó a impulsar una iniciativa laudable por principio, para condonar la deuda a Nicaragua y Honduras, condonación también necesaria desde el punto de vista de la coherencia entre las políticas de desarrollo y de finanzas. Una de las premisas básicas para la reconstrucción de esos países, es una condonación total e inmediata de sus deudas bilaterales, así como una exoneración considerable de sus deudas multilaterales. Pero en lugar de una condonación amplia de la deuda, el Club de París decidió en diciembre de 1998, una moratoria de los servicios de la deuda por dos años para ambos países. Esto no significó más que reconocer la situación de facto, ya que en los años siguientes, tanto Nicaragua como Honduras no iban a estar en capacidad efectuar ningún reembolso de las deudas. En abril de 1999 el Club de París tomó otra decisión: a los dos países se les exoneraría de dos terceras partes de sus obligaciones, siempre y cuando aceptaran los programas de ajuste estructural del Fondo Monetario Internacional, firmados igualmente en abril de ese mismo año.

Con referencia a las obligaciones de estos países para con la República Federal Alemana, la Red Pro-Condonación Nicaragua (*Entschuldungsnetzwerk Nicaragua*) y el Instituto Viento Sur (*Institut Südwind*), presentaron en noviembre de 1998 ante el Gobierno Federal, propuestas para exonerar de las deudas bilaterales ante la exRepública Democrática Alemana, que alcanzaban la

suma de 343 millones de marcos alemanes. En todo caso, el Estado nicaragüense debería depositar en un fondo contravalor administrado por ONGs, una parte de lo que tendría que haber pagado como servicio de las deudas propiamente dicho. Con ese dinero, según esta propuesta, se debería promover ante todo la reactivación de la producción agrícola que se autoabastece y está orientada hacia el mercado interno.

La propuesta concerniente a Honduras es que el Gobierno Federal condone asimismo las deudas bilaterales. El monto pendiente está compuesto por 97,4 millones de marcos reclamados por créditos concesionales de la cooperación para el desarrollo, y 15,5 millones de las fianzas del crédito Hermes. También en este caso podría tener sentido, según la opinión de Südwind, FIAN, EZE, CIR, Infostelle Honduras y otras organizaciones, que el Gobierno Hondureño pagara a un fondo contravalor, parte del servicio de las deudas que debe satisfacer. Esta propuesta de transformar parte de la deuda en reforma agraria y desarrollo rural, se está consultando en estos momentos con organizaciones hondureñas de la sociedad civil.

En general se debe señalar que si bien una condonación inmediata es indispensable, no tiene necesariamente que beneficiar también a los pobres. Gobiernos autocráticos como el nicaragüense, no van a destinar forzosamente los medios liberados para proporcionarle a los campesinos sin tierra acceso a los recursos productivos. Más bien, si lo que se desea es que la condonación de las deudas traiga mejoras sensibles a los grupos en riesgo, se le debe atar a ciertas condiciones. Desde este punto de vista es que los fondos de contravalor parecieran instrumentos de operacionalización practicables. No obstante, su alcance no debe sobrestimarse. Por una parte, con las sumas que posiblemente se depositen no se podrán financiar programas de gran envergadura. Por la otra, esas sumas son lo suficientemente grandes como para someter a prueba la capacidad de carga de más de una estructura de ONG.

En síntesis se puede formular un principio orientador doble para las iniciativas que promueven la cancelación de las deudas de América Central: la cancelación sólo tiene sentido si se halla ligada a cambios políticos. A la inversa, los cambios políticos casi resultan imposibles, sin una cancelación considerable. Por cambios políticos debemos entender que los gobiernos deban cumplir con sus obligaciones jurídicas internacionales, de cara a los derechos económicos, sociales y culturales. Hasta el momento eso no sucede ni en Nicaragua ni en Honduras.

En lo relativo a las deudas multilaterales, que en el caso de Honduras constituyen el 60 por ciento de la deuda externa total, de acuerdo con la propuesta que la Red pro-Condonación Nicaragua y Südwind le plantearon al Gobierno Federal, se podría actuar así: siguiendo el modelo del Fondo de Administración Fiduciaria HIPC, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica deberían cofinanciar, mediante contribuciones bilaterales, una amplia exoneración de las deudas multilaterales. El Gobierno Federal debería apoyar internacionalmente esta propuesta, dando su aporte a ese fondo. La iniciativa sólo puede tener un efecto extenso, si varios Estados acreedores y donantes se logran poner de acuerdo para realizar una acción concertada, que reparta la carga de manera equitativa.

Hasta el momento las posibilidades de condonación en el marco de la iniciativa HIPC, está ligada a programas de austeridad especiales (ESAF - *Enhanced Structural Adjustment Facility*). Este condicionamiento se debe eliminar. La condición para cualquier condonación multilateral

debería ser, que el Estado invierta los medios que libera en programas que promuevan el acceso de los pobres a los recursos productivos. En Honduras se podría pensar en algo así como dotar finalmente de una base financiera a los organismos existentes, digamos el Instituto de Reforma Agraria o a otras instituciones que hasta la fecha sólo existen en el papel, como las Cajas Rurales, el Fondo de Capital Semilla o los Fondos de Tierras. El principio de transformar las deudas en seguridad alimentaria y desarrollo rural, también debería orientar la exoneración de las deudas multilaterales. Con eso se podría lograr que la exoneración condujera de hecho a un mejor ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

La ministra alemana para Cooperación Económica y Desarrollo, Heidemarie Wieczorek Zeul, destacó en una conversación con una delegación hondureña, FIAN, Südwind, Misereor e Infostelle celebrada en Bonn en abril de 1999, que los procesos de exoneración deberían estar acompañados de iniciativas para una vía de desarrollo distinta. En ese camino, dijo la ministra, uno de los pasos más importantes sería la reactivación de la reforma agraria. Es evidente que la dirección del Ministerio para la Cooperación también ve la necesidad de que la exoneración vaya acompañada de incitaciones para un cambio de política.

En esa perspectiva proponemos como medida complementaria al proceso de exoneración, una iniciativa para empezar a revisar los programas de ajuste estructural. Entre los criterios más importantes en esta valoración y reorientación general del trabajo de cooperación multilateral, deben contarse las obligaciones de los Estados receptores y donantes, así como los de las instituciones financieras internacionales, frente a los derechos económicos, sociales y culturales. Esta propuesta va más allá de la que se hizo en el Encuentro Anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en octubre de 1999. No es suficiente con ampliar los programas de ajuste estructural agregándoles ciertos componentes, como se decidió en Washington, para que los gobiernos adopten una concepción de luchar contra la pobreza. Este procedimiento en cierta medida "adicional", pasa por alto el hecho de que las medidas de ajuste estructural por sí mismas, han mostrado ser medidas que causan pobreza y contribuyen a profundizar la disparidad de ingresos. Por eso se hace necesaria una revisión a fondo de los programas de ajuste estructural. La pregunta central que se debe hacer esa investigación irrenunciable, es la de si en el marco de esos programas los Estados y la cooperación para el desarrollo multilateral han acatado sus obligaciones respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, o si los han descuidado o violado. Una tal revisión de los programas de ajuste estructural, bajo criterios propios de los derechos humanos, es algo de lo más natural que desde hace largo tiempo se ha omitido.

RESUMEN: PROPUESTAS PARA UNA COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO ORIENTADA POR LOS DERECHOS HUMANOS

Propuestas generales para todas las regiones:

1. Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, deben ser acogidos de manera explícita en los criterios de la cooperación para el desarrollo. Para eso, ante todo, la cooperación para el desarrollo misma debe respetar los derechos económicos, sociales y culturales. De manera especial en la cooperación financiera se debe garantizar, que debe ser

excluida la promoción de proyectos con repercusiones negativas sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Los Estados deben apoyar fundamentalmente aquellos instrumentos, que puedan conducir a una mayor comprensión y fortalecimiento de la puesta en vigor de los derechos económicos, sociales y culturales. De manera especial se debe fortalecer institucional y financieramente la Comisión de la ONU para derechos económicos, sociales y culturales, se debe introducir el derecho a petición del pacto social propuesto, y se debe apoyar el código de conducta sobre el derecho a la alimentación que se ha presentado. Se deben apoyar las correspondientes iniciativas, en especial ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión de la FAO para la Seguridad Alimentaria.

3. Los derechos económicos, sociales y culturales también deben ser válidos para las organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio. Para eso es necesario que se eche a andar una iniciativa para revisar, bajo el criterio de los derechos económicos, sociales y culturales, los programas de ajuste estructural. Se deben apoyar las iniciativas para la exoneración de las deudas de países pobres y endeudados, las facilidades financieras o ayudas deben atarse a un mejor cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El Gobierno Federal debería promover que el derecho humano a la alimentación y sus implicaciones para la política internacional del comercio agrario, se colocara en la agenda de la próxima ronda de la OMC.

4. Se debe poner mayor atención y se debe ejercer un control mayor, sobre la responsabilidad de las empresas privadas en el mantenimiento de los derechos humanos sociales en el comercio mundial. Las iniciativas para establecer códigos de conducta en los sectores del vestido y las flores, merecen el apoyo, precisamente también a través de la cooperación para el desarrollo.

Propuestas de cara a la política centroamericana

1. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser integrados de manera explícita en la planificación básica y los documentos de cada país. Desde esta perspectiva, las preguntas centrales son las siguientes: ¿Cuáles son los grupos en riesgo? ¿Cuáles son las causas que los amenazan? ¿Hasta qué punto corresponden las políticas estatales con esas amenazas? ¿Hasta que punto corresponden las políticas estatales con esas amenazas? ¿Qué temas se deberían discutir en el diálogo político? ¿Cuáles deberían ser los puntos centrales que desde esa perspectiva debería adoptar la cooperación bilateral? A este respecto, ¿qué puntos de vista y propuestas podrían introducirse en las los cónclaves multilaterales?

2. Los derechos económicos, sociales y culturales pertenecen, tanto como los derechos civiles y políticos, al diálogo político. Deben mencionarse tanto los avances como las deficiencias, se debe dar una señal doble: se deben criticar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como tales, y se le puede ofrecer al gobierno socio apoyo técnico para que mejore la protección de los derechos humanos. Para eso, entre otras cosas, se puede hacer referencia a las *Concluding Observations* para cada país específico, de la Comisión de la ONU para derechos económicos, sociales y culturales. Si la violación de los derechos humanos se prolonga, como última

ratio se puede suspender temporalmente la cooperación para el desarrollo, al igual que se ha hecho en relación con los derechos civiles y políticos.

3. Los proyectos y programas deben estar enfocados a contribuir para que en los países socios mejore el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

-Documentación: Esto significa que se debe apoyar la identificación de los grupos en riesgo, así como la documentación e investigación de las violaciones de los derechos humanos. Para esto se deben buscar los responsables estatales de derechos humanos, o las organizaciones no-gubernamentales que luchan por la defensa de los derechos humanos. A esas instituciones se les debe también apoyar en su correspondiente trabajo de formación y publicidad de los derechos económicos, sociales y culturales, con los movimientos sociales, en especial los grupos en riesgo, las organizaciones no-gubernamentales, establecimientos educativos, medios y el aparato del Estado.

-Protección: Para la revisión de las leyes o los sistemas de control existentes hasta la fecha, es necesario ofrecer asesoría jurídica y apoyo a las instituciones estatales o no-estatales. Por ejemplo, para revisar los libros de las leyes agrarias desde una perspectiva democrática de género y de los derechos económicos, sociales y culturales. O para la supervisión del código de la maquila. Si un Ministerio de Trabajo estuviera decidido a verificar las condiciones laborales en unas fincas o maquilas, debería poder obtener apoyo para su tarea a través de la cooperación para el desarrollo. También pertenece a este campo de promoción el aseguramiento de los derechos de tierra de las comunidades indígenas.

-Garantía: Se le debe dar prioridad a los programas que de manera particular le abran a los grupos en riesgo acceso a una base de recursos, a partir de la cual también puedan defender y disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales. Se debe proporcionar apoyo financiero y técnico para programas de reforma agraria, para fomentar de modo especial el acceso a los recursos en las mujeres, para respaldar la aprobación de leyes que fijen un salario mínimo orientado por los derechos humanos, para programas de construcción de casa baratas en el campo y la ciudad, para que el Estado cumpla con su obligación de proporcionar educación gratuita, para la ampliación de los programas de salud y el sistema de seguridad social.

5. Se debe echar a andar con urgencia una iniciativa para que se someta a los programas de ajuste estructural en América Central, a una revisión de fondo. Lo anterior también resulta necesario desde el punto de vista de la coherencia entre la cooperación para el desarrollo bilateral y multilateral. La revisión de los programas de ajuste estructural debe entenderse en el doble sentido de evaluación y reorientación. Entre los criterios más importantes deben estar los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Las iniciativas que hasta la fecha el Gobierno Federal ha presentado para exonerar de las deudas a Honduras y Nicaragua, deben en lo fundamental ser celebradas. Se les debe ampliar tanto en lo referente a las deudas bilaterales como multilaterales. Como principio rector debería adoptarse, el hecho de que la exoneración desde la perspectiva de los grupos en riesgo, sólo tiene sentido si va acompañada de un cambio de política. A la inversa, esa exoneración podría y debería presionar por un cambio de política. Se debe suspender el condicionamiento de la condonación a la

aceptación de los programas de ajuste estructural.. En su lugar, la exoneración de estos países se debe atar a programas que contribuyan a la necesaria reorientación de la política en concordancia con los derechos económicos, sociales y culturales.

BIBLIOGRAFÍA

(no se incluyen los documentos de circulación interna que han sido valorados)

ADC: Propuesta para la Plataforma Salarial del Sector Campesino, San Salvador 1998

Albiac, María Dolores: Los ricos más ricos de El Salvador, ediciones Heinrich Böll, San Salvador 1998

Arbeitskreis Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe: Weltbankpolitik und Armutsbekämpfung. Das Konzept der Sozialfonds in Zentralamerika (Círculo de trabajo lucha contra la pobreza por medio de la ayuda para la autoayuda. El concepto de fondo social en América Central), Bonn 1996

ASOCODE: Seguridad Alimentaria y Nutricional, I V. Congreso General, Panamá 1998

Baumgärtner, Ulf: *Bodenlose Zukunft. Eine Studie zur Landfrage in El Salvador fünf Jahre nach den Friedensverträgen* (Futuro sin fondo. Estudio sobre la cuestión agraria en El Salvador, cinco años después de los Acuerdos de Paz), Informationsstelle El Salvador, Bonn 1997

Baumgärtner, Ulf: La cuestión Agraria en El Salvador, ediciones Heinrich Böll, San Salvador 1998

Bickham Méndez, Jennifer/ Köpke Ronald: Mujeres y Maquila, ediciones Heinrich Böll, San Salvador 1998

Bindig, Rudolf: *Menschenrechte als ethisches Fundament der Globalisierung. Stellungnahme bei der Menschenrechtsdebatte des Bundestags am 17.Juni 1998* (Los derechos humanos como fundamento ético de la globalización. Posición en el debate sobre los derechos humanos llevado a cabo en el Parlamento Federal el 17 de junio de 1998)

BMZ: *Armutsbekämpfung durch Hilfe zur Selbsthilfe* (Lucha contra la pobreza por medio de la ayuda para la autoayuda), BMZ aktuell 006, Bonn 1990

BMZ: *Das Agrarmodernisierungsgesetz in Honduras* La Ley de Modernización Agraria en Honduras), Bonn 1995

BMZ: *Die Bedeutung der sozialen Menschenrechte für die Entwicklungszusammenarbeit. Eine Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMZ* (La importancia de los derechos humanos sociales para la cooperación para el desarrollo. Posición del Comité Científico del Ministerio Federal para la Cooperación), BMZ aktuell 055, Bonn 1995

BMZ: *Die beteiligten Menschen in der Entwicklungszusammenarbeit. Sektorübergreifendes Zielgruppenkonzept* (La gente que participa en la cooperación para el desarrollo. Concepto transectorial del grupo-meta) , BMZ aktuell 056, Bonn 1995

BMZ: *Entwicklungszusammenarbeit für die Menschenrechte* (Cooperación para el desarrollo en función de los derechos humanos), Bonn 1998

BMZ: *Förderung der Menschenrechte, eine Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit* (Promoción de los derechos humanos, una tarea de la cooperación para el desarrollo), BMZ aktuell 090, Bonn 1998

BMZ: *Hauptelemente der Armutsbekämpfung* (Elementos principales de la lucha contra la pobreza), BMZ aktuell 020, Bonn 1992

BMZ: *Konzept für die Förderung der gleichberechtigten Beteiligung von Frauen und Männern am Entwicklungsprozeß. Gleichberechtigungskonzept* (Directrices para la promoción de la participación de las mujeres y los hombres en pie de igualdad en los procesos de desarrollo. El concepto de la igualdad de derechos), BMZ aktuell 084, Bonn 1996

BMZ: *Konzept zur Zusammenarbeit mit indianischen Bevölkerungsgruppen in Lateinamerika* (Directrices para la cooperación con grupos de población indígena en América Latina), BMZ aktuell 073, Bonn 1996

BMZ: *Leitfaden zur Beurteilung der Armutsorientierung von Vorhaben der Zusammenarbeit* (Guía para valorar la orientación a la pobreza de proyectos de cooperación), Bonn 1997

BMZ: *Sektorkonzept. Ernährungssicherung und Nahrungsmittelhilfe als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit* (Concepto de sector. Seguridad alimentaria y ayuda alimentaria en medios alimenticios como instrumento de la cooperación para el desarrollo), BMZ aktuell 074, Bonn 1997

CENIDH: Nicaragua Derechos Humanos. Informe Anual 1997, Managua 1997.

CENIDH: Derechos Humanos en Nicaragua 1998, Managua 1998.

COCOCH/FOPI DEH/FIAN/Pan para el Mundo/Misereor/CIR /Südwind: (Propuesta al Gobierno Federal. Para el apoyo de una revisión del ajuste estructural del sector agrario y forestal en Honduras. Para una cooperación para el desarrollo alemana coherente), Tegucigalpa/Bonn 1997

CODEH: Propuesta Alternativa de Desarrollo Nacional con Énfasis en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Tegucigalpa 1997.

Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra: Anteproyecto de Ley del Fondo de Tierras, Guatemala 1998.

Comisionado Nacional de Derechos Humanos: El Nuevo Nombre de Justicia: los Derechos Humanos. Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Tegucigalpa 1998.

CONTIERRA: Informe Anual de Labores. Junio 1997 - Junio 1998, Guatemala.

Declaración de Quito: Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe, Quito, 24 de julio de 1998.

del Cid, José Rafael/Kruijt, Dirk: Los pobres cuentan. Pobreza y gobernabilidad en Honduras, FLACSO, San José 1997.

Eid, Uschi: *Grüßwort zum Symposium "Das Menschenrecht auf Nahrung als Herausforderung für die deutsche Politik"* (Palabras de bienvenida al simposio: "El derecho humano a la alimentación como un reto para la política alemana), Bonn 1998.

FAO: *The Right to Food in theory and practice* (El derecho a la alimentación en la teoría y en la práctica), Roma 1998.

FIAN: Conflictos Agrarios y Derechos Humanos en Honduras. Informe de FIAN Internacional, elaborado por Martin Wolpold-Bosien, Heidelberg 1999.

FIAN (edit.): *FOOD FIRST. Mit Menschenrechten gegen den Hunger* (Comida primero. Derechos humanos contra el hambre), Bonn 1998.

FIAN: La Política Agraria y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Salvador. Informe de FIAN Internacional, elaborado por Martin Wolpold-Bosien, Heidelberg 1999.

FIAN: Los Derechos Humanos Económicos y Sociales en el Proceso de Paz en Guatemala. Informe de FIAN Internacional, elaborado por Martin Wolpold-Bosien, Heidelberg 1999.

FIAN: *Soziale Menschenrechte jetzt* (Derechos humanos, ahora), Herne 1996.

FIAN: (El derecho a la alimentación adecuada en El Salvador. Informe paralelo para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU), Ginebra 1996.

FIAN: El derecho a la alimentación adecuada en Honduras. Informe paralelo..., Ginebra 1996.

FIAN: Conflictos Agrarios y Violaciones del Derecho a Alimentarse en Nicaragua. Informe de FIAN Internacional, elaborado por Martin Wolpold-Bosien, Heidelberg 1999.

FIAN/CONGCOOP: El derecho a la alimentación adecuada y violaciones a ese derecho en Guatemala. Informe paralelo..., Ginebra 1996.

FIAN/COSDEMA/CIR: La situación de los derechos laborales y el derecho a la alimentación adecuada en El Salvador. Información paralela..., Ginebra 1996.

FIAN/WANAHR: *International Code of Conduct on the Human Right to adequate Food* (Código de conducta internacional sobre el derecho humano a la alimentación adecuada), Heidelberg 1997.

Fundación Arias: El Acceso de la Mujer a la Tierra en El Salvador, San José 1992.

FUNDASAL: Noticias de Fundasal, varios boletines, San Salvador 1997 y 1998.

FUSADES: Pobreza Rural, Boletín No.138, San Salvador, mayo de 1997.

Gobierno de Guatemala: Estrategias y Lineamientos de Política para el Tema Tierras, Guatemala 1998.

Gómez, Ricardo: Índices Económicos, FUNDESCA, San Salvador 1997.

GPC/Oxfam UK/SNV: Seguridad Alimentaria en Nicaragua. Implicaciones del Ajuste Estructural y de las Políticas de Estabilización, Managua 1996.

GTZ: *Bodenrecht und Bodenordnung. Ein Orientierungsrahmen* (Derecho a la tierra y ordenamiento territorial. Marco de referencia), Eschborn 1997.

Guillén, María Silvia: Evaluación Nacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Salvador 1998, FESPAD, San Salvador 1998.

Guillén, María Silvia: Limitaciones y oportunidades legales y administrativas para aumentar el acceso de las mujeres a la propiedad y control de la tierra. Estudio para la Fundación Arias, San Salvador 1998.

Heinrich-Böll-Stiftung e.V.: *Aus der Arbeit des Regionalbüros Zentralamerika* (Informe de labores de la oficina regional América Central), Berlín/San Salvador 1997.

Inforpress: ¿A quién servirá el catastro? Las dificultades para convertir el censo territorial en un recurso para atender la añeja demanda de tierra en Guatemala, Guatemala 1998.

Inforpress: La Tierra en los Acuerdos de Paz: Resumen de la Respuesta Gubernamental, Guatemala 1998.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte (Pacto internacional sobre los derechos humanos económicos, sociales y culturales), edit por FIAN, Herne 1997.

KfW: *Ergebnisse der Finanziellen Zusammenarbeit. Vierter Auswertungsbericht über geförderte Vorhaben in Entwicklungsländern* (Resultados de la cooperación financiera. Cuarto balance sobre proyectos implementados en países en desarrollo), Francfort d.M. 1997.

KfW: *Finanzielle Zusammenarbeit im Wandel. FZ-Jahresbericht 1997* (Cambios en la cooperación financiera. Informe Anual de Cooperación Financiera 1997) en , Francfort d.M. 1998.

MINUGUA: Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Suscrito por el Gobierno de Guatemala y la URNG en la ciudad de México el 6 de mayo de 1996.

Movimiento de Mujeres María Elena Cuadra: Género y Discriminación en la Zona Franca, Managua 1997.

Morazán, Pedro: *Der Sozialfonds in Honduras. Zusammenfassung von vier Positionspapieren*, (El fondo social en Honduras. Resumen de cuatro posiciones), Siegburg 1994.

Morazán, Pedro: *Schuldenerlaß für Nicaragua. Eine Chance für die Armen* (Condonación de la deuda para Nicaragua. Una oportunidad para los pobres), Südwind, Siegburg 1999.

Pflaum, Maik: *Das Menschenrecht auf Nahrung der Landbevölkerung El Salvadors* (El derecho humano de la alimentación de la población rural en El Salvador), tesis de maestría inédita, Berlín 1999.

PNUD: Índices de Desarrollo Humano en El Salvador, San Salvador 1996.

PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 1998. Por un desarrollo incluyente, Tegucigalpa 1998.

Procuraduría de Derechos Humanos: Informe de Labores junio 1997 - mayo 1998, San Salvador.

Ruthrauff, John: *The Guatemala Peace Process and the role of the World Bank and Interamerican Development Bank* (El proceso de paz en Guatemala y el papel del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo), Maryland 1998.

Seligson, Mitchell A.: Treinta años de transformación en la estructura agraria de El Salvador, en: realidad no. 41, San Salvador, septiembre-octubre 1994, pp. 699-746.

Vargas, Oscar René: Pobreza en Nicaragua: Un abismo que se agranda, Managua 1998.

Weinberg, Stephanie/Ruthrauff, John: Estrategias y Proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador, Maryland 1998.

Windfuhr, Michael: *Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Eine Herausforderung für die Kirchen* (Derechos humanos sociales en la cooperación para el desarrollo. Un reto para las iglesias), Texte zum Kirchlichen Entwicklungsdienst 57, Hamburgo 1997.

Wolpold, Martin: *Soziale Menschenrechte in der Entwicklungszusammenarbeit. Referat beim Entwicklungspolitischen Abendgespräch der DSE* (Derechos humanos sociales en la cooperación para el desarrollo. Ponencia en la tertulia de la DSE, Bad Honnef 1998.

Wolpold-Bosien, Martin: Los Derechos Económicos y Sociales como Criterios para la Política Agraria en Honduras, Tegucigalpa 1998.

Wolpold-Bosien, Martin: *Die andere Eroberung. US-amerikanische und europäische Agrarexportpolitik und ihre Folgen für den Hunger im Süden der Welt* (La otra conquista. Política

agraria de exportación estadounidense y europea, y sus consecuencias para el hambre en la parte sur del mundo), Rheda-Wiedenbrück 1999.

Lista de las personas entrevistados

Entre septiembre y diciembre de 1998 se conversó con las siguientes personas, tanto en América Central como en la República Federal Alemana, sobre el tema de los derechos económicos, sociales y culturales en la región centroamericana y sus implicaciones para la cooperación para el desarrollo. Las conversaciones se concentraron, en la mayoría de los casos, en uno o varios aspectos de esa relación.

Honduras:

Ramón Custodio, CODEH

Berta Olivari, COFADEH

Héctor Serrato, Comisionado Nacional de Derechos Humanos

Francisco Ramos, Marvin Ponce y otros, COCOCH

Jaqueline Chenier, Gilberto Ríos, German Cáliz, CARITAS

Aníbal Delgado Fiallos, Ministro-Director del INA

Wulf Killmann y Fausto Lazo, colaborador del proyecto de explotación social del bosque de la GTZ

Doris Hernández y Rafael Alegría, Vía Campesina

Rafael Pineda Ponce, Presidente del Congreso de Honduras

El Salvador

Karin Urschel, Directora de la Oficina América Central de la Fundación Heinrich-Böll

Dra. Victoria Marina Velásquez de Avilés, Ex-Procuradora de DDHH

Dr. Salvador Arias, FUNDESCA

Edín Martínez, FUNDASAL

Antonio Aguilar, Aracely Ramírez y Nancy Orellana, Departamento DESC de la Procuraduría de DDHH

María Silvia Guillén, FESPAD

Alfonso Goitia, CIPHES/Concertación Centroamericana/ICIC

Eulogio Villalta, Carlos Rodríguez, Ricardo Gómez y otros, ADC

Herman Rosa, PRI SMA

Rigoberto Bonilla y Ricardo Quintanilla, Pastoral Social del Arzobispado

Wolfgang Weinmann, PPM

Angel Ibarra, UNES

Carlos Lecaros, Elisabeth Hayek y otros, PNUD

Ricardo Santamaría, CREDHO

Guatemala

Ursula Roldán y otros, Pastoral de la Tierra
 Rafael Chanchavac, Juan Tiney y otros, CNOC/CONIC
 Frank La Rue y Walter Valencia, CALDH
 Mateo Creelman, Inforpress
 Feliciano Macaria, CONAVI GUA
 Laneli Tuna y Emilia García, GAM
 Helmer Velásquez, Amanda Rodas, Byron Garoz, Diana García y otros, CONGCOOP
 Marloqueo Ajú y Jesús Ojom de Paz, ACPD
 Rosa Marina Escobar, Mujeres en Solidaridad
 Rolando Sierra, PPM/SECODE
 Omar Ventura, AFOPARDI
 Kimberley Inksater y Carlos Camacho, MI NUGUA
 Norbert Walter, GTZ-Guatemala
 Luis Felipe Linares López, Ministro de Trabajo y Previsión Social
 Fernando Peña, Fondo de Tierras
 Héctor Morales, Secretaría Presidencial por la Paz

Nicaragua

Sofía Montenegro
 Vilma Nuñez, CENIDH
 Cirilo Otero, GPC
 Ana Quiroz, CIASAS
 Ricardo Zambrano, CRIES
 Sandra Ramos, AMES, y Ronald Köpke, Consultor
 Hans Wollny, Embajada Alemana
 Ramiro Téllez Maradiaga, ASOCODE
 Julisa Aguirre y Víctor González, CIEETS

Alemania

Heinrich Dehn, Sección América Central del BMZ
 Dieter Neuhaus, Subsección América Central de KfW
 Doris Klein y Klaus Lengfeld, Sección América Central de la GTZ

En la *AG Landrechte Zentralamerika* se realizaron varias discusiones sobre los temas aquí tratados. Por entonces colaboraban de manera activa en esa institución: Agnes Häberle-Köppler, EZE; Werner Rostan, Pan para el Mundo; Heinz Oelers, Misereor; Wolfgang Seiß, DÜ; Christine Hatzky y Helgi Kaissling, Infostelle Guatemala; Ulf Baumgärtner, Infostelle El Salvador; Albrecht Schwarzkopf, CIR, Pedro Morazán, Südwind.