



Observatoire des Amériques

“ Crisis económica, colapso democrático e implementación de derechos económicos y sociales en Argentina ”

Chronique 03-19

Dulce Maria Cruz Herrera

Octobre 2003

¿Qué conexión existe entre la situación de pobreza generalizada que vive la población argentina actualmente y la implementación estatal del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos y sociales*? ¿Podría utilizarse el Pacto como marco de referencia y de intervención para atenuar los efectos de la crisis económica argentina sobre las personas? Las posibles respuestas a estas interrogantes son múltiples y variadas, además de estar determinadas por el lugar que ocupan los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos en la agenda gubernamental argentina. Sin pretender responder cabalmente a cada una de esas interrogantes, el propósito de la presente es de explorar las causas del empeoramiento reciente de los derechos económicos y sociales de la población argentina, equidistantemente con el estado de la implementación del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales*¹, del cual la Argentina es parte.

En 1994, el gobierno argentino emprendió una importante reforma institucional. Desde ese entonces, los instrumentos jurídicos internacionales de protección de derechos humanos han adquirido un rango constitucional. Todo comenzó en 1993 con el Pacto de Olivos, formalizado entre Carlos Menem y Raúl Alfonsín. En diciembre de ese año, los presidentes de los partidos Justicialista y Radical respectivamente, firmaron el “*Núcleo de Coincidencias Básicas*”, sobre el sentido y el alcance de la futura reforma constitucional. Más tarde, el Congreso Nacional sancionó la *Ley 24.309*, enunciando la necesidad de la reforma parcial de la Constitución de 1853. En el artículo 30 de esta última se declara explícitamente que todo cambio de la Ley Fundamental deberá realizarse por una Convención creada a ese fin. El 25 de mayo de 1994 quedaba inaugurada en Santa Fe, la Convención Reformadora de la constitución argentina.

¹ Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, (en lo adelante, Pacto de derechos económicos y sociales), 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 13.



Es así como mediante los incisos 22 y 23 del artículo 75, se incorporan a la Constitución argentina las normas de los tratados internacionales y regionales relativos a los derechos humanos más relevantes, sin derogar por ello ninguno de los artículos de la primera parte de la Ley Magna². Fue la *Comisión de Integración y Tratados Internacionales*, creada a los efectos de la reforma, la que sometió el texto definitivo incorporado a la Constitución.

La reforma de 1994 puede calificarse de innovadora. Señalemos por ejemplo que además del reforzamiento de los derechos sociales de los trabajadores, el artículo 75(23) hace referencia a las leyes especiales que deberán fijar las bases de un “*régimen integral de seguridad social*” para proteger al niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y la lactancia.

Otro avance significativo de la reforma lo fue sin dudas el reconocimiento por vez primera de los derechos constitucionales de los aborígenes, luego de 141 años de exclusión generalizada en la sociedad argentina. El artículo 67(15) de la Constitución de 1857 contenía una cláusula discriminatoria, apoderando al Congreso para “*(...)conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al catolicismo(...)*”.

A pesar de ese progreso jurídico-constitucional, las *Observaciones Finales* de ciertos órganos de control del cumplimiento de los tratados internacionales relativos a los derechos humanos han

despejado numerosas dificultades normativas y materiales que subsisten todavía en ese país, comprometiendo la realización y la protección de ciertos derechos de los ciudadanos argentinos, y resultando dramáticamente violados. Puesto que la situación de los derechos económicos y sociales de los argentinos es particularmente preocupante, acordémosles un análisis privilegiado en las próximas líneas, aunque nada exhaustivo, considerando la complejidad del tema y de la naturaleza de dichos derechos.

Entre las dificultades materiales asociadas al incumplimiento del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales*, encontramos evidentemente la profunda crisis económica y financiera que sacude a la Argentina desde el año 2001, cuyas primeras manifestaciones comenzaron a sentirse años antes. Dicha crisis alterado las bases democráticas del Estado argentino. Dicho trance económico ha sido el resultado de varios años de implementación de políticas económicas negativas, y ha sido también la resultante de la crisis política de la gobernabilidad argentina. Esta última no siempre pudo abarcar los cuantiosos desafíos a los cuales debía responder, en materia de garantía y protección de derechos humanos de la población argentina.

Además de la crisis económica como obstáculo material al cumplimiento del Pacto, añadamos la reducción de la talla del Estado, la inestabilidad económica y la volatilidad financiera que agravan la situación de pobreza generalizada de un sector importante de la población.

Empero, la reducción de la talla del Estado argentino se debe en gran medida a los proyectos de “reforma del Estado” desplegados desde hace ya veinte años. El primero fue el preconizado por el Presidente Raúl Alfonsín (1983-1989), con su propuesta de democratizar las relaciones entre el Estado y la sociedad, languidecidas luego de la dictadura militar. Las cosechas recogidas de esta primera iniciativas no fueron muy espléndidas. Mencionemos la inflación de la plantilla de burócratas públicos bien remunerados, la adopción de políticas públicas ínfimamente eficaces, la disminución de las nóminas de trabajadores, la supresión de los puestos de trabajo vacantes en el mes de diciembre de 1986, las jubilaciones forzadas y voluntarias, y el éxodo del capital calificado.

² Los instrumentos jurídicos universales incorporados a la Constitución fueron esencialmente: La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) el Pacto Internacional relativo a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), el Pacto Internacional relativo a los Derechos Civiles y Políticos (1966) el Protocolo Facultativo relativo a los Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención sobre la Prevención y Sanción del delito de Genocidio (1951), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes (1984),), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). Los instrumentos regionales incorporados fueron la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José (1969).

Luego de la toma de poder de Saúl Menem en 1989, la economía sufre de una alicaída estructural, caracterizada básicamente por una crisis hiperinflacionaria. El panorama económico satisfizo al gobierno para impulsar la “reingeniería” del Estado argentino. La base jurídica de dicha reforma estuvo constituida por dos leyes capitales: la *Ley de Reforma del Estado*³, cuyo objetivo esencial era de trazar los lineamientos que guiarían los nuevos proyectos de privatización de instancias públicas; y luego la *Ley de Emergencia Económica*⁴, fijando restricciones severas a las contrataciones en el ámbito de las instituciones públicas. Siguiendo los consejos de las instituciones internacionales de crédito, se procedió al ajuste del pago público, bien enmarcado en el Programa de Reforma Administrativa. La receta básica se compuso de medidas de privatización en el área de la oferta de servicios; la descentralización de competencias y de servicios hacia las provincias y los municipios, la deflación de las nóminas laborales, afectando específicamente a los trabajadores contratados de manera informal y la anticipación de jubilaciones de buena parte del personal.

A partir de 1991, el gobierno menemista comienza a gestar una nueva Reforma del Estado. Alrededor de 500.000 puestos de trabajo desaparecieron entre 1990 y 1995. La ficticia reanimación de la economía y el agotamiento de las finanzas públicas luego del intento fracasado de la primera reforma, condujeron a las autoridades argentinas y al *Fondo Monetario Internacional (FMI)* a pactar la Segunda Reforma del Estado, sustentada por la Ley No. 24.629/96. El *Banco Mundial (BM)* se aunó a dicho proyecto preconizando así las “reformas de segunda generación”. Una vez más, fueron los trabajadores que tuvieron que adaptarse a lógica del ajuste neoliberal.

Luego de analizar el saldo negativo de las precedentes reformas, ¿sería pertinente repensar una nueva reforma del Estado argentino sustentada en el cumplimiento de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos?

³ *Ley de la Reforma del Estado* (1989) (23.696/89), *Anales de Legislación Argentina* n° XLIX-C 1989, 23 de agosto de 1989, pp. 2444-2457.

⁴ *Ley de la Emergencia Económica* (1989) (23.697/89). En línea: (http://www.msal.gov.ar/htm/site/Digesto_Rec_Hum_Salud/leyes/ley_23697-89.html).

El enfoque fiscalista de la reforma del Estado, el retiro progresivo de las entidades estatales de varios ámbitos para otorgarle más espacio a la privatización o bien a la transferencia de las actividades al sector privado, así como el estancamiento de la crisis económica terminaron minando la realización de los derechos económicos y sociales de los argentinos.

Presentaremos a continuación algunas pistas de reflexión basadas sobre el paralelismo existente entre la implementación del *Pacto de derechos económicos y sociales* y la atenuación de los efectos de la crisis económica sobre las personas en condiciones democráticas extremadamente frágiles.

La situación económica

Uno de los países más desestabilizados en la región lo ha sido sin dudas Argentina. El PIB se contrajo en 2002, acumulando de hecho una caída de 20% entre 1998 y 2002. El desempleo endémico, cuya tasa llegó hasta el 21,5% en mayo del 2002 y la reducción acelerada de los salarios condujo, como era de esperarse, a una agudización de los problemas de pobreza, aumentando notoriamente los casos de indigencia. En innegable que el deterioro de las condiciones financieras internacionales tuvo una incidencia particular en el *MERCOSUR*, del cual la Argentina es parte. No obstante, la transferencia neta negativa de recursos externos del continente se explica en gran medida, según la *CEPAL*, por la profunda crisis argentina. Su economía se sitúa, junto a Uruguay (porcentaje negativo del PIB ascendiente a 19,8%) y a Venezuela (-14,4%), entre las economías más afectadas. Mencionemos también cómo factor externo incidiendo negativamente en la dinámica general de la región, la recesión económica estadounidense en el bienio 2001-2002, repercutiendo significativamente en México, y las dificultades de la economías no petroleras de responder adecuadamente a los términos de los intercambios.

Sin embargo, aún en 1998, el gobierno argentino anunciaba una supuesta estabilidad económica puesto que la inflación había sido controlada luego de la aplicación de los planes de convertibilidad y de dinamismo económico. Las autoridades argentinas estaban convencidas de que, para mejorar las inversiones sociales, era necesario pasar por la reforma del Estado, la privatización de las empresas

públicas y la descentralización de competencias, de responsabilidades y de los servicios en las municipalidades y en las provincias.

El deterioro progresivo de la capacidad estatal distributiva de los ingresos se desdobra como una resultante y como una dimensión de la transformación de las modalidades de desarrollo económico adoptadas por la Argentina en las últimas décadas : un modelo de desarrollo cada vez más dependiente de la integración de la economía internacional y cada vez más asociado a los procesos de la globalización, dándose preferencia a las fuerzas interventoras del mercado. La crisis financiera argentina tuvo un impacto particularmente brutal en el promedio económico regional calculado sobre la base de los últimos cinco años, aunque las economías latinoamericanas ya sufrían de un bajo dinamismo marcado por factores sociales y económicos.

Aunque el gobierno inició arduas negociaciones con el *Fondo Monetario Internacional (FMI)*, no se obtuvo ningún acuerdo con dicha institución. Consecuentemente, las autoridades rezagaron el pago de una amortización de capital al *Banco Mundial* en noviembre del 2001, en vistas de resguardar el nivel de reservas internacionales. Era la primera vez que las autoridades argentinas decidían no cumplir lo acordado con una institución financiera multilateral.

Evidentemente, las transformaciones macroeconómicas realizadas en el marco del programa de ajuste económico neoliberal pasaron inmediatamente al rango de prioridad. Pero a pesar de los progresos registrados en el ámbito económico, no se registró una mejora significativa de las condiciones de vida de la población argentina : millones de personas viven aún por debajo de los umbrales de pobreza, el sub-empleo se ha incrementado, los salarios reales han disminuido, y la penuria de viviendas se ha agravado. De otro lado, en las zonas peri-urbanas pobres, donde se agrupan los grupos sociales marginales, subsisten aún problemas de desnutrición crónica, malnutrición, carencias de yodo y de hierro, intoxicación alimenticia, violencia, abandono y maltrato de niños⁵. En el año 2002,

⁵ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, "Examen de los informes presentados por los Estados Partes, en aplicación del artículo 44 del Convenio relativo a los Derechos del Niño". Informes periódicos de los Estados Partes debiendo haberse sometidos en 1998: ARGENTINA, CRC/C/70/Add.10, 26 de febrero de 2002, par. 43-49, pp. 14-15.

numerosos representantes de la sociedad civil criticaban la inmovilidad del Senado argentino en cuanto a la tardía promulgación de la ley de protección integral de los derechos del niño y del adolescente, cuyo texto debería constituir, para los observadores, una prioridad para el país⁶.

El aumento de la pobreza

« La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural⁷ »

La sociedad argentina ha conocido en las últimas décadas un aumento progresivo de los índices universales de pobreza. A la base de este fenómeno se encuentran los cambios estructurales en la economía comenzados hace casi treinta años. La crisis hiperinflacionaria a fines de la década de 1980 combinada años más tarde al colapso de la convertibilidad a fines de los años noventa acarrió una seria deterioración de los derechos humanos en Argentina. Según el *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales*, la pobreza se incrementó significativamente dadas las transformaciones producidas en el mercado de trabajo en los años noventa, tales como : altos niveles de desempleo, empleos de mala calidad, desmoronamiento de las remuneraciones nominales y el aumento de la desigualdad de los ingresos.

Siguiendo la evolución de la situación de pobreza en Argentina, reconozcamos los vínculos posibles entre la persistencia de dicha realidad y la implementación del *Pacto internacional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales* del cual la Argentina es parte. En los preámbulos del Pacto y de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* se afirma que la pobreza es una

⁶ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, *Informe analítico de la 808ª Sesión*, CRC/C/SR.808, 2002, p. 2.

⁷ ONU, *Informe de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social*, A/CONF.166/9, Copenhague 6-12 de Marzo de 1995, p. 45.

problemática conexas a los derechos de las personas. Además, las cuestiones relacionadas con la pobreza han sido tratadas incesantemente por la Asamblea General de la ONU, por la Comisión de derechos humanos, y por el Comité de derechos económicos, sociales y culturales, ya sea por medio de numerosas resoluciones, declaraciones e informes.

Los instrumentos jurídicos internacionales relativos a los derechos humanos encierran disposiciones universales y quizás demasiado generales para sus Estados partes. La universalidad de la norma internacional pudiera entonces perderse en el tiempo y en el espacio si el instrumento que la abrita no reflejara las necesidades, los intereses y las especificidades de los Estados partes. La cuestión es ¿cómo y en qué medida ese arsenal de normas puede definir las problemáticas y necesidades urgentes de los países en vía de desarrollo como la Argentina, garantizando al mismo tiempo una protección mínima?

Luego de haber vivido varias décadas de dictadura militar, las autoridades argentinas emprendieron un trabajo notable para mostrar a la comunidad internacional el apego a los valores vehiculados en el *Pacto internacional relativo a los derechos civiles y políticos*, por ejemplo. Respondiendo en cierta medida a las reivindicaciones del pueblo argentino, el Gobierno juzgó necesario dotarse de varias instituciones y programas concebidos como tribunas públicas a favor de las víctimas de violaciones flagrantes de ciertos derechos. La exigencia de reparación, tanto moral como financiera, se convirtió en la divisa fundamental de la sociedad argentina. Entre las instituciones y programas antes mencionados, citemos la *Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, la *Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad* y el *Programa de Reparación Histórica*. El Gobierno argentino ha dirigido una parte importante de sus recursos al enjuiciamiento de varios de los responsables de violaciones de derechos humanos, tales como las desapariciones forzadas, la tortura y la separación de niños de sus padres con fines de adopción ilegal o trata de menores. El establecimiento de un mecanismo particular, para restablecer la identidad de los niños separados por la fuerza de sus familias, es digno de citar en este sentido.

Según las estimaciones gubernamentales sobre el impacto de la pobreza en Argentina, se estima que en el mes de junio del 2002, 19 de los 36 millones de argentinos que habitan el país, viven bajo los umbrales de la pobreza. Un grupo de 8,4 millones de indigentes no logran satisfacer sus necesidades alimenticias de base y 8,6 millones de niños y de adolescentes viven aún en condiciones inhumanas. En las zonas más urbanizadas de Buenos Aires, 4 niños sobre un total de 10 viven en condiciones de indigencia. En los dos últimos años, las condiciones de vida del 80% de los menores de menos de 18 años ha empeorado, situándose por debajo de los límites universales de pobreza. El 83% de las familias argentinas han sido catalogadas como pobres, teniendo bajo su responsabilidad a jóvenes menores de 18 años. De otro lado, alrededor del 20% de las familias argentinas monoparentales viven en condiciones de pobreza⁸.

Aunque el gobierno argentino ha tomado varias medidas para remediar a esta situación⁹, la misma es tan grave respecto a la precariedad de la alimentación de los niños que el desarrollo físico e integral de estos últimos está en peligro. La pobreza y la escasez de recursos alimenticios comienza a dejar secuelas incidiendo sobre la escolarización y el proceso educativo de los niños. Según las estadísticas oficiales, en las zonas rurales se han repertoriado aproximadamente 250 000 niños menores de 14 años de edad trabajando en dudosas condiciones de trabajo.

Para los representantes del *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)*, en Argentina la pobreza ha reflejado las circunstancias macroeconómicas. El país se hundió en un ciclo destructivo de inflación y de recesión, acarreado como resultado una multiplicación de las situaciones de pobreza. Esta última considerada como *“la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente comida o*

⁸ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, *Informe analítico de la 808ª Sesión*, CRC/C/SR.808, 2002, p. 2.

⁹ Citemos por ejemplo, el *Programa Federal de Urgencia Alimenticia* (alrededor de 7 millones de beneficiarios), el Plan para los Jefes de Hogares (2 millones de hogares beneficiarios de un estipendio(allocation) mensual de 150 pesos), el *Programa Médico*, el cual garantiza a las familias de indigentes de poder obtener gratuitamente los medicamentos. Ver COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, *Informe analítico de la 808ª Sesión*, CRC/C/SR.808, 2002, p. 2.

*carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, agua potable, sistemas de saneamiento adecuados y un lugar de residencia seguros*¹⁰”. Además, la distribución del ingreso en Argentina ha sido perennemente desigual, lo que en parte explica que los niveles de pobreza aumenten incesantemente, a pesar de los cálculos referentes al ingreso per. cápita.

Crisis, pobreza y derechos económicos y sociales

La profunda crisis económica que ha sacudido al país, revelando al unísono una crisis política de magnitud, y facturando el detono de una de las crisis institucionales más importantes en la región, veda el reconocimiento constitucional de la implementación armónica de los derechos económicos y sociales. El hecho es que la tradicional zona gris reservada a los derechos humanos se ha extendido debido fundamentalmente a dos variables concomitantes de la crisis. Notemos una primera variable resultante de la aplicación del programa económico neoliberal, reduciendo al mismo tiempo la talla del Estado argentino, único regulador real de los derechos proclamados en el *Pacto de derechos económicos y sociales*. En segundo lugar, señalemos una variable más particular determinada por el debilitamiento político y la pérdida de autoridad de las instituciones garantes de asegurar el respeto y la protección de los derechos humanos.

El porvenir de los derechos económicos, sociales y culturales siempre se presentó como algo incierto en Argentina. Pese al rango constitucional otorgado al Pacto en la legislación interna, el reconocimiento constitucional de la totalidad de los derechos prescritos en el Pacto es ambiguo. Las consecuencias eventuales de esta ambigüedad fueron expuestas en la *Observación General No. 9* sobre la aplicación general del Pacto a nivel nacional (1998) del Comité de Derechos Económicos, sociales y Culturales¹¹.

¹⁰ BID, “*Estrategia para reducir la pobreza*”, Washington, DC, Marzo, 1997, p. 1.

¹¹ “(...) Aunque el Pacto no obligue formalmente a los Estados a incorporar sus disposiciones a la legislación interna esta solución es aconsejable. La incorporación directa evita los problemas que podrían derivarse de la traducción de las obligaciones del tratado para incluirlas en la legislación nacional, y permite a los interesados invocar directamente los derechos reconocidos en el Pacto ante los tribunales nacionales(...). Ver COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación General No. 9 sobre la aplicación general del Pacto a nivel nacional (1998). En

Cabría entonces interrogarse sobre el alcance y la real significación de la “complementariedad” del Pacto respecto a la Constitución de la república argentina: ¿Cómo y en qué medida las disposiciones del Pacto constituyen una fuente real de inspiración para las instancias del sistema judicial? ¿En qué casos se han invocado las disposiciones del Pacto y cuál ha sido el impacto registrado de tal invocación sobre el plano jurídico? ¿Cómo remediar a la carencia de uniformidad observada respecto a la aplicación e implementación del Pacto en las diferentes regiones del territorio argentino? En situaciones de crisis institucional, como la que atraviesa actualmente la Argentina, es mucho más difícil para las autoridades respectivas de responder objetivamente a cada una de estas interrogantes.

Sin atribuir todos los problemas que entorpecen la realización de los derechos humanos a los límites normativos de los instrumentos internacionales, mencionemos entonces la responsabilidad del Estado argentino en virtud de su calidad de miembro de dicho tratado internacional. Así por ejemplo, este último tiene la obligación de garantizar la implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, como se exige en el artículo 2 y de acuerdo a la cantidad de recursos disponibles en cada país.

El *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* ha utilizado un razonamiento similar respecto a esta cuestión. Según sus expertos, la estrategia básica de eliminación de la pobreza consiste en crear nuevos empleos mediante el estímulo económico. En cambio, aunque la mayoría de esos empleos se suscitará en el sector privado, corresponderá al gobierno elegir las políticas que inclinen al sector privado a crear empleos mejor remunerados para los pobres. El gobierno, empero, puede y debe hacer mucho más. Además de brindar una red de seguridad mínima para los menos afortunados, puede atender directamente muchas de las necesidades básicas que definen un nivel de vida mínimo. Cuando el sector privado no está en condiciones de crear empleos suficientes para reducir el nivel de pobreza, medido por el ingreso, el gobierno puede garantizar educación básica y acceso a servicios de salud para los pobres. También puede construir sistemas de

agua potable y alcantarillado y garantizar la seguridad pública en los barrios pobres. En síntesis, el gobierno mediante la provisión de bienes públicos, puede mejorar directamente las condiciones de vida de los pobres y esto puede contribuir sensiblemente a reducir la tensión social que sobreviene cuando la economía de mercado no incrementa los ingresos de los pobres¹².

Interpretación e Implementación del Pacto

Teniendo en cuenta la complejidad de las obligaciones de los Estados y con el propósito de auxiliarlos en materia de interpretación e implementación del Pacto, el Comité de expertos emitió la *Observación general No. 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes al Pacto (1990)*¹³, la *Observación general No. 9 sobre la aplicación general del Pacto a nivel nacional (1998)*¹⁴ y la *Observación general No. 10 sobre el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de derechos económicos, sociales y culturales (1998)*¹⁵. Con el mismo interés, se adoptaron en 1997 las *Directivas de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales*¹⁶. En la *Observación general No. 3*, el Comité de expertos se pronunció sobre las particularidades esenciales de cada derecho proclamado en el Pacto. Esto último quiere decir que la implementación de los derechos es inmediata, a pesar de los términos empleados en el segundo artículo sobre el carácter exclusivamente progresivo de la implementación de dichos derechos.

La garantía de las condiciones mínimas exigibles para la realización de los derechos del *Pacto* reposa

¹² BID, "Estrategia para reducir la pobreza", Washington, DC, Marzo, 1997, p. 2.

¹³ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general No. 3 sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados partes al Pacto (1990)*. En línea: [<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>].

¹⁴ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general No. 9 sobre la aplicación general del Pacto a nivel nacional (1998)*. En línea: [<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>].

¹⁵ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general No. 10 sobre el rol de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de derechos económicos, sociales y culturales (1998)*. En línea: [<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf>].

¹⁶ Las *Directivas de Maastricht* reafirman que los Estados partes al PIDESC están obligados de proteger, de promover y de implementar los derechos económicos, sociales y culturales garantizados en el *Pacto*, mediante la adopción de medidas legislativas, administrativas y presupuestarias apropiadas.

ampliamente sobre las capacidades del Estado argentino a responder a las exigencias de una gobernabilidad democrática. Si los vínculos entre la gobernabilidad y la realización de los derechos humanos en las diferentes esferas de la sociedad son identificables, la situación se complejiza cuando se detectan violaciones de derechos humanos en período de crisis económica, incidiendo sobre la gobernabilidad y viceversa. A esto último, agreguemos que ciertos actores políticos y económicos del país perciben negativamente la intervención del Estado en las diferentes esferas de la sociedad. Según ellos, el Estado deberá asumir su parte de responsabilidad en última instancia, cuando se trate de consecuencias dramáticas en el campo de la protección de los derechos humanos. Sin embargo, no se poseen datos empíricos, ni científicos que puedan corroborar lo anterior. Lo que tratamos de poner de relieve es que el Estado argentino era y es el único actor que hubiese podido ejercer las funciones de regulador y de proveedor exclusivo de garantías a los ciudadanos respecto al pleno goce de los derechos humanos por parte de la población. Elaboremos un tanto más esta última idea.

El hecho que la Argentina sea parte del *Pacto de derechos económicos y sociales* produce instantáneamente una serie de consecuencias institucionales, traducidas a la vez por un conjunto de responsabilidades estatales en correlato con la materialización de los derechos consagrados en el Pacto. Mas, no se deben confundir las diversas modalidades de implementación del Pacto con la responsabilidad pública y bien definida del Estado argentino en materia por ejemplo de educación, de salud pública, de seguridad social, y de garantía del acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento. El Estado argentino está obligado, como signatario del *Pacto*, a poner toda su maquinaria jurídica, política y social en marcha para concretizar los derechos económicos, sociales y culturales de la población. Solo el Estado de Derecho puede resguardar a la colectividad, garantizando un control judicial y político necesario para contrarrestar y sancionar tales manifestaciones violatorias cada vez más frecuentes.

La implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo argentino significa concretamente que aún en medio de la crisis, la población cuenta con la legitimidad requerida para exigir del Estado y de todos los demás

actores sociales y económicos argentinos el respeto de las condiciones jurídicas, institucionales y políticas susceptibles de mejor contribuir a la seguridad social y económica de todas las personas residiendo en Argentina. El Estado argentino tiene la obligación fundamental de asegurar, al menos, lo “esencial” de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto¹⁷.

Se comprende mal entonces que persistan situaciones comprometiendo seriamente la realización de los derechos relacionados con la salud reproductiva de las mujeres argentinas. En sus últimas Observaciones Finales sobre la Argentina, el Comité de derechos humanos expresó su preocupación sobre la criminalización del aborto, cuya realidad disuade a los médicos de aplicar este procedimiento sin mandato judicial incluso cuando la ley se lo permite, por ejemplo, cuando existe un claro riesgo para la salud de la madre o cuando el embarazo resulta de la violación de una mujer con discapacidad mental. Los aspectos discriminatorios de las leyes y políticas vigentes también fueron motivos de preocupación del Comité. Esta situación da como resultado un recurso desproporcionado de las mujeres pobres y de las que habitan en zonas rurales a un aborto ilegal y arriesgado¹⁸.

No es asombroso entonces constatar ciertos incidentes de violaciones extremas de la dignidad humana en las cárceles argentinas superpobladas, ligados con la precaria satisfacción de las necesidades fundamentales, como la alimentación, la ropa, la asistencia médica. En sus últimas Observaciones Generales, el *Comité de Derechos Humanos* señaló que “(...) las condiciones reinantes en las cárceles(...) son incompatibles con el derecho de toda persona a un trato humano y con el respeto de la dignidad inherente al ser humano(...)”¹⁹.

En tiempos de crisis, los Estados invocan con frecuencia las dificultades materiales para

implementar progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales. Tampoco neguemos que la globalización y el proceso de integración económica al cual se sometió la Argentina limitó sus capacidades estatales de ofrecer holgadamente los recursos suficientes para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales. Es también cierto que este proceso de integración económica implica la superposición de factores macroeconómicos, afectando negativamente la existencia de recursos para las inversiones y gastos sociales en Argentina. Entre esos factores, citemos los beneficios pequeños o negativos producto de la liberalización comercial en los países en desarrollo; la volatilidad financiera tras la desregulación de los movimientos de capital aunada a las crecientes tasas de interés que afectan el acceso al crédito y las hipotecas; la creciente especulación de la tierra como consecuencia de una mayor competencia por los mejores sitios en las mejores ciudades velozmente globalizadas, la fuerte carga del servicio de la deuda; las limitaciones fiscales y medidas de austeridad impuestas por el *FMI* y el *Banco Mundial* que están diseñadas principalmente para reducir el gasto público e invariablemente conducen a disminuir las partidas financieras para los sectores sociales; el proceso de reformas del sector público mediante la descentralización y la privatización²⁰.

Si bien es cierto que el monto disponible de recursos económicos es determinante, tampoco es innegable que la función de regulación legislativa y social atribuida al Estado juega un rol esencial respecto a la realización de los derechos mencionados. Hubo que esperar al año 2001, para que el gobierno ratificara el *Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*²¹, cuya ratificación el Congreso Nacional Argentino había recomendado doce años antes, en 1989. Aún en 1999, seis comunidades mapuches no habían aún recibido los títulos de propiedad, a pesar de que se les hubiere reconocido sus derechos ancestrales sobre algunas de sus tierras²². Correspondería entonces al Estado de

¹⁷ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General No. 3 (1990)*. En línea : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf].

¹⁸ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos : Argentina, CCPR/CO/70/ARG, 70º período de sesiones, 3/11/2000*. En línea : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf].

¹⁹ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos : Argentina, CCPR/CO/70/ARG, 70º período de sesiones, 3/11/2000, p. 3*. En línea : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf].

²⁰ Ver el documento preparado por Miloon Kothari, Relator Especial de la ONU sobre Vivienda Adecuada, “La privatización de los derechos humanos : el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento”, 2003, p. 2. En línea : [www.socwatch.org.uy/es/informesTematicos/74.html].

²¹ Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)

²² COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, “*Observaciones Finales:Argentina*”, 1999, p. 1. En línea : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf].

trazar los lineamientos de una política social coherente a sus obligaciones internacionales en materia de derechos económicos y sociales. El gobierno argentino no siempre ha estado en posición de demostrar lo anterior.

El aumento de la pobreza está en relación directa con la depauperización de los derechos económicos y sociales, de cuyas garantía y protección el Estado es responsable, velando por el respeto de “lo esencial” de cada uno de dichos derechos, como ha establecido el Comité en su *Observación General No. 3*. Por razones evidentes, no podremos extendernos sobre cada uno de los derechos nombrados en el Pacto. En cambio, observemos algunos aspectos de la situación reinante en cuanto al derecho al trabajo y al derecho al goce de un buen estado de salud física y mental.

(A) El derecho al trabajo

La ausencia de normas que regulen las relaciones de trabajo de los trabajadores “eventuales”, cuyos derechos económicos y sociales son casi inexistentes en períodos de crisis extrema atestiguan sobre la pasividad del gobierno argentino. En esa misma situación se encuentran los trabajadores de los sectores no estructurados de la economía, cuyo 37% no está registrado. Esto equivale a que 3 millones de trabajadores se encuentren desprovistos de protección y seguridad social. Las autoridades argentinas competentes tampoco han hecho lo necesario para que las prestaciones de desempleo beneficien a la totalidad de los desempleados, extendiendo su alcance a todas las categorías de trabajadores, incluyendo los del servicio doméstico, los obreros de la construcción en las zonas rurales y los empleados públicos. Asimismo, el Comité de Derechos Económicos y Culturales manifestó su inquietud ante la amplitud del programa del Gobierno de privatización de las pensiones, en particular el artículo 16 de la Ley N° 24463²³, que le permite reducir e incluso, llegado el caso, no pagar las pensiones invocando dificultades económicas.

Lejos de reforzar la protección legal de los derechos económicos y sociales, el Estado argentino ha más bien contribuido a debilitarlos jurídicamente. Es así que el Estado argentino ha efectuado reformas

legislativas que tienden a aumentar la precariedad de la relación laboral, como lo demuestran la concertación de convenios colectivos que cercenan las normas de trabajo lícito (capítulo III de la Ley N° 24467)²⁴, el aumento del período de prueba estipulado en los contratos de trabajo y la generalización de los contratos de limitada duración²⁵.

Estas decisiones son además innegablemente contrarias a las disposiciones de varios instrumentos regionales relativos a los derechos laborales de los trabajadores, que la Argentina ha firmado en el ámbito del MERCOSUR. Citemos por ejemplo la “*Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*”²⁶, el “*Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*”²⁷; la “*Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile*”²⁸. En el Preámbulo de la Declaración Sociolaboral los Ministros de Trabajo del MERCOSUR (comprendido el Ministro de la Argentina) reafirman que “*la integración regional no puede restringirse a la esfera económica, sino debe alcanzar la temática social, tanto en lo que se refiere a la adecuación de los marcos regulatorios laborales a las nuevas realidades configuradas por esa misma integración y por el proceso de la globalización de la economía, como al reconocimiento de un nivel mínimo de derechos de los trabajadores en el ámbito del MERCOSUR, correspondiente a los convenios fundamentales de la OIT*”.

²³ *Ley de Solidaridad Previsional* (Ley N° 24463), Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, *Boletín Oficial*, 30/03/1995. En línea : [http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/ley/].

²⁴ *Ley de la Pequeña y Mediana Empresa* (Ley N° 24467), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín Oficial* 17/12/1991. En línea : [http://www.trabajo.gov.ar/legislacion/ley/].

²⁵ COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, “*Observaciones Finales: Argentina*”, 1999, p. 1. En línea : [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf].

²⁶ “*Declaración Sociolaboral del MERCOSUR*”. El texto de la Declaración aparece reproducido en el texto coordinado por Barreto Ghione, H. y Ermida Uriarte, O., *Formación Profesional en la Integración Regional*, OIT, Centro Internacional de Formación, Montevideo: CINTERFOR, 2000, pags. 353-359.

²⁷ “*Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile*”, (1998). En línea: [http://www.argentinischebotschaft.de/docu/ushuaia.htm].

²⁸ “*Carta de Buenos Aires sobre Compromiso Social en el MERCOSUR, Bolivia y Chile*”, (2000). En línea: [http://www.pj.gov.py/web/mercosur/cartabsas.html].

(B) Derecho al goce de un buen estado de salud física y mental

El goce de una buena salud constituye no solamente un componente clave del bienestar general de las personas, pero además es uno de los índices medidores de la pobreza. En situaciones de crisis económica, es extremadamente difícil para los individuos ejercer dicho derecho y demostrar el valor de su contenido frente al Estado que es el primer responsable de garantizar.

La precariedad asociada al ejercicio pleno del derecho a la salud es otra de las cuestiones en las que el Estado argentino omitió de intervenir aún teniendo todas las facultades necesarias para ello. Así, regulando, ya sea por la vía de adopción de cuerpos legislativos o administrativos, o bien por vía de la reasignación de recursos, hubiesen podido mejorarse las condiciones en los hospitales públicos en general y en los hospitales psiquiátricos en particular.

La salud de las mujeres embarazadas es particularmente inquietante, debido a la tasa de mortalidad materna relativamente alta y a las elevadas cifras de embarazo en la adolescencia. En relación a esto último, mencionemos que en noviembre de 1999, el Comité de Derechos Humanos recomendaba al Estado argentino de tomar las medidas necesarias para aplicar la "*Ley de salud reproductiva y procreación responsable*" de julio de 2000. Esta Ley autorizaría el asesoramiento sobre planificación familiar y la distribución de contraceptivos con objeto de ofrecer a la mujer verdaderas soluciones alternativas al embarazo²⁹. El Comité recomendó además que se reexaminaran periódicamente las leyes y las políticas en materia de planificación familiar. Las mujeres deberían poder recurrir a los métodos de planificación familiar y al procedimiento de esterilización y, en los casos en que se pudieran practicar legalmente el aborto, se deberían suprimir todos los obstáculos a su obtención. Finalmente, el comité recomendó la modificación de la legislación nacional para autorizar el aborto en todos los casos de embarazo por violación.

La epidemia del SIDA no ha cesado de propagarse pues según los datos del Ministerio de la

Salud, 8,7% de los niños de 0 a 19 años son portadores de la enfermedad mortal. La acelerada propagación de la enfermedad se debe fundamentalmente a la lentitud de la gestión del Estado y de las provincias frente a la expansión de la epidemia, que afecta fundamentalmente los segmentos más pobres de la población, fundamentalmente las mujeres y los jóvenes. Las autoridades no han puesto en marcha ningún programa de prevención ni campaña de información destinada a los jóvenes, grupo social mayoritariamente vulnerable a la enfermedad³⁰.

Conclusiones

Existe un beneplácito generalizado en cuanto a que el Pacto sea incorporado a los programas y políticas nacionales multisectoriales de eliminación o reducción de la pobreza, inspirados de los trabajos de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, o de las conclusiones de la Iniciativa reforzada a favor de los países pobres y endeudados. El dilema que los países como la Argentina deben resolver es el relativo a la prioridad acordada a los instrumentos jurídicos internacionales en la gestión política interna.

La Argentina debe hacer frente además a ciertos obstáculos estructurales mundiales que entorpecen la correcta puesta en marcha de programas de eliminación de la pobreza, como la impagable deuda externa y la existencia de un sistema multilateral equitativo en materia de comercio, de inversiones extranjeras y de finanzas. ¿Cómo eliminar la pobreza sin fuentes de comercio ni de inversiones extranjeras ideales para favorecer el crecimiento económico?

Hemos retenido tres aspectos de nuestro análisis de la situación actual de los derechos económicos y sociales en Argentina en el contexto de la crisis. El primero es conocido por todos: la complejidad inherente al ejercicio de dichos derechos por parte del titular. El segundo es que dicha complejidad se funde a la real voluntad del Estado de actuar y se confunde con la incapacidad del Estado de no hacerlo. El tercero es de determinar ¿en qué medida la crisis económica en Argentina ha incidido negativamente en la capacidad del Estado para garantizar la realización de esos derechos?

²⁹ COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, Observaciones Finales Argentina. 03/11/2000, CCPR/CO/70/ARG, 70 sess., p. 2.

³⁰ COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, *Informe analítico de la 808ª Sesión*, CRC/C/SR.808, 2002, p. 4.

En ocasión de la reciente *Conferencia Internacional del Trabajo*, Juan Somavia, director de la *OIT* ha propuesto justamente superar la pobreza, pasando por la garantía necesaria de los derechos económicos y sociales, específicamente del derecho al trabajo³¹. Consecuentemente, la instrumentalización del Pacto es absolutamente necesaria para eliminar gradualmente la pobreza y atenuar los efectos de la crisis económica argentina sobre los habitantes de ese país.

³¹ OIT, *Superar el trabajo mediante la pobreza*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª Reunión, Ginebra, 2003, p. vi.