

## APRENDIENDO LOS DESC\*

Alirio Uribe Muñoz\*\*

Se trata pues, de comenzar a despertar la “alarma social” frente a esta clase de criminalidad, dado que la opinión pública está condicionada de manera tal que reacciona contra el que roba una cartera en la calle o comete un homicidio, pero considera que está en el “orden normal de las cosas” o que “corresponde a las leyes del mercado”, el saqueo sistemático de naciones enteras y la condena al hambre, a la enfermedad y a la muerte de millones de seres humanos.<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

El presente ensayo pretende una profundización sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales abordados como derechos humanos, buscando que se haga un replanteamiento en la visión que se tiene de éstos, los cuales a lo sumo se abordan como necesidades insatisfechas, sin tener en cuenta que desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos se plantea la liberación de la persona no solamente del temor al ejercicio arbitrario del poder sino también de la miseria, para que todos los hombres y mujeres puedan alcanzar una vida digna.

Es decir, buscamos en estas páginas una reflexión que haga entender a los versados en derechos humanos, y a la ciudadanía en general, que no hay

\*Este texto se incluye en la publicación por invitación del editor de esta compilación, y fue solicitado a causa de la atinencia e importancia de su contenido en relación con los temas desarrollados en el Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se realizó en agosto de 2005, en México, D.F.

\*\*Vicepresidente de la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), miembro del Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.

<sup>1</sup> Alejandro Titelbaum. En su artículo sobre: “Derecho al desarrollo y los Derechos Económicos, Sociales, Culturales; criminalización de su violación.”

derechos humanos de primera, de segunda o de tercera, como se manifiesta usualmente en las clasificaciones generacionales de los derechos humanos y que, por el contrario, avancemos en una concepción integral en la que todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales sean indivisibles e interdependientes, y por tanto esenciales para el respeto de la dignidad humana.

Se pretende demostrar que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que el derecho al desarrollo son verdaderos derechos, y que por tanto están positivados en múltiples pactos internacionales, incluso antes que los derechos civiles y políticos, como lo explica el surgimiento de la OIT casi 30 años antes que la ONU; que son exigibles y justificables en el plano nacional e internacional; que al ser derechos son susceptibles de ser violados lo cual implica que hay víctimas de estas violaciones como los miles de niños que mueren diariamente en el mundo por falta de alimentación, y que hay victimarios que han convertidos los derechos en mercancías; hay necesidad de establecer la verdad, buscar la justicia y reparar a los millones de hombres que sufren la violación sistemática de estos derechos, superando la impunidad.

Se debe partir del límite objetivo, que es de lo poco en que se ha avanzado en cuanto a la sistematización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una perspectiva de derechos humanos. Considero que este artículo es un aporte en el camino que hay que construir para que no se siga mirando la violación de esos derechos como algo natural, de tal manera que, así como la sociedad entera se commueve frente a la tortura o las ejecuciones extrajudiciales, fije una posición ética de rechazo al hambre, a la falta de vivienda, de educación, de salud, de empleo y, en general, a unas condiciones infráhumanas que impiden el desarrollo de las personas en condiciones de dignidad.

Sin lugar a dudas, este ensayo es apenas una mirada general al tema que se debe profundizar cada vez más. En él se parte de las siguientes hipótesis:

1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son verdaderos derechos humanos.
2. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales forman parte del derecho internacional de los derechos humanos y hay necesidad de hacerlos visibles.
3. No se puede alcanzar la Paz y liberar a las personas del temor y de la miseria sin garantizar todos los derechos humanos.

4. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son exigibles a través de mecanismos internacionales de protección que se hace necesario promover.
5. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al igual que los derechos civiles y políticos, son indivisibles e interdependientes y esenciales para garantizar la dignidad humana.
6. El derecho al desarrollo, como un derecho humano, se puede llenar de contenido garantizando a la población la vigencia y disfrute de todos los derechos humanos.

El estudio de estos derechos humanos no desconoce la realidad de las violaciones sistemáticas a los derechos civiles y políticos que se han cometido en América Latina en las últimas décadas, en el marco de dictaduras, de procesos de transición o incluso en países que se precian de democráticos. Si hiciéramos un análisis histórico, encontraríamos que estas violaciones se dieron en el marco de la lucha por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). Se ha tratado de lucha por la libertad de expresión, y de pensamiento, por la posibilidad de participación política, así como por la identidad, por la autonomía de los indígenas y de los negros, por los derechos de las mujeres, por la tierra, por el trabajo, por la vivienda, por los servicios públicos, por la educación, por la salud, por los derechos laborales y sindicales. En síntesis, en la lucha por alcanzar una vida digna.

En cuanto a las cifras de pobres en América Latina, más de 220 millones de personas que no tiene acceso a servicios sanitarios, que no tienen agua potable, con altos índices de mortalidad infantil, con una distribución inequitativa del ingreso, con un desempleo abierto que afecta a buena parte de la población, con inseguridad alimentaria, falta de salud, y de educación, con millones de niños explotados laboralmente: son cifras que encierran un profundo drama humano y que nos muestran la injusticia que campea en la Región.

Por todo lo anterior, el estudio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la búsqueda de su realización son temas imprescindibles de eventuales agendas sociales y políticas, de las cumbres de las Américas y mundiales, del Foro Social Mundial, de la misma manera que lo son, sin duda, los otros derechos humanos; por ello no se trata de una simple discusión académica sino de la realidad que viven millones de personas en América Latina y en el resto del mundo lo que nos lleva a no ignorar y a hacer visibles estos Derechos humanos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

## LOS DERECHOS HUMANOS COMO UN TODO INTEGRADOR DE LA DIGNIDAD HUMANA. RETO PARA LA HUMANIDAD A 57 AÑOS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL

Abordamos el tema partiendo de la necesidad de manejar una concepción integral de los derechos humanos sin escindirlos en clasificaciones generacionales que plantean diferentes niveles de exigibilidad y abren paso a la impunidad.

En la mayoría de países y a nivel de Naciones Unidas, los derechos humanos y sus defensores han centrado su accionar en materia de derechos civiles y políticos, básicamente en aquellos hechos que atentan contra la vida y la libertad, por ello se ha realizado por varios años un importante trabajo nacional e internacional para denunciar hechos extremos del ejercicio arbitrario del poder como son la desaparición forzada de personas, las masacres, las ejecuciones sumarias, la tortura, el desplazamiento forzado y las detenciones arbitrarias, hechos criminales que han afectado a los pueblos del mundo.

En materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una perspectiva de derechos humanos, y de derechos igualmente exigibles como la vida, se ha avanzado más lentamente. Las mismas ONG de derechos humanos hace apenas un quinquenio se han ocupado de los DESC, y van introduciendo un concepto de interdependencia e indivisibilidad de los derechos civiles y políticos con los derechos económicos y sociales. Igualmente, existen innumerables organizaciones de promoción y desarrollo que luchan por derechos económicos y sociales como la educación, la vivienda, la salud, el derecho a la tierra, el medio ambiente, los derechos laborales y sindicales, los derechos de los niños y niñas, y de las mujeres, entre otros; pero muchos lo hacen sin tener claridad de que se trata de una gama de derechos exigibles en el orden nacional e internacional, sin tener claro que estos derechos hacen parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), y sin comprender las obligaciones del Estado en esta materia.

Ante la Comunidad de las Naciones, esas entidades realizan una tarea quijotesca e importante pero que no se proyecta en un trabajo nacional e internacional para buscar la justiciabilidad de estos derechos. Ese vacío ha llevado a luchar por la vigencia de los derechos referidos a la vida física, postergando aquellos otros que son inherentes a una vida en condiciones de dignidad.

Se debe avanzar entonces en la construcción de una concepción integral que lleve a prácticas colectivas en la defensa de los derechos humanos sin escindirlos. Son precisamente los derechos humanos bajo una concepción integral los que permitirían articular los conceptos de DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO. A partir de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se podría contribuir a la construcción de una sociedad civil con posibilidades reales de acceder a las esferas de poder y luchar por su realización.

La formación en Derechos Económicos, Sociales y Culturales contribuye, igualmente, a la lucha contra la impunidad. Es claro que si no se tiene conciencia de estos derechos, tampoco se harán exigibles y menos aún justiciables; con su aprehensión avanzaremos hacia su realización y justiciabilidad.

Se requiere una gran labor de formación en materia de DERECHOS CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES y en el DERECHO AL DESARROLLO. No es posible pedir a los ciudadanos y a las organizaciones civiles y populares —o incluso a los mismos organismos de derechos humanos— que defiendan lo que no conocen, como tampoco crear equipos de trabajo, elaborar informes o realizar una vigilancia social si las propias organizaciones que trabajan cada derecho en concreto no tienen clara su articulación desde una perspectiva de derechos humanos.

#### EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS ABOGA POR LA INTEGRALIDAD DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS

Esa dicotomía de los derechos y la prelación de unos u otros según las conveniencias políticas de los Estados, nos ha llevado por rumbos equivocados. Los países occidentales consideran que los derechos civiles y políticos priman sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o incluso han afirmado que los DESC no son derechos. En contraposición, los países del bloque socialista y algunos llamados del tercer mundo, le han dado prioridad a los segundos, como lo plantea la Declaración de Teherán.

Lamentablemente, en la práctica no está del todo superada esa discusión a pesar de casi 40 años de vigencia de los Pactos. Muchos Estados se siguen amparando —para incumplir con el principio de integralidad e interdependencia— en la decisión de la Asamblea General de la ONU de 1951 de expedir dos pactos, separando los derechos civiles y políticos de los económicos, sociales y culturales bajo la consideración de que unos son de

aplicación inmediata y otros de aplicación progresiva, lo que implica, a su vez, en los primeros, la abstención del Estado, y en los segundos, una acción positiva de éste.<sup>2</sup> Visión que, como veremos adelante, ya ha sido superada al entender que los derechos humanos, para su vigencia, imponen a los Estados obligaciones inmediatas de hacer y no hacer.

En 1977 la Asamblea General de la ONU adoptó la Resolución sobre *Los criterios y medios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales* en cuya parte resolutiva define los siguientes conceptos como básicos para el trabajo de la ONU:

- a) Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes: deberá prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales.
- b) La plena realización de los derechos civiles y políticos, sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de las buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico-social [...] c) Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona humana y de los pueblos son inalienables.<sup>3</sup>

Actualmente Naciones Unidas reconoce la necesidad de eliminar la dicotomía planteando que “...todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales”.<sup>4</sup>

De igual forma afirma que “...la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos y libertades fundamentales”.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> El autor Español Rafael de Asís Roig, en su obra “Las paradojas de los Derechos Fundamentales como límites al poder” plantea, en relación con este punto, que los derechos civiles y políticos se ejercen frente, o aún contra el Estado; mientras que los derechos económicos, sociales y culturales, se pueden realizar desde el Estado. Pero en ambos casos los concibe como un límite al poder, en el primer caso, como obligación de no hacer ,y en el segundo, como obligación de hacer.

<sup>3</sup> Citado por Juan Álvarez Vita, en *Derecho al Desarrollo*, 1988.

<sup>4</sup> Declaración Sobre Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas, aprobada en 1986; resolución 41-128; párrafo 2 del Artículo 6.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Párrafo décimo del preámbulo.

La Comisión Interamericana considera que existe una relación indisoluble entre las condiciones de vida de la población y la vigencia de los derechos civiles y políticos, y ha indicado que:

...pudo observar que una violación persistente y prolongada de los derechos económicos, sociales y culturales acaba provocando situaciones de violencia que terminan por afectar al ejercicio de los derechos civiles y de los derechos políticos. Esto no es algo que la Comisión haya deducido, sino que lo ha podido observar concretamente en la práctica en América Latina.<sup>6</sup>

Efectivamente se coincide en que no existe ninguna razón que pueda justificar ni las ejecuciones sumarias, ni las desapariciones forzadas, ni la tortura, y que es imprescindible que existan las condiciones mínimas para una existencia digna, como una vivienda y un sistema de salud adecuado y una educación que promueva los valores fundamentales de la persona. Igualmente, servicios básicos de agua potable, alcantarillado, energía, etc.

En el DIDH, a nivel normativo, está superada esa diferenciación de los derechos y su jerarquización en de primera o segunda generación, para dar paso a una concepción integral que garantice su indivisibilidad e interdependencia, aclarando que la existencia de los dos Pactos obedece más a las diferentes medidas que hay que adoptar por los Estados para su aplicación, que a la intención de dividirlos o jerarquizarlos.<sup>7</sup> Consideramos que ésta es la interpretación más apropiada.

La humanidad ha venido avanzando hasta entender a los derechos humanos como un todo que posibilita la libertad de pueblos y de las personas en condiciones dignas, considerando a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales como verdaderos derechos en condiciones de igualdad. En este sentido, para que no se entienda que los primeros son exigibles y los segundos meros postulados o utopías de la humanidad, planteamos la necesidad de comprenderlos y aplicarlos como indivisibles<sup>8</sup> e interdependientes.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Jaime Ordoñez y Enrique Vázquez (comps.), *Derechos Económicos y Desarrollo en América Latina*, San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1991.

<sup>7</sup> Vladimir Kartashkin “Economic, Social and Cultural Rights” en. Karel Vasak y Philip Alston, *The International Dimensions of Human Rights*, UNESCO, 1982, p. 112.

<sup>8</sup> La Declaración de Viena de 1993 reafirmó la indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

<sup>9</sup> También la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social insiste en la indivisibilidad e interdependencia. Informe Preliminar A/CONE.166/9, 19 de abril de 1995.

Es importante dejar en claro el concepto de integralidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos, para poder avanzar en su justiciabilidad y poder comprender la gran impunidad que se cierne sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; comprometiéndonos a erradicarla y a buscar su efectiva realización, pues sume a pueblos y seres humanos en la miseria.

Transformar los sistemas políticos en estructuras antioligárquicas y plurales de participación directa, convertir las economías de exclusión en economías de inclusión social, convertir las tecnologías lineales en reciclables, construir culturas pluralistas y tolerantes que se apoyen en una ética solidaria, constituyen los desafíos por afrontar.

No podemos olvidar que en diversos países los derechos civiles y políticos se violan en el marco de las luchas por los derechos económicos sociales y culturales; entre otros: los derechos laborales, la lucha por la tierra, por la vivienda, educación, servicios públicos y por la autonomía de los pueblos.

## AVANCES EN LA POSITIVACIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### EL SISTEMA UNIVERSAL

En este punto se hará una vista de los principales instrumentos internacionales adoptados a nivel de Naciones Unidas sobre el tema que nos ocupa.

#### *Declaración Universal de Derechos Humanos DUDH<sup>10</sup>*

La DUDH se refiere a “los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana”, propone el “advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria” disfruten de sus libertades. Se declara a los Estados “resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad” apuntando a un reconocimiento integral de los derechos humanos.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> DUDH Aprobada y proclamada por la asamblea General de la ONU en Resolución 217A del 10 de diciembre de 1948. Recopilación de Instrumentos Internacionales, Volumen I Instrumentos de Carácter Universal, Publicación de Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1994.

<sup>11</sup> *Ibidem*. Preámbulo.

El articulado de la DUDH establece la igualdad como derrotero, prohibiendo la discriminación y precisando que en el disfrute de los derechos “no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona”. Seguidamente se desarrolla el catálogo de derechos civiles, luego los derechos políticos y los derechos económicos y sociales constituyendo un instrumento jurídico internacional básico e integral de los derechos humanos.

En materia de derechos económicos consagra el derecho a la seguridad social y prevé que este derecho se debe garantizar “mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional”;<sup>12</sup> el derecho al trabajo con un salario igual por trabajo igual y con un poder adquisitivo que permita la manutención del trabajador y la familia; el derecho de asociación sindical;<sup>13</sup> el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye la salud, bienestar, alimentación, vestido, vivienda, medios de subsistencia en caso de desempleo o discapacidad, protección especial a la maternidad y los derechos de los niños;<sup>14</sup> el derecho a la educación,<sup>15</sup> el derecho a la cultura;<sup>16</sup> y además el derecho a un orden justo que “establezca un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en esta declaración se hagan plenamente efectivos”.<sup>17</sup>

La DUDH es la concreción y expresión de la conciencia común de la humanidad que reivindica todo un complejo de derechos humanos universales, inalienables e imprescindibles para una vida digna, es el inicio en la construcción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos,<sup>18</sup> que se desarrolla con los dos Pactos como instrumentos convencionales destinados a “reforzar la Declaración y conseguir para los derechos que ella tutela una fuerza vinculante indiscutible”.<sup>19</sup>

<sup>12</sup> *Ibidem*. Artículo 22.

<sup>13</sup> *Ibidem*. Artículo 23 que consagra los derechos laborales.

<sup>14</sup> *Ibidem*. Artículo 25.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Artículo 26.

<sup>16</sup> *Ibidem*. Artículo 27.

<sup>17</sup> *Ibidem*. Artículo 28.

<sup>18</sup> Principios de Limburgo, desde su primera nota general establece que los derechos económicos, sociales y culturales son parte integrante de la Legislación Internacional de Derechos Humanos.

<sup>19</sup> Antonio Truyol Y Serra, *Los Derechos Humanos*, Madrid, Tecnos, 1977, p. 32.

*Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*<sup>20</sup> PIDESC

Desarrolla la DUDH en cuanto al ideal del ser humano liberado del temor y de la miseria por medio del goce integral de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales, como también de los derechos civiles y políticos.<sup>21</sup>

El PIDESC busca establecer normas con mayor poder vinculante para los Estados en materia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fijando igualmente su contenido, alcance y limitaciones; respecto de la DUDH amplía la gama de los DESC, y es un derrotero para buscar la materialización de estos derechos.

Clasificó así los derechos: En primer lugar, el derecho de los pueblos a su libre autodeterminación política y a proveer su desarrollo económico, social y cultural, disponiendo libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin que se pueda privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.<sup>22</sup>

En segundo lugar, un grupo de derechos laborales que comprende el derecho al trabajo, a la formación técnico-profesional, a la ocupación plena, a condiciones de trabajo satisfactorias y equitativas, a un salario justo que permita condiciones dignas al trabajador y su familia, al descanso y al tiempo libre, a los derechos sindicales, que comprenden la libertad sindical de asociación y el derecho a la huelga.<sup>23</sup>

Un tercer grupo que tiene que ver con los derechos de subsistencia, que comprenden el derecho a la salud física y mental, el derecho a la seguridad social, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a un nivel de vida adecuado que incluye la alimentación, el vestido y la mejora en las condiciones de existencia.<sup>24</sup>

Un cuarto grupo son los derechos culturales, que comprenden al derecho a la educación, la libertad de los padres de escoger la educación de sus hijos, a participar de la vida cultural y a gozar de los beneficios del conocimiento.<sup>25</sup> Y, finalmente, un quinto grupo, que incluye los derechos relativos a la protección de ciertas categorías o sectores, primero la familiar, especialmente en lo

<sup>20</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

<sup>21</sup> *Ibidem*. Párrafo tercero del preámbulo.

<sup>22</sup> *Ibidem*. Artículo 1o.

<sup>23</sup> *Ibidem*. Artículos 6, 7 y 8.

<sup>24</sup> *Ibidem*. Artículos 9, 11 y 12.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Artículo 13 y 15.

que se refiere protección de la maternidad, de la adolescencia y los derechos de la niñez.<sup>26</sup>

En cuanto a la supervisión internacional para la aplicación del PIDESC, el sistema de Naciones Unidas —hasta hace unos años— encargaba de los informes de los Estados, al Consejo Económico y Social, que es un órgano gubernamental integrado por representantes de los gobiernos, debiendo éste recibirlos, evaluarlos y procesarlos.

El Consejo Económico y Social no han analizado ningún informe, absolutamente ninguno, desde el año 71 en que está vigente el Pacto. Por ello concluyó que no podía continuar así, y resolvió crear un comité de estrato independiente.

En 1985, para llevar un sistema de control parecido al del Comité de Derechos Humanos,<sup>27</sup> se establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —creado por el ECOSOC mediante Resolución 1985/17 del 28 de mayo de ese año—;<sup>28</sup> este órgano de supervisión cuenta con 18 expertos independientes de los Estados, con mayor autonomía y experiencia.

### *Proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC*

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha venido avanzando en analizar un posible procedimiento para la presentación de denuncias, en el Séptimo Periodo de Sesiones, el Comité había adoptado un documento analítico que se presentó a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y allí expresó la necesidad de adoptar un procedimiento en forma de un protocolo facultativo del Pacto, en relación con toda la gama de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, muy similar al primer Protocolo en materia de derechos Civiles y Políticos.

En la Declaración y Programa de Acción de Viena se insta a la Comisión de Derechos Humanos para que en colaboración con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales siga examinando la elaboración de Protocolos al PIDESC.

<sup>26</sup> *Ibidem*. Artículo 10o.

<sup>27</sup> Órgano de supervisión establecido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en su Protocolo Facultativo.

<sup>28</sup> Sustituye al Sessional Working Group creado con la Resolución del ECOSOC 1978/10 del 3 de mayo de 1978.

Actualmente, hay un proyecto de Protocolo del PIDESC; es facultativo, y en esa medida sólo se aplicará a los Estados Partes que lo acepten expresamente mediante adhesión o su ratificación. Este proyecto no prevé un procedimiento interestatal, pero la discusión al respecto sigue abierta; plantea la posibilidad de recibir y considerar comunicaciones de individuos o grupos que se hallan bajo jurisdicción del Estado Parte, que aleguen una violación de los derechos consagrados en el pacto.<sup>29</sup>

Tiene como condiciones de admisión de las comunicaciones por violaciones por parte de los Estados: no presentar comunicaciones anónimas ni contra un Estado que no sea parte; que las afirmaciones constituyan violación del Pacto; que infrinjan el derecho a presentar una comunicación; y que se relacionen con actos u omisiones ocurridas en vigencia del Protocolo (salvo que sea una violación constante del pacto o que estén aún vigentes los efectos).

Para admitir la comunicación por violaciones de los Estados se requiere el agotamiento de los recursos internos disponibles, salvo que el Comité no considere razonable este requisito; y que ese mismo caso no se venga tramitando por otro procedimiento de orden internacional.<sup>30</sup> Se faculta al Comité para solicitar al Estado Parte la adopción de medidas provisionales a fin de evitar daños irreparables.<sup>31</sup>

Luego regula la notificación al Estado, la posibilidad de solución amistosa, el examen de las comunicaciones, los resultados del examen que son básicamente las recomendaciones para adoptar medidas específicas para remediar la violación e impedir que se repita, reparar los daños causados, y un informe posterior de las medidas adoptadas; también se proponen medidas de seguimiento. No se permite reserva alguna al Protocolo.<sup>32</sup>

Se debe buscar que este Protocolo entre en vigencia lo antes posible como un instrumento que fortalecería la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, máxime si se tiene claro que es difícil exigir los derechos sustantivos consagrados en el Pacto, si no hay un procedimiento eficaz que permita a las víctimas privadas de los derechos exigir su disfrute. Hay que buscar avanzar, para que la presentación de quejas no

<sup>29</sup> Texto Unificado del Proyecto de Protocolo, Consejo Económico y Social, Documento E/c.12/1994/12. Artículos 1 y 2.

<sup>30</sup> *Ibidem*. Artículo 3o.

<sup>31</sup> *Ibidem*. Artículo 4o.

<sup>32</sup> *Ibidem*. Artículo 15o.

sea una facultad sólo de las víctimas, sino también de cualquier persona, o grupos de personas, o de una entidad no gubernamental.

*La Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

Nace en 1919 con la firma del Pacto de Versalles que puso fin a la Primera Guerra Mundial y que consideró que la Paz no puede existir sin justicia social, siendo necesario establecer una regulación mínima en la relación capital-trabajo para enfrentar la injusticia, la miseria y las privaciones. Por ello, desde su Constitución, se previó como fin primordial establecer normas internacionales del Trabajo consistentes en Convenios y Recomendaciones adoptadas por la Conferencia General. Su normatividad ha influido a nivel internacional en lo que toca a los derechos humanos, política social y política de desarrollo.<sup>33</sup>

El Derecho Internacional del Trabajo debe servir como derrotero a todos los Estados para la legislación y prácticas del trabajo a nivel interno. Históricamente, casi 30 años antes del nacimiento de la ONU ya se venían produciendo instrumentos internacionales de los derechos sociales. Con el nacimiento de la ONU, la OIT se incorpora como un Mecanismo Especializado en el área del trabajo.

La adopción de convenios y recomendaciones internacionales de trabajo ha sido una de las tareas permanentes de la OIT; por ello, el gran volumen de legislación internacional que ha producido. Con un rasgo especial, que es el tripartismo, el cual permite a Estados, patronos y trabajadores, en un plano de igualdad, construir ese cuerpo normativo de acuerdo con las necesidades que el Consejo de Administración de la OIT ha considerado prioritarias.

Entre las normatividades que más se destacan, está la relativa a la libertad sindical en áreas rurales, urbanas —la protección de ese derecho y la negociación colectiva—,<sup>34</sup> a los salarios, a la jornada laboral, al descanso remunerado, a las vacaciones, al trabajo de las mujeres, al trabajo de los niños, a la seguridad e higiene y servicios sociales en el trabajo, a la seguridad social con asistencia médica y prestaciones, a los trabajadores migrantes, a los trabajadores del mar, entre otras materias fundamentales en el mundo del trabajo.

Esa positivación de los derechos laborales se ha venido ampliando, desde las reivindicaciones definidas de los trabajadores, pasando a instrumen-

<sup>33</sup> Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Primera Edición 1977, “El Impacto de los Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo”, p. 11.

<sup>34</sup> Convenios números 11, 84, 87, 98, 135, y 141 de la OIT.

tos que inciden sobre la totalidad de la población, sobre todo en el campo de la política social en general,<sup>35</sup> en lo que toca a la política de empleo,<sup>36</sup> sobre fijación de salarios mínimos para todos los trabajadores,<sup>37</sup> sobre edad mínima de trabajo, para abolir el trabajo de los niños,<sup>38</sup> sobre discriminación y trabajo forzoso,<sup>39</sup> o, como la Recomendación 132 de 1968, sobre los arrendatarios y aparceros.

Su normatividad busca elevar el nivel de vida de toda la población y no solamente de quienes tienen un empleo y están organizados sindicalmente; sin embargo, podemos afirmar que es un derecho en evolución como lo es la totalidad del DIDH, y que en materia de universalidad y cumplimiento de esta normatividad hay mucho por hacer.

Para la justiciabilidad de estos derechos, la OIT cuenta con procedimientos propios que posibilitan a los trabajadores, por medio de sus sindicatos, elevar “reclamaciones” ante el Consejo de la Organización, contra los Estados violadores del Derecho Internacional del Trabajo; también pueden recurrir ante el Comité de Libertad Sindical como mecanismos independiente de control.

Igualmente, hay una supervisión general que realiza la Comisión de Expertos sobre la Aplicación de los Convenios de la OIT; se efectúa sobre las “memorias” que anualmente deben presentar los Estados. Esta Comisión presenta informes anuales a la Conferencia Internacional del Trabajo, señalando los casos de persistente violación de las obligaciones asumidas por los Estados.

### *Instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos específicos y complementarios*

Son instrumentos dedicados a un solo derecho o a un solo aspecto de los derechos humanos, por regla general son instrumentos del sistema Universal, incluyen Tratados, Declaraciones y Convenciones. Por el límite de este artículo, sólo mencionaremos algunos de ellos.

<sup>35</sup> Convenios 82 y 117, y recomendaciones 70, 74, 127 y 132 de la OIT.

<sup>36</sup> Convenios de OIT núm. 2 de 1919 y núm. 122 de 1964.

<sup>37</sup> Convenio de OIT núm. 131 de 1970.

<sup>38</sup> Convenio de OIT núm. 138 de 1973.

<sup>39</sup> Convenio de OIT núm. 105, núm. 111, núm. 100 y la Recomendación núm. 104.

La Declaración de los Derechos del Niño<sup>40</sup> y la Convención Sobre los Derechos del Niño<sup>41</sup> que buscan la protección especial de los niños para que puedan desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y en condiciones normales. Reconoce, igualmente, la necesidad de la cooperación internacional para mejorar las condiciones de vida de los niños en todos los países, para ello impone a los Estados adoptar medidas legislativas, administrativas y disponer del máximo de los recursos para garantizar los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los niños.<sup>42</sup>

La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición,<sup>43</sup> parte de reconocer la crisis alimentaria, que afecta especialmente a los países en desarrollo, donde viven la mayoría de las personas hambrientas y malnutridas del mundo. La eliminación de este flagelo es uno de los objetivos de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social. El bienestar de los pueblos del mundo depende de la producción y distribución adecuada de los alimentos, como un medio para alcanzar la paz y la justicia; eso implica eliminar la brecha entre países ricos y países pobres buscando un nuevo orden económico internacional.

La Declaración Sobre la Utilización del Progreso Científico y Tecnológico en Interés de la Paz y en Beneficio de la Humanidad<sup>44</sup> parte de que el progreso científico y tecnológico es uno de los factores más importantes para el desarrollo de la humanidad, que puede servir para mejorar las condiciones de vida de los hombres y pueblos del mundo, así como su desviada utilización puede crear problemas sociales y violar los derechos humanos, como cuando se utiliza para el armamentismo o para sofocar los movimientos de liberación nacional.<sup>45</sup>

Se impone como deber a los Estados el promover la cooperación internacional para que los avances científicos y tecnológicos se utilicen para fortalecer la paz, la libertad y la independencia, el desarrollo, económico y

<sup>40</sup> Aprobada por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 1386 del 20 de noviembre de 1959.

<sup>41</sup> Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 44/25 el 20 de noviembre de 1989.

<sup>42</sup> *Ibidem.* Artículo 4.

<sup>43</sup> Aprobada el 16 de noviembre de 1974 Por la Conferencia Mundial de la Alimentación y que hizo suya la Asamblea General de la ONU en su resolución 3348 (XXIX) del 17 de diciembre de 1974.

<sup>44</sup> Proclamada por la Asamblea General de la ONU en Resolución 3384 (XXX) el 10 de noviembre de 1975.

<sup>45</sup> *Ibidem.* Párrafo tercero.

social de los pueblos y hacer efectivos los derechos humanos que incluyen la realización de los derechos económicos y sociales de los pueblos de esos países.<sup>46</sup>

Declaración de los Principios de la Cooperación Cultural International.<sup>47</sup> Parte de reivindicar toda cultura con su valor y dignidad, los cuales debe ser respetados y protegidos; titula este derecho en cabeza de los pueblos y rescata su diversidad y enriquecimiento mutuo.

La interacción de las culturas constituye un patrimonio para la humanidad, poniendo como objetivo el desarrollo de las relaciones de amistad entre los pueblos, al comprender sus modos de vida, permitiendo a todos los hombres el acceso al saber, al disfrute de las artes y letras de otros pueblos, y buscando que sean los beneficiarios de progresos logrados por la ciencia en todas las regiones del mundo, mejorando sus condiciones de vida espiritual y las de su existencia material.

## SISTEMAS REGIONALES

### SISTEMA AMERICANO

#### *Convección Americana de Derechos Humanos<sup>48</sup> (CADH)*

En el sistema americano la CADH maneja igualmente una concepción integral de los derechos humanos, pero no desarrolla el Capítulo III relativo a los Derechos Económicos Sociales y Culturales sino que remite a las normas económicas, sociales y culturales contenidas en los Artículos 29 a 50 de la Carta de la OEA<sup>49</sup> y deja constancia expresa de lo ordenado en la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria<sup>50</sup> Celebrada en Argentina en 1967, donde se aprobó “la incorporación a la propia Carta de la Organi-

<sup>46</sup> *Ibidem.* Numerales 1 y 5.

<sup>47</sup> Proclamada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en 14 reunión, celebrada el 4 de noviembre de 1966.

<sup>48</sup> Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

<sup>49</sup> Antonio Cancado Trindade, *La cuestión de la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: evolución y tendencias actuales*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992, p. 17.

<sup>50</sup> Adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

zación de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una Convención Interamericana sobre Derechos Humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia”.

En el Artículo 26º, los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa o por otros medios apropiados.

Establece el desarrollo progresivo de estos derechos y compromete a los Estado Partes a garantizar estos derechos incluidos en la Carta de la OEA reformada por el referido Protocolo de Buenos Aires que tiene unos enunciados que pueden entenderse como propósitos políticos cuando afirma:

Los Estados miembros —dice el Artículo 31 de la Carta— a fin de acelerar su desarrollo económico, convienen en dedicar sus máximos esfuerzos al logro de las siguientes metas: 1) Incremento sustancial y autosostenido del producto nacional *per capita* 2) Distribución equitativa del ingreso nacional, 3) Sistemas impositivos adecuados y equitativos, 4) Modernización de la vida rural, 5) Industrialización acelerada y diversificada, 6) Estabilidad del nivel de precios internos, de la armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social, 7) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos, 8) Erradicación rápida del analfabetismo, 9) Defensa del potencial humano, mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica, 10) Nutrición adecuada, 11) Vivienda adecuada, 12) Condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna, 13) Promoción de la iniciativa de la inversión privada en armonía con la acción del sector público, 14) Expansión y diversificación de las exportaciones.

*Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>51</sup> o Protocolo de San Salvador*

Desde que la OEA adoptó el Protocolo de San Salvador, estableció en el preámbulo “ la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por

<sup>51</sup> Denominado Protocolo de San Salvador, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 en el XVIII periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA.

cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana”,<sup>52</sup> de la misma forma, deja claro que no puede justificarse la violación de unos derechos en aras de la realización de los otros derechos.

El Protocolo amplía los Derechos Económicos Sociales y Culturales, precisa contenidos y limitaciones. Como vimos, la CADH dedica sólo el Artículo 26 a estos derechos, remitiendo a la Carta de la OEA. En el Protocolo podemos clasificarlos en cuatro grupos:

En primer lugar, un grupo de derechos laborales —llamémosles así—, que comprende, el derecho al trabajo, el derecho a condiciones justas, equitativas y satisfactorias, un salario justo, el derecho a la estabilidad de los trabajadores en el empleo y los derechos sindicales, que comprenden la libertad sindical, y el derecho a la huelga.<sup>53</sup>

Un segundo grupo que tiene que ver con la subsistencia, que incluye el derecho a la salud, el derecho a la seguridad social, el derecho a un medio ambiente sano, el derecho a la alimentación.<sup>54</sup>

En tercer lugar están los derechos culturales: el derecho a la educación que abarca la libertad de educación y la libertad de los padres de escoger la educación de sus hijos.<sup>55</sup>

El cuarto grupo, incluye los derechos relativos a la protección de ciertas categorías o sectores, primero la familiar, especialmente en lo que se refiere protección de la maternidad y de la adolescencia, los derechos de la niñez, los derechos de los ancianos y los derechos de los minusválidos.<sup>56</sup>

El Protocolo establece como MEDIOS DE PROTECCIÓN para la justiciableidad de los derechos los, siguientes: el deber de los Estados de presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar la realización de esos derechos.

También se pueden presentar peticiones individuales por violación de los derechos, conforme a los Artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la CADH, con una limitación, y es que el sistema no opera para todos los derechos; lo hace cuando los Estados Partes hayan incurrido en violación del párrafo a) del Artículo 8o. (derecho de sindicalización y huelga) y del Artículo 13 (derecho a la libertad de educación); en tales eventos interviene la Comisión

<sup>52</sup> *Ibidem*. Párrafo cuarto.

<sup>53</sup> *Ibidem*. Artículos 6, 7 y 8.

<sup>54</sup> *Ibidem*. Artículos 9, 10, 11 y 12.

<sup>55</sup> *Ibidem*. Artículos 13 y 14.

<sup>56</sup> *Ibidem*. Artículos 15, 16, 17 y 18.

Interamericana y, si es del caso, la Corte Interamericana. Nos parece que allí el Protocolo excluye injustificadamente del mecanismo de protección importantes derechos (salud, vivienda, alimentación, agua potable etc.) que no pueden tramitarse como casos de violaciones, lo que contribuirá a la impunidad.

El Protocolo, por tanto, en ese acápite de quejas individuales se queda corto, máxime si se tiene en cuenta que la libertad sindical y la libertad de educación se comportan como derechos políticos y, en el fondo, de una u otra manera, ya están reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos. Sobre todo el derecho sindical que reconoce el derecho de asociación. De manera que ahí no hay una gran novedad

Sin embargo, pese a estas limitaciones, el Sistema Interamericano se ha venido pronunciando sobre los DESC por vía de conexidad o integración de los derechos; se ha pronunciado, por ejemplo, sobre los derechos de los pueblos indígenas, sobre salud o derechos laborales, protegiendo los derechos consagrados en la Convención. Sin duda, que hay que seguir avanzando.

El control político lo ejerce sin limitaciones la Comisión Interamericana, la cual podrá realizar informes especiales con observaciones y recomendaciones a algunos o a todos los Estados Partes, o las podrá incluir en el informe anual a la asamblea general.

### *El Sistema Europeo —la Carta Social Europea<sup>57</sup>*

La Carta se ocupa de los derechos económicos y sociales con énfasis en los derechos de los trabajadores, garantizando el acceso al empleo o pleno empleo, la libertad de escoger empleo, a unas condiciones laborales equitativas, a seguridad e higiene en el trabajo, a una remuneración equitativa para el sostenimiento del trabajador y su familia, a la libertad de asociación sindical a nivel nacional e internacional para proteger sus derechos, libertad de negociación colectiva para fijación de las condiciones de trabajo, protección de niños y adolescentes física y moralmente, protección especial a la trabajadora para su no discriminación y para la maternidad, derecho a la orientación y capacitación profesional, el derecho de todas las personas a la asistencia social y a la salud, a seguridad social, la familia en su derecho a

<sup>57</sup> Adoptada por el Consejo de Europa en Turín el 18 de Octubre de 1961, vigente desde febrero de 1965 en concordancia con el artículo 35. Tomada de “Droits de l’homme en droit international”, Les editions du Conseil de l’Europe, 1992.

la protección social, jurídica y económica para su libre desenvolvimiento, y los derechos de los trabajadores migrantes.<sup>58</sup>

En Europa, con el fin de ampliar la Convención de 1950, y hacerla extensiva a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Consejo de Europa propuso incorporar esos derechos, pero sin mecanismo de protección;<sup>59</sup> el mecanismo jurisdiccional era inseparable y para todos los derechos de la Convención Europea, por ello no se incluyeron, los estudios realizados los llevaron a concebir que los derechos económicos y sociales se derivan del derecho al trabajo y a la seguridad social, y los derechos culturales se realizan con el derecho a la educación. Los informes relativos al cumplimiento de la Carta Social Europea debía recibirlas un Comité de Status independiente, emanado del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

En el sistema europeo, además, no sólo hay un Comité de Expertos sino que, en el caso de los informes de cada país, las organizaciones empresariales, patronales y sindicales envían sus observaciones al informe. Si el Comité es de expertos independientes que no tienen que rendirle cuentas al gobierno, probablemente no van a tener la tendencia a la complicidad, la cual inexorablemente existe entre gobiernos.

### *El Sistema Africano —la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos<sup>60</sup>*

Reivindica el derecho al desarrollo, al cual se le debe prestar especial atención; agrega que los derechos civiles y políticos no pueden ser disociados de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, tanto en su concepción como en su universalidad, y plantea que la satisfacción de los DESC es una garantía para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.<sup>61</sup>

La Carta es consciente del deber de lograr la total liberación de África eliminando los restos del colonialismo y el *apartheid*. A partir de estos principios fundamentales, la Carta desarrolla los diferentes derechos.

La Carta Africana aborda de manera integral los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales e incluyendo los derechos de los pueblos y el derecho al desarrollo, y establece como medio de promoción y

<sup>58</sup> *Ibidem*. Parte II, Artículos 1o. a 19o.

<sup>59</sup> Consejo de Europa, Recomendación 838 de septiembre 27 de 1978.

<sup>60</sup> Adoptada el 27 de julio de 1981, durante la XVIII Asamblea de Jefes de Estado y Gobierno de la Organización de la Unidad Africana reunida en Nairobi, Kenia.

<sup>61</sup> *Ibidem*. Párrafo octavo del preámbulo.

protección para todos los derechos la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos que tiene competencia para conocer de la totalidad de los derechos de la carta que sean infringidos.

La Carta Africana de Derechos Humanos en su Artículo 22 reconoció expresamente el derecho al desarrollo mucho antes que la Declaración de Naciones Unidas de 1986.

## AVANCES EN LA POSITIVACIÓN INTERNACIONAL DEL DERECHO AL DESARROLLO

La finalidad del desarrollo no es otra que el ser humano y la satisfacción de sus necesidades, liberándolo de contingencias como el hambre, la enfermedad, la pobreza y, en general, de los obstáculos para su libre desarrollo.

A nivel universal, la ONU reconoce que:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual, todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él [...] implica también la plena realización del derecho de los pueblos a la libre determinación [...]. La persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario<sup>62</sup> [todos] tienen, individual y colectivamente, la responsabilidad del pleno respeto de sus derechos humanos y libertades fundamentales, así como sus deberes para con la comunidad.

Los Estados tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo [...] de cooperar mutuamente [...] de adoptar, individual y colectivamente medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional<sup>63</sup>

Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deben dar atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.<sup>63</sup>

Sobre el Derecho al Desarrollo se ha expedido innumerables instrumentos internacionales nos referiremos a continuación a algunos de ellos en orden de expedición.

<sup>62</sup> Así lo concibe la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Informe Preliminar A/CONF.166/9 19 de abril de 1995.

<sup>63</sup> Resolución 41/126 de la Asamblea General de la ONU del 4 de diciembre de 1986, que fue aprobada por 146 votos a favor, 8 abstenciones y 1 en contra (los Estados Unidos de América).

## PROCLAMACIÓN DE TEHERÁN<sup>64</sup>

Veinte años después de la vigencia de la DUDH y en un proceso de evaluación de los progresos obtenidos, se produce la proclamación de Teherán, la cual puso en evidencia la necesidad del desarrollo para todos los países del mundo, para superar la creciente disparidad existente entre los países económicamente desarrollados y los países en desarrollo, la cual impide la realización de los derechos humanos en la comunidad internacional, promoviendo que los países desarrollados procuren, por todos los medios, superar esa disparidad.<sup>65</sup>

Destaca, igualmente, que “los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”, llama la atención sobre la necesidad de “buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social” para lograr la aplicación efectiva de los derechos humanos.<sup>66</sup>

Finalmente, la Conferencia Internacional de Teherán, en su resolución final:...exhorta a todos los pueblos y gobiernos a consagrarse a los principios contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y a redoblar sus esfuerzos para ofrecer a todos los seres humanos una vida libre y digna que les permita alcanzar un estado de bienestar físico, mental, social y espiritual.

Este llamado tiene aún vigencia para lograr superar la contradicción existente en los países en vía de desarrollo, entre un gran desarrollo económico y un atraso político, y entre una gran opulencia y la miseria absoluta.

## LA DECLARACIÓN SOBRE EL PROGRESO Y EL DESARROLLO EN LO SOCIAL<sup>67</sup>

En este primer instrumento se da la titularidad del derecho al desarrollo a los pueblos y a todos los seres humanos que sin distinción tienen derecho a vivir con dignidad y a gozar libremente de los frutos del progreso social.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968.

<sup>65</sup> Proclamación de Teherán, considerando 12. Conferencia Internacional de Derechos Humanos mayo de 1968.

<sup>66</sup> Proclamación de Teherán, considerando 13. Conferencia Internacional de Derechos Humanos mayo de 1968.

<sup>67</sup> Proclamada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2542 (XXIV) del 11 de diciembre de 1969.

<sup>68</sup> *Ibidem*. Art. 1.

Con ese fin, se deben eliminar los obstáculos que impiden el progreso social y el desarrollo, como son: todas la formas de desigualdad y de explotación de pueblos e individuos, el colonialismo y el *apartheid*.<sup>69</sup>

Centra la posibilidad del desarrollo en la autodeterminación de los pueblos, en conceptos como: la independencia nacional, el respeto a la soberanía e integridad territorial de los Estados, el usufructo soberano de sus riquezas y recursos naturales, la determinación de sus propias prioridades, objetivos y métodos para lograr el desarrollo y la necesidad de la Paz con relaciones de amistad y cooperación entre los Estados.<sup>70</sup>

Para cumplir el objetivo del desarrollo que es la elevación del nivel de vida material y espiritual de todos los hombres, la Declaración plantea varios objetivos: garantizar el derecho al trabajo, pleno empleo, un salario justo; la eliminación del hambre y la malnutrición; la eliminación de la pobreza con una distribución justa y equitativa del ingreso; asegurar los servicios de salud y la seguridad social; la supresión del analfabetismo y el posibilitar la enseñanza gratuita a todos los niveles; proveer a toda la población de vivienda y servicios comunales; lograr una protección especial a sectores vulnerables como los niños, los ancianos, las mujeres embarazadas, los minusválidos y los impedidos mentales. También crear las condiciones necesarias para un desarrollo social y económico acelerado y continuo, especialmente en los países en desarrollo; modificar las relaciones económicas internacionales y la adopción de nuevos métodos en la colaboración internacional; la eliminación de todas las formas de discriminación y explotación; la eliminación de todas las formas de explotación económica extranjera, especialmente la ejercida por los monopolios internacionales; la participación de todos los países de manera equitativa en los avances científicos y tecnológicos, utilizando la ciencia y la tecnología en beneficio del desarrollo social.<sup>71</sup>

Para lograr estos objetivos, la Declaración exige la movilización de los recursos necesarios mediante la acción nacional e internacional y propone como medios y métodos: la planificación del progreso y del desarrollo social integrando un desarrollo global equilibrado; la participación efectiva de los miembros de la sociedad en la elaboración y ejecución de planes y programas de desarrollo;<sup>72</sup> impone la movilización máxima de los recursos nacionales

<sup>69</sup> *Ibidem*. Art. 2.a.

<sup>70</sup> *Ibidem*. Art. 3.

<sup>71</sup> *Ibidem*. Arts. 10, 11, 12 y 13.

<sup>72</sup> Esto implica, según la Declaración, la participación popular en la vida económica, social, cultural y política de los países

disponibles con utilización racional y eficiente, con incremento progresivo del presupuesto social y del desarrollo; una distribución equitativa del ingreso nacional utilizando como instrumento el sistema fiscal.

Medidas para evitar salida de capitales de los países en vía de desarrollo que van en detrimento de su desarrollo económico y social; medidas para acelerar el proceso de industrialización; fomento rural para elevar el nivel de vida de los campesinos fiscalizando la utilización de la tierra en interés de la sociedad, incluyendo una reforma agraria que permita la justicia social y el suministro adecuado de alimentos a toda la población.

Medidas legislativas, administrativas o de otra índole que garanticen a todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; construcción de vivienda a bajo costo en zonas rurales y urbanas; proporcionar servicios sanitarios a toda la población y servicios médicos preventivos y curativos; poner en práctica amplios sistemas de seguridad social y servicios de asistencia social, mejorando los existentes; la rehabilitación de las personas mental o físicamente impedidas.

Respetar la libertad sindical<sup>73</sup> y participación cada vez mayor de los sindicatos en el desarrollo económico y social; medidas para acelerar, mejorar y ampliar los niveles de enseñanza que deben ser gratuitos para toda la población y eviten el exodo intelectual; buscar altas tasas de crecimiento económico; asistencia técnica, financiera y material bilateral y multilateral en la mayor medida posible, préstamos con bajas tasas de interés, largos períodos de gracia para su pago, facilitando a los países en desarrollo la explotación directa de sus riquezas y recursos naturales; intensificar la cooperación internacional técnica, científica y cultural en materia de progreso y desarrollo social.

Finalmente, propone la indemnización por los daños de carácter social y económicos causados por una agresión u ocupación ilícita de un territorio, por parte del agresor; el desarme general, liberando los recursos para el bienestar económicos y social de todos los pueblos.<sup>74</sup>

Como podemos observar, se trata de un importante instrumento que de ser aplicado en toda su dimensión permitiría rescatar el desarrollo como un patrimonio de la humanidad y deponer el modelo de desarrollo excluyente y violento aplicado durante los últimos 50 años. Sin duda, buena parte de lo que hay que decir, esta dicho, hay que pasar a los hechos, a la

<sup>73</sup> Que implica libre asociación, negociación colectiva y huelga.

<sup>74</sup> Todas estos medios y métodos para el progreso y el desarrollo social se plantean en la Parte III de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

exigibilidad de esta normatividad, tarea que debe estar al centro del quehacer de los hombres y de los pueblos en lo que resta de este siglo y en el inicio del próximo milenio.

### DECLARACIÓN SOBRE EL DERECHO AL DESARROLLO<sup>75</sup>

Frente al derecho al desarrollo, las Naciones Unidas tienen claro que la persona humana es el sujeto central del desarrollo humano, y es su participante y beneficiario conforme al preámbulo y Art. 2-1 de la Declaración de Naciones Unidas Sobre Derecho al Desarrollo de 1986: El Art. 1o. lo concibe como un derecho inalienable en cabeza de los hombres y de los pueblos, facultándolos para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el cual puedan de manera plena disfrutar todos sus derechos humanos.

Se insta a los Estados para tomar todas las medidas necesarias para la realización del derecho al desarrollo (Arts. 3, 4 y 8); La responsabilidad por la realización del derecho al desarrollo se asigna primordialmente a los Estados, individual y colectivamente, pero también a los hombres y a los pueblos; Impone la declaración medidas activas, tanto en el plano nacional como en el internacional para la realización del derecho al desarrollo ( Arts. 3-1, 4 y 8).

Se desprende de la Declaración que los sujetos activos o beneficiarios del derecho al desarrollo son los seres humanos y los pueblos, los sujetos pasivos del derecho al desarrollo son los Estados, individual y colectivamente, los cuales tienen la responsabilidad emanada de la Declaración.

Estas importantes normas sobre el desarrollo imponen nuevos retos y exigen entender que:

Para la mitad más pobre de la humanidad, el desarrollo está, primero que todo, en el derecho a la salud, a la nutrición, al alojamiento, a un mínimo de energía y a la educación que dé posibilidades de una vida digna. Estos bienes dependen esencialmente de un medio ambiente global. En el otro extremo, una minoría de países, por su sobre-consumo, desde hace un siglo, ha comprometido gravemente la capacidad autoregeneradora de la biosfera. Para estos países superdesarrollados, donde crecen grupos de miseria, debe darse una verdadera conversión cultural

<sup>75</sup> Adoptada por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 41/128 del 4 de Diciembre de 1986 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

sobre el desarrollo, medir el desarrollo no por la acumulación de mercancías, sino por la calidad del tiempo y la reducción de las desigualdades.<sup>76</sup>

En cuanto a la justiciabilidad y la posibilidad de exigir jurídicamente el derecho al desarrollo en el sistema de Naciones Unidas, se debe tener en cuenta que el preámbulo hace referencia a los instrumentos pertinentes de Naciones Unidas y a sus organismos especializados en este campo. Cabe la posibilidad de utilizar los mecanismos de protección, como sería el sistema de protección contenido en la Resolución 1503.

Cabría también una supervisión o control político por el sistema de informes periódicos, o el diseño de un sistema de monitoreo por un grupo de expertos o por un relator especial para el desarrollo, designado por Naciones Unidas. Todo esto refleja cómo el derecho al desarrollo debe fortalecer todo el sistema normativo del derecho internacional acerca de los derechos humanos y conducirnos por derroteros ciertos hacia la exigibilidad jurídica del derecho al desarrollo.

## PODER JURÍDICO VINCULANTE DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y DEL DERECHO AL DESARROLLO

Hay necesidad de superar la mera positivación de los derechos económicos, sociales y culturales pasando a su exigibilidad y realización. Estos derechos comprometen la dignidad y la vida misma de los pueblos y las personas. Entonces, no podemos posponer o excluir a una parte de la humanidad del ejercicio pleno de esos derechos, escudándonos en consideraciones como el nivel de desarrollo económico; de ahí que sea importante entender que la vigencia de estos derechos implica la voluntad de los Estados y compromete a múltiples actores internacionales, entre ellos a la comunidad de las naciones.

## SON DERECHOS Y NO UTOPIAS DE LA HUMANIDAD

Uno de los grandes problemas a resolver en el tema que nos ocupa, es el de la redacción como Normas Programáticas de los Instrumentos Jurídicos In-

<sup>76</sup> Centro de Investigación y de Información para el Desarrollo (CRID) “Un mundo de futuro”, *Después de Río*, París, Coloquio Internacional, 19 y 20 de noviembre de 1993, p. 3.

ternacionales que consagran los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya que tanto el PIDESC y los Principios de Limburgo la Carta Social Europea, el Protocolo de San Salvador, entre otros, para su aplicación introducen el concepto de *progresividad*, es decir, que difirieron en el tiempo la realización de los derechos, aplazando su materialización a un futuro indeterminado.

El carácter programático y de simples expectativas de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y del derecho al desarrollo les niega el carácter de verdaderos derechos y los aplaza en su realización para épocas futuras, lo que es un contrasentido y genera gran impunidad. Como ejemplo nos preguntamos si puesto que la FAO ha dicho recientemente que mueren de hambre en el mundo 11 000 niños al día, cómo decirle a la humanidad que el derecho a la alimentación es programático, o cómo seguirlo posponiendo?

La “prohibición de la discriminación” y la “universalidad” se vulneran con el concepto de progresividad, que no tiene una interpretación unívoca, que conlleva un disfrute y carencia desigual de estos derechos tanto entre los Estados, como entre las personas al interior de un mismo Estado. Implica un nivel de disfrute desigual entre las personas frente a un mismo derecho, lo mismo que frente a derechos diferentes.

Lo jurídicamente acertado —debido al desarrollo desigual— sería una Discriminación Positiva en favor de los sectores sumidos en la pobreza para propiciar la justicia social, la igualdad y garantizar la paz.

Es importante anotar que frente a la exigibilidad, el Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA,<sup>77</sup> que realizó los estudios y anteproyectos del protocolo de San Salvador, partió de la premisa de que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son, efectivamente, derechos exigibles.<sup>78</sup> Por ello la necesidad de adoptar mecanismos jurídicos internacionales de protección que no hagan nugatorios los derechos, que permitan su efectividad frente a los Estados violadores de estos derechos.

Consideramos que los contenidos mínimos de los derechos son plenamente exigibles a los Estados y a la Comunidad de las Naciones, independientemente de factores externos como el nivel de desarrollo. Los contenidos

<sup>77</sup> Debe señalarse al respecto que dentro de la OEA existe una gran discusión sobre este tema, pues Estados Unidos considera que estos no son derechos sino metas de desarrollo, y en ese sentido son algo deseables, pero no derechos como tales.

<sup>78</sup> *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América y el Caribe*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Prometeo, 1993.

mínimos que conforman el Núcleo Esencial<sup>79</sup> de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales es intangible, absoluto e inalienable y se debe permitir su disfrute a toda persona para garantizar su dignidad humana.

Por lo tanto, se debe realizar un esfuerzo para buscar el núcleo identificador de esos derechos y propiciar, a nivel universal, su exigibilidad inmediata.<sup>80</sup> La progresividad solo sería viable para satisfacer elementos adicionales a los contenidos mínimos de los derechos, por ejemplo: una vivienda lujosa.

Si no morigeramos el concepto de progresividad estamos aceptando que se puede posponer el derecho a la salud, a la alimentación, a la educación, a la vivienda, al trabajo u otros derechos fundamentales de las personas inherentes a una vida digna. No se puede aceptar que por los obstáculos que tienen estos derechos y por las diferencias económicas de los Estados se haga que esos derechos devengan en simples utopías para millones de seres humanos. Por ello, el énfasis en su exigibilidad inmediata y la responsabilidad que deben asumir para garantizar esos derechos, no sólo los Estados, sino la comunidad internacional toda.

De las normas abordadas se derivan obligaciones claras para los Estados como las de que: “actúen tan rápidamente como sea posible”, el no “diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”, el “aumento de los recursos” económicos y de todo orden para su realización, la utilización del máximo de los recursos disponibles y la utilización “eficaz” de esos recursos.

Los Principios de Limburgo<sup>81</sup> establecen que la parte II del PIDESC impone a los Estados utilizar todos los medios apropiados, legislativos, judiciales, administrativos, económicos, sociales, educativos, eliminación de normas contrarias a la normatividad del pacto, utilización eficaz de los recursos, con el fin de cumplir las obligaciones en él contenidas. El fracaso de un Estado para cumplir con una obligación del Pacto constituye una violación.

Se debe concluir que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales pueden llegar a ser vulnerados de manera parecida a los derechos civiles

<sup>79</sup> Luis Prieto Sanchís, *Estudios Sobre Derechos Fundamentales*. Se entiende por núcleo esencial aquellos elementos que componen un derecho y que son absolutamente necesarios para que los intereses jurídicamente protegidos, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos.

<sup>80</sup> Philip Alston, “Out of the abyss: The challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Quarterly,” vol. 9, 1987, p. 352.

<sup>81</sup> Relativos a la aplicación del PIDESC, adoptados en 1986 en Maastricht, por distinguidos expertos en Derecho Internacional, convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Universidad de Limburgo y la U. de Cincinati.

y políticos; no como consecuencia de la no realización de estos derechos, sino como consecuencia de la adopción de políticas que están directamente orientadas a la supresión de los mismos, como podría ser la política de integración comercial que alejan a los pueblos del acceso a los medicamentos o que arruina la producción nacional de alimentos.

### **OBLIGACIONES JURÍDICAS DE LOS ESTADOS A PARTIR DEL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

Existen dos fuentes principales del derecho internacional, los tratados que establecen reglas expresas reconocidas por los Estados Partes, y la costumbre, como una práctica generalmente aceptada, que tuvo mayor fuerza antes de que existiera un derecho internacional escrito.

Los Estados se obligan para con los Pactos a partir de su ratificación conforme a las normas correspondientes del tratado mismo, si bien los Estados pueden hacer reservas, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, éstas no pueden ser incompatibles con el objetivo del tratado.

Es importante tener claro que el derecho consuetudinario producto de la costumbre tiene gran poder vinculante que se afianza cuando se transforma en derecho escrito con las Declaraciones o los Pactos donde se declara por escrito su existencia, por ello se debe entender que el Derecho Internacional de los Derechos Humanos está en un proceso de construcción y positivación permanente, que ha venido transitando de la costumbre, a las declaraciones, de allí a los Pactos y finalmente a sistemas de protección jurídica internacional para su exigibilidad si los Estados se sustraen de su aplicación.

Lo que se debe tener claro para los efectos de este análisis es que tanto el Derecho Consuetudinario, como las Declaraciones de Derechos y los Pactos formulan principios y normas jurídicas que han de regir las conductas de los Estados y que son de obligatorio cumplimiento.

Es importante resaltar las OBLIGACIONES DEL ESTADO en materia de derechos económicos, sociales y culturales derivadas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos:

1. Obligación de no discriminación en el ejercicio de los DESC.
2. Obligación de adoptar medidas inmediatas: Legislativas, Administrativas, Judiciales, Económicas y Educativas.

3. Obligación de garantizar los niveles esenciales de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a toda la población, proporcionando mínimos de subsistencia que permitan una vida digna.
4. Obligación de reconocer legalmente los DESC y adecuar el marco legal para posibilitar su ejercicio.
5. Obligación de proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos para garantizar los DESC.
6. Obligación de producir y publicitar información sobre los DESC.
7. La obligación de satisfacción, incluye la progresividad de los DESC y su correlativa prohibición de regresividad, es decir, de mantener los niveles de calidad de vida alcanzados sin retroceder.
8. Obligación de respeto, que consiste en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y uso de los recursos propios de las personas para autosatisfacer sus DESC.
9. Obligación de protección, impidiendo que personas naturales o jurídicas (empresas nacionales o multinacionales) violen los DESC de los ciudadanos.
10. Obligación de sancionar los delitos de servidores públicos y de particulares en los casos de corrupción que obstaculicen la realización y violen los DESC.
11. Se deben destinar el máximo de los recursos disponibles para satisfacer los DESC.
12. Adoptar una estrategia nacional para cada uno de los DESC en la que se definan los objetivos para el desarrollo de las condiciones de acceso a los derechos, se determinen los recursos disponibles para alcanzar estos objetivos, la forma eficaz y equitativa para emplear los recursos, metas claras de avance con sistemas de monitoreo y verificación.
13. Garantizar la protección de los sectores colocados en situación de vulnerabilidad.
14. Tener información fiable y clara con indicadores actualizados que permitan saber cuál es la situación de cada derecho, pudiendo así adoptar y conducir políticas públicas para la realización de los DESC.

Puede uno concluir que los derechos económicos, sociales y culturales pueden llegar a ser vulnerados de manera parecida a los derechos civiles y políticos; no como consecuencia de la no realización de estos derechos, sino como consecuencia de la adopción de políticas que están directamente orientadas a la supresión de los mismos.

Hay necesidad de superar la mera positivación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales pasando a su exigibilidad y realización. Estos derechos comprometen la dignidad y la vida misma de los pueblos y las personas; entonces, no podemos posponer o excluir a una parte de la humanidad del ejercicio pleno de esos derechos, escudándonos en consideraciones como el nivel de desarrollo económico; de ahí que sea importante entender que la vigencia de estos derechos implica la voluntad de los Estados y compromete a múltiples actores internacionales, entre ellos a la comunidad de las naciones.

## MECANISMOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DESC

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en general los derechos humanos cuentan con unos instrumentos internacionales en los cuales se hallan consagrados como normas sustantivas y están acompañados de mecanismos para vigilar su cumplimiento por parte de los Estados.

En términos generales puede afirmarse que la verificación del cumplimiento de las obligaciones de los Estados y la evaluación de los niveles de desarrollo o retroceso de los niveles de disfrute de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde una instancia internacional es, en alguna medida, una fórmula de exigibilidad legal de los mismos. Las imperfecciones del derecho internacional de los derechos humanos, que en la mayoría de los casos implican la inexistencia de mecanismos judiciales para hacerlos efectivos en el plano internacional, invitan a explorar ésta y las demás formas existentes para realizarlos de manera concreta. El conocimiento de los instrumentos y mecanismos y su uso creativo permitirán ir madurando y perfeccionando la normativa internacional en la materia, con las consecuencias positivas que de allí se van derivando para la realización de la dignidad humana.

Presentar de manera sucinta las posibilidades y limitaciones de los mecanismos propios del derecho internacional que sirven para la supervisión, es el propósito de estas notas.

Los procedimientos internacionales tienen, en general, los siguientes objetivos:

- a) Función asesora: mejorar las políticas nacionales de asesoramiento general.

- b) Función asistencial: para mejorar las situaciones concretas en lo social, con apoyo técnico y logístico.
- c) Correctiva: para modificar la conducta de Estados que violan, desconocen o transgreden las normas de los derechos internacionales, en su espacio nacional. Las principales formas de supervisión correctiva son: comités, informes y relatores.

## EL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN

En el espacio de la ONU existen varios Comités de Supervisión relacionados con derechos económicos, sociales y culturales, en términos generales las facultades de los comités son: de investigar y de producir conclusiones, observaciones, sugerencias o recomendaciones.

El principal mecanismo utilizado para la supervisión general son los comités integrados por expertos independientes. Otra forma a la que a veces se recurre es a los relatores, que a su vez pueden ser de dos clases: *Por países*; lo cual en la práctica ha estado ligado a situaciones persistentes y graves de violación de derechos civiles y políticos. *Por temas*, como por ejemplo: Grupo de trabajo del derecho al desarrollo y Comité contra la prevención de la discriminación y protección de las minorías.

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales realiza una supervisión general del cumplimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este es un organismo que, aunque no es directamente convencional, como sí lo es el Comité de Derechos Civiles y Políticos, realiza el seguimiento a nombre del Consejo Económico y Social (ECOSOC)<sup>82</sup> organismo que sí tiene este origen.

La vigilancia la realiza principalmente a través de la presentación de informes de los gobiernos y evaluación de la situación de los DESC con la colaboración de organismos técnicos de la ONU (OMS, OIT, UNICEF) y de las ONG nacionales e internacionales.

En la actualidad, los Estados deben presentar informes cada 5 años sobre el estado de cumplimiento de sus obligaciones en general y respecto de todos los grupos sociales en particular.

<sup>82</sup> De la vigilancia del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está encargado el Ecosoc (Consejo Económico y Social), éste creó primero un Grupo de Trabajo y luego un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Existen también órganos de supervisión específicos: son organismos encargados de supervisar los derechos respecto de determinados grupos sociales:

- Comité contra toda forma de discriminación racial
- Comité de Seguimiento a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Comité Encargado de la Convención de los Derechos del Niño.

La participación de las ONG en la supervisión se puede dar:

- Señalando que los informes del gobierno deben ser conocidos con anterioridad y en lo posible discutidos con ONG y organizaciones sociales.
- Permitiendo y provocando el envío de preguntas por parte de las ONG que finalmente un grupo del trabajo del Comité selecciona y completa para que el gobierno prepare su informe directo (en audiencia) sobre puntos que aparezcan en el documento estatal como imprecisos, insuficientes o incorrectos.
- Provocando el envío de informes paralelos alternativos elaborados por las ONG nacionales y publicando una síntesis y resumen de los mismos a manera de documentos de trabajo y como documento oficial en la carpeta que la secretaría entrega a cada uno de los expertos independientes. Para el efecto, el documento de trabajo no debe extenderse más allá de diez (10) hojas y el documento oficial debe reducirse a tres (3) o cuatro (4) hojas; ambos documentos deben referirse a la situación de los DESC y en particular analizar el informe gubernamental.
- Permitiendo y provocando la intervención directa de las ONG en las sesiones en las cuales se analiza la situación de país con intervención oral ante el comité DESC, a la que se agrega una sesión de preguntas y respuestas.
- Permitiendo que se incida con la redacción de borradores, en la elaboración de conclusiones y recomendaciones que finalmente es definida y adoptada por el Comité.

El procedimiento de análisis permite la intervención de gobiernos y de las ONG: en una primera etapa pública se realiza una sesión con gobierno y con organismos especializados y luego con otras ONG.

Se destaca también el sistema de la OIT que es un organismo tripartito compuesto por delegados del gobierno, los trabajadores y los empleadores; ésta composición le provoca un perfil político a sus actuaciones.

Son facultades de la OIT: Establecer normas que regulan la vida del mundo laboral; Establecer mecanismos de supervisión de cumplimiento por los Estados de las obligaciones derivadas de los pactos y recomendaciones y verificar concretamente ese cumplimiento

La OIT tiene varios mecanismos relacionados directa o indirectamente con funciones de supervisión. La autoridad máxima de la OIT es la Conferencia Internacional reunida cada año. En esta asamblea se procede a estudiar asuntos generales o temáticos y situaciones especiales que den lugar a un párrafo especial, referido a un país específico, cuando la conferencia lo considere necesario porque en ese territorio exista una situación en la cual las violaciones o desconocimientos sean graves y sistemáticos.

La Comisión de Expertos de OIT es un órgano técnico encargado de analizar las memorias que debe presentar anualmente cada gobierno sobre determinados convenios ratificados, los documentos alternativos producidos por el movimiento sindical y específicamente elaborados por las organizaciones más representativas. Esta comisión hace solicitudes directas a los Estados para que en casos específicos ajusten su conducta a las obligaciones internacionales en la materia y observaciones cuando se producen en el país violaciones graves y persistentes de los derechos laborales.

Procedimientos contenciosos cuasijudiciales son: Reclamaciones planteadas por organizaciones de empleados o de trabajadores, y quejas presentadas por un Estado.

Existen algunos procedimientos especiales que acompañan acciones específicas y procedimientos diferenciados, nos referimos a las acciones de Libertad sindical y la Contra Discriminación en el Empleo; el resultado final de estas acciones pueden ser recomendaciones específicas que se publican en los órganos de difusión de la OIT.

## EL SISTEMA REGIONAL AMERICANO

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos es un Organismo de supervisión cuasijudicial que vela por el cumplimiento de las obligaciones establecidas por los Estados en el Pacto de San José, se realiza utilizando

informes generales que corresponde presentar a los Estados. Este mecanismo no se ha usado y sus posibilidades están aún por explorar.

El Protocolo de San Salvador formaliza y afianza la facultad de la Comisión Interamericana para conocer de informes generales y quejas particulares en materia de DESC. Este protocolo es un tratado multilateral de reciente vigencia y poca aplicación hasta la fecha.

Otro mecanismos son la peticiones individuales (cuasijudicial) cuyos casos pueden ser estudiados y definidos por la Comisión Interamericana. En Derechos Económicos, Sociales y Culturales las peticiones individuales o de casos pueden presentarse en los siguientes derechos: Asociación Sindical, Educación y Derecho a la salud (de manera indirecta en tanto afecta el derecho a la vida).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos es un organismo judicial en el Sistema Americano. Al estudio de este organismo se llega por dos vías muy restrictivas: a petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o a petición de un Estado. Esta circunstancia hace que hasta la fecha no se haya estudiado ningún caso de manera directa de derechos económicos, sociales y culturales por la Corte Interamericana, aunque hay varias sentencias que hacen referencia a estos derechos. Sin embargo se ha pronunciado indirectamente sobre el tema utilizando su facultad de ser órgano consultivo, indicando que los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son judiciables, e insinuando que se le solicite una opinión específica que le permita desarrollar doctrinalmente el tema.

Como puede observarse, existen instrumentos y mecanismos desde el espacio internacional de los Derechos Humanos que permiten que las ONG incidan en la mejoría de estos derechos en el país y en el avance del desarrollo social. A pesar de sus limitaciones, estos recursos pueden y deben utilizarse para mejorar los niveles de bienestar de la población y para perfeccionar el derecho internacional de los derechos humanos y su eficacia real.

## BARRERAS PARA LA VIGENCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y DEL DERECHO AL DESARROLLO

A sabiendas de la dificultad de reducir la problemática a un número limitado de causas, concentraremos nuestra atención en las siguientes:

## EL AJUSTE ESTRUCTURAL

El proceso de ajuste estructural sigue teniendo un efecto desalentador sobre los derechos humanos y sobre la capacidad de los régímenes legales comprometidos en hacer cumplir y respetar estos derechos.

Es destacable la relativa disminución de la soberanía nacional y del control interno sobre los procesos y recursos económicos locales y el crecimiento correspondiente del nivel de influencia directa de los organismos financieros internacionales sobre las decisiones políticas nacionales. Son a todas luces aspectos del proceso de ajuste que sin duda afectan a los DESC.<sup>83</sup>

Otros analistas afirman que el ajuste consiste más en justificar la dominación del Banco y del Fondo respaldando financieramente el *statu quo*, que en promover el desarrollo humano.<sup>84</sup>

Parece pues, que la iniciativa en materia de formulación de políticas económicas ha pasado de las autoridades nacionales a las fuentes internacionales con efectos frecuentemente negativos para los pueblos del mundo en desarrollo, estableciéndose, al mismo tiempo, una clara dominación de las clases sociales orientadas al comercio exterior.<sup>85</sup> A medida que los inversionistas y los acreedores extranjeros han ido aumentando su poder e influencia en las estructuras normativas nacionales, el poder y el alcance del Estado han ido disminuyendo, en especial en los países que aplican medidas de ajuste.<sup>86</sup>

Para lograr una explicación a la contradicción éxito-fracaso —depende quien lo diga—, de las medidas del FMI y del BM es interesante examinar algunos documentos. Un autor señala que los beneficios económicos del ajuste en la mayoría de los casos africanos han sido modestos o nulos. Pocos programas de reforma han conseguido la tasa de crecimiento o el aumento de la producción agrícola *per capita* deseados, mejorar el saldo en cuenta corriente o la situación de la deuda externa.<sup>87</sup>

<sup>83</sup> “El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos”, Comisión Andina de juristas, Seccional colombiana, p. 28.

<sup>84</sup> James Bovard, *The World Bank vs. the World’s Poor* (1987), Washington, Cato Institute Policy Analysis, núm. 92.

<sup>85</sup> Dharam Ghai (ed.), *The IMF and the South: The social impact of crisis and Adjustment*, Zed Press, 1991, p. 38.

<sup>86</sup> *Ibidem*, p. 6.

<sup>87</sup> Richard Sandbrook, “Economic crisis, structural adjustment and the state in Subsaharan Africa” in *The IMF and the South*, 1991, p. 95.

Al examinar la misma región, el FMI interpreta respecto de aquellos países que han experimentado un escaso crecimiento a largo plazo, con un continuo deterioro del ingreso *per capita*, tal como ha ocurrido en el África Subsahariana, que “...donde se han aplicado con firmeza programas de ajuste estructural se han mejorado los resultados en materia de crecimiento...”<sup>88</sup>

El Relator Especial no considera cierta, por otro lado, la afirmación frecuentemente escuchada en el FMI y el BM, de que el ajuste es la única alternativa para las economías de países no desarrollados.<sup>89</sup> No obstante, los conceptos más recientes de ajuste que aplican el FMI y el BM, éstos parecen aún inspirarse con demasiada frecuencia en la teoría económica y no en las consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas del ajuste en más de 70 países.<sup>90</sup>

...Parecería, a primera vista, que la aplicación de las mismas normas a este respecto haría inaplicable el compromiso contraído por cada uno de los Estados parte en el Pacto a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos [...] lo cual, desde luego, no es cierto. Por otra parte, las condiciones generalmente establecidas por el FMI, que todo país beneficiario debe cumplir antes de recibir financiamiento del BM o antes que se le considere solvente internacionalmente se refieren a esferas de participación del Estado que pueden influir de manera decididamente negativa en la realización de los DESC. Como principio general, las condicionalidades jamás deberán redundar en violaciones flagrantes de los DESC, ni deberán amenazar la satisfacción de las necesidades de subsistencia básicas.<sup>91</sup>

Según cifras recientes acerca del ajuste aplicado en América Latina y el Caribe, el consumo *per capita* del sector empresarial aumentó en 16% mientras que el consumo de la mano de obra disminuyó en 25%.<sup>92</sup>

La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo considera que el ajuste debería abordar al menos los siguientes puntos:

- a) aumentar considerablemente el nivel y calidad de participación popular, concretamente a quienes más afecta el ajuste,

<sup>88</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63.

<sup>89</sup> *Ibidem*. Nota 65, p. 31

<sup>90</sup> UNICEF, *Ajuste con Rostro Humano: protección a los vulnerables y promoción del crecimiento*, Oxford, 1987.

<sup>91</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 32

<sup>92</sup> *The IMF and The...*, *op. cit.*, p. 21.

- b) mayor transparencia institucional de las instituciones financieras internacionales y autoridades nacionales que negocian el ajuste,
- c) efectuar un ajuste económico en el mundo industrializado, que tome en cuenta las ramificaciones internacionales de la adopción de decisiones a nivel nacional,
- d) el suministro de recursos financieros y de otra índole para alcanzar los objetivos fijados por medidas de ajuste adecuadamente elaboradas,
- e) elaborar un programa de ajuste en el que se aplique un planteamiento que tome realmente en cuenta las características de cada caso,
- f) la defensa y el aumento de las inversiones en desarrollo de los recursos humanos, especialmente importantes en periodos de ajuste.<sup>93</sup>

## LA DEUDA

Los factores que inciden en este fenómeno los resumimos en los siguientes:

- a) apertura Económica: implica tener que gastar cantidades fabulosas cada año en importaciones, y en consecuencia, verse obligado a pedir prestado dinero para hacer esas importaciones. La naciente industria debía ser protegida de la competencia de los países con más recursos, más tecnología y más desarrollo. Esto fue abandonado, por lo que la industria se arruinó; aumentando los desempleados y subempleados.
- Los Estados Unidos, el país más industrializado del mundo, paradójicamente protege celosamente con todo tipo de fórmulas arancelarias y de otra naturaleza, no sólo a su industria que está lejos de ser competitiva en muchas ramas, sino también los productos agrícolas como el azúcar de remolacha y el jarabe de maíz para endulzar refrescos.
- b) endeudamiento externo: como consecuencia del incremento de las importaciones, es uno de los factores principales de la deuda.
- c) la corrupción: es un elemento a tener en cuenta —aunque no el determinante—, porque está en los orígenes de la deuda. Es un ejemplo de cómo la actuación de los gobiernos puede ser mejor o peor, y tiene incidencia en la situación.
- d) gastos militares: le compran a los países del Tercer Mundo las materias primas a precios de hambre, para fabricar portaaviones, acorazados,

<sup>93</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, pp. 92 y 93.

cohetes estratégicos, submarinos nucleares, y sufragar, además, la guerra de las galaxias. Es en la guerra contra el hambre y aquí en la tierra donde debieran invertirse esos recursos.

- e) fuga de capitales: cuando se pierde la confianza en la moneda nacional que es lo que ha ocurrido en los países latinoamericanos, mucha gente que quiere asegurar su dinero, lo cambia, lo deposita en Estados Unidos o en Europa con un alto interés, teniendo así asegurados el dinero y los intereses.
- f) las tasas de interés: el problema está en los enormes intereses que hay que pagar cada año, religiosa y puntualmente, acompañados de medidas políticamente inaplicables, exageradas e irreales metas relacionadas con la inflación, reducción del déficit presupuestario, restricción a los gastos sociales en países llenos de necesidades alimenticias, médicas, educacionales, de empleo, de vivienda, etcétera, y otros puntos exigidos por el FMI.
- g) intercambio desigual: el crecimiento constante de los precios de los equipos, maquinaria y demás productos elaborados que se importan de los países industrializados y, la pérdida creciente del poder adquisitivo de las exportaciones básicas de los países en desarrollo. El fenómeno se ha ido presentando históricamente y puede seguirse con precisión en las últimas cuatro décadas. Es una especie de ley que prevalece en el comercio entre los países en desarrollo y los países industrializados.

Según el BM, la deuda del Tercer Mundo ascendía a 1 351 billones de dólares a fines de 1991.<sup>94</sup> La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) coloca esta cifra en 1 450 billones.

Los Estados, para la satisfacción de las obligaciones vinculadas con la deuda, violan inevitablemente los derechos humanos, el derecho al desarrollo y el derecho a la libre determinación de sus pueblos; Los Estados, al registrar que las obligaciones derivadas de la deuda externa son incompatibles con el cumplimiento de los derechos humanos, el derecho al desarrollo y/o el derecho de libre determinación, están obligados a asegurar, en primer lugar, los derechos, volviendo así nulas otras obligaciones; La deuda se debe considerar ilegítima y legalmente nula, y no exigible, cuando es el resultado de corrupción, fraude, error mutuo, coacción, del abuso del derecho y la mala fe, así como cuando emergió de préstamos que claramente no sirvieron

<sup>94</sup> NCR Hamdelsblad, 16 de diciembre de 1991, p. 11.

a la población de un país sino a intereses mezquinos externos o internos; La deuda cuya amortización es imposible o impracticable por condiciones fuera del control de los países endeudados es legalmente nula; y la comunidad internacional y los acreedores comparten la responsabilidad legal por la deuda de los países del Sur y tienen la obligación legal de promover soluciones justas y perdurables a la crisis.

Como señala el Relator Especial, la crisis de la deuda ha producido una transferencia sin precedentes de recursos del Sur al Norte, que, entre 1982 y 1990, ascendió a por lo menos 432 000 millones de dólares, equivalente a seis Planes Marshall, en dólares de 1991.<sup>95</sup> Entre 1985 y 1990, el Brasil pagó a sus acreedores 54 500 millones de dólares más de lo que recibió en nuevos préstamos. Según la Organización Meteorológica Mundial se necesitaría poco menos de esa cantidad (50 000 millones) para abastecer de agua potable y desague a toda América Latina durante el próximo decenio.<sup>96</sup>

La crisis de la deuda condujo a un tremendo aumento del empobrecimiento. La UNICEF estima que más de 500 000 niños mueren anualmente como consecuencia directa de problemas actuales vinculados con la deuda.<sup>97</sup>

La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad) propone: Los pagos de la deuda no deben primar sobre los derechos fundamentales del pueblo de los países deudores, en particular respecto del derecho a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la atención de la salud y un medio ambiente sostenible y sano. Todo país debe contar con recursos suficientes para permitir que haya un desarrollo y un crecimiento sostenido y sostenible.<sup>98</sup>

Análogas declaraciones ha hecho en más de una oportunidad la Comisión de Derechos Humanos y la Asamblea General de Naciones Unidas. De no haber una reducción considerable o una condonación de la deuda, serán muy escasas las perspectivas de un mundo en que sea viable la realización de los DESC.<sup>99</sup>

Es sencillamente imposible pagar la deuda, ni puede llevarse a cabo en la práctica ni lo resisten nuestros países, ni resolvería jamás el problema del desarrollo. Constituye un imposible económico, un imposible político y un

<sup>95</sup> Susan George, *The Debt Boomerang. How Third World Debt Harms Us all*, Amsterdam, TNI, 1991.

<sup>96</sup> Ken Silverstein, "Cholera and Austerity" en *Z Magazin* (sept. de 1991), pp. 52 a 56.

<sup>97</sup> Elmar Altvater, Kurt Hubner, Jochen Lorentzen y Raúl Rojas (eds.), *The Poverty of Nations: A guide to the debt crisis from Argentina to Zaire*, Londres, Zed Books, 1991.

<sup>98</sup> Eurodad, Target 92, dic. de 1991, p. 16.

<sup>99</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 41.

imposible moral.<sup>100</sup> Lo anterior obliga a un rediseño del esquema polarizante de distribución de riquezas, dirigido a combatir la pobreza a escala mundial, que resuelva las necesidades básicas humanas empleadas como indicador de los grupos de población que están comprendidos en esa franja económica.

Pareciera que la idea del FMI es conducir al establecimiento de un programa mundial para la reducción de la pobreza en el decenio de los 90, programa compuesto de 3 puntos principales: a) desarrollo de las políticas nacionales, b) estímulo de las condiciones económicas externas favorables y c) expansión de las políticas adecuadas de financiación del desarrollo.<sup>101</sup> Esta política se viene implementando en América Latina con Nicaragua y Bolivia.

El FMI plantea que los gastos militares que superen el límite básico exigido por la seguridad pueden denominarse gastos improductivos.<sup>102</sup> De acuerdo a la perspectiva mundial actual *el gasto militar interno no fomenta el bienestar, mientras que los gastos en servicios sociales y económicos sí lo hacen*. Es alentador escuchar que el FMI insiste en los aspectos sociales del ajuste.

Resulta claro que el estudio de estas cuestiones, y una reforma de estatutos de estos organismos, exigiría un mandato específico y los aspectos de política estudiados en párrafos anteriores deben figurar entre las consideraciones fundamentales en el examen de una posible reforma de estas instituciones.

Otra orientación posible o complementaria de las actividades sería, según el Relator Especial, intensificar la cooperación interinstitucional, dentro del sistema de la ONU, incluida la cooperación entre los órganos de derechos humanos y las instituciones financieras.<sup>103</sup>

## LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

Tomando en cuenta que el BM, el FMI y otros órganos de la ONU diseñan los programas de ajuste económico, se debe dar más énfasis en la coordinación entre ellos y en la inclusión de los aspectos sociales desde el diseño mismo

<sup>100</sup> Entrevista concedida por Fidel Castro Ruz, “Necesidad de un nuevo orden económico internacional”, al director del periódico *Excelsior* de México, 21 de marzo de 1985.

<sup>101</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 78.

<sup>102</sup> Estudio del 24 de junio de 1991, pp. 193, 203 a 205, preparado por Daniel P. Hewit, del Departamento de Finanzas Públicas.

<sup>103</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, pp. 78 y ss.

del programa y no una especie de postre social.<sup>104</sup> La preparación de documentos básicos de política podrían llegar a ser una esfera importante en la que deberían concentrarse las actividades en materia de DESC.<sup>105</sup>

La cuestión de políticas fiscales en el contexto de la aplicación de programas de estabilización y ajuste guarda relación directa con la realización de los DESC. Aunque se ha reconocido claramente su importancia “...las dificultades políticas, las directrices sobre condicionalidad y los problemas de calendario han impedido que se los tomara en cuenta seriamente en los programas del Fondo”.<sup>106</sup>

### DISTRIBUCIÓN INEQUITATIVA DE LOS INGRESOS

En general existe una lamentable tendencia a vincular la distribución de los ingresos —tanto dentro de los Estados como entre ellos— con la realización de los DESC. Por ejemplo, el BM advierte contra la redistribución de los ingresos, aduciendo que “puede ser perjudicial y, en todo caso, sucede con frecuencia que los beneficios los perciben los menos necesitados”.<sup>107</sup>

La distribución de los ingresos dentro de los Estados sigue siendo penosamente injusta. Aún en los países industrializados, donde existen normalmente formas de tributación relativamente progresivas y elevados niveles de desarrollo económico y de consumo, el 20% más rico recibe 7 veces más que el 20% más pobre.<sup>108</sup>

Las condiciones de la distribución en gran parte del mundo en desarrollo son considerablemente peores. Países tan diversos como Botsuana, Brasil, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, Jamaica, Guatemala, Malasia, Panamá, Perú, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela mantienen sistemas económicos donde el 20% más rico de la población posee más del 50% del total de ingresos familiares (y en algunos casos más del 60) mientras que la proporción correspondiente al 20% de familias más pobres oscila alrededor de 4%.<sup>109</sup>

<sup>104</sup> “Assistance strategies to reduce poverty” Memorandum by the president of the World Bank to the Executive Directors, Washington, 1990, pp. 1 a 3.

<sup>105</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 71

<sup>106</sup> Vito Tanzi, “Fiscal policy, growth and the design of stabilizationprogrammes” in Mario L. Bleyer and Ke-young Chu (eds.), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in developing Countries*, FMI, 1989, p. 25.

<sup>107</sup> *Informe sobre Desarrollo Mundial 1991*, BM, p. 11.

<sup>108</sup> PNUD, *Desarrollo Humano. Informe 1991*, pp. 62 a 65,

<sup>109</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65 p. 43.

En los años 80 hubo cambios en la repartición del ingreso en los países. Las clases trabajadoras urbanas y grandes sectores de la clase media se han empobrecido, mientras que los grupos y los empresarios vinculados de una forma u otra con la internacionalización del capital, representan los principales beneficiarios económicos de los últimos 10 años.<sup>110</sup>

Entre los Estados la situación es también crítica. El ingreso medio de los países ricos es 58 veces superior al de los países menos adelantados. Visto desde un ángulo diferente, los más pobres entre los países en desarrollo sostienen a más de la mitad de la población mundial, pero su ingreso es sólo el 5,6% del ingreso mundial.<sup>111</sup>

Pese al objetivo de la ONU de que los países de la OCDE dediquen el 0.7% de su PNB a la “asistencia para el desarrollo” (objetivo logrado por un puñado de países solamente), la proporción real de toda ayuda que llega, no solamente a los sectores más pobres sino al propio país beneficiario, es denigrantemente exigua. Por ejemplo, actualmente, en los EUA, 70% de cada dólar de “asistencia” al Tercer Mundo en realidad nunca sale de ese país. Respecto de otros países industrializados la proporción es análoga.<sup>112</sup>

Las desigualdades cada vez mayores en materia de ingresos no sólo ponen en peligro la realización de los DESC, sino que polarizan excesivamente y fragmentan a las sociedades en el precario y desestabilizador dualismo de “ricos y pobres”. La distribución de los ingresos es una cuestión crítica, fundamentalmente por su relación con la democracia.<sup>113</sup> Lo importante no es sólo el nivel de ingreso, sino también el uso que se hace de ese ingreso.<sup>114</sup>

## CONCEPCIONES ERRÓNEAS ACERCA DEL ESTADO

La base jurídica sobre la que se asientan los DESC supone fundamentalmente la presencia de un Estado “fuerte” como motor que impulse la realización de esos derechos, junto a una orientación nacional favorable a ellos. Las realidades políticas prevalecientes en la mayoría de los Estados contradice esto y la visión del “papel apropiado” que propugna cada vez más el Banco Mundial, según la cual, toda acción del Estado en la economía es sospechosa.<sup>115</sup>

<sup>110</sup> *The IMF and The..., op. cit.*, p. 6.

<sup>111</sup> A/45/380, p. 11.

<sup>112</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 44

<sup>113</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 45

<sup>114</sup> *Informe Sobre Desarrollo Humano 1994*, PNUD, p. 19.

<sup>115</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p.46.

Más bien la norma es un Estado “particularista” o “débil” (cada vez más) que tiende a gobernar, sobre todo basándose en las conexiones, los incentivos, los vínculos políticos, el dinero, y el clientelismo.<sup>116</sup> El Estado “particularista” hará que la modificación de políticas se convierta en mera retórica. Además, este problema es uno de los principales factores que explican por qué se insiste tan poco en la caracterización de los DESC como “derechos”. Por consiguiente, los problemas relacionados con estos derechos podrían no depender únicamente de las políticas, sino de la naturaleza de la estructura del propio Estado.<sup>117</sup>

En muchos países los ciudadanos consideran que el “Estado” democráticamente elegido o no, es una entidad que tiene poco que ofrecerles. En la mayor parte de los países, los pobres, sobre todo, suelen temer al Estado y a sus agentes en lugar de percibirlos como colaboradores en su lucha por la sobrevivencia. Basta observar que muchas de las acciones llevadas a cabo por grupos sociales desfavorecidos son consideradas por los funcionarios públicos de numerosos países como técnicamente “ilegales”, mientras que la aplicación de la ley está destinada a violar y a no respetar los derechos de los pobres.<sup>118</sup>

### EL CRECIMIENTO ECONÓMICO COMO PANACEA

Aunque se debe reconocer que el crecimiento es necesario para el éxito de una política de realización de los DESC, las políticas orientadas hacia su logro no son, por sí mismas, suficientes.<sup>119</sup>

Al parecer no existe ninguna seguridad de que el crecimiento impulsado por un mercado abierto, conducirá necesariamente a la disminución de la pobreza o a un mejoramiento de la situación efectiva de los DESC. En algunos casos se considera que el crecimiento económico, que es la ideología dominante de los círculos internacionales del desarrollo, se ve amenazado por los aumentos de salarios. El crecimiento no es por sí mismo una garantía de prosperidad para el conjunto de la sociedad.

<sup>116</sup> Hans Blomkvist, “Housing and the State in the Third World: Miniperceptions and Non-Perceptions in the International Debate”, en *Scandinavian Housing and Planning Research*, vol. 6, 1989.

<sup>117</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 47.

<sup>118</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 48.

<sup>119</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 49.

Hoy en día, se reconocen ampliamente las extensas y serias deficiencias del PNB como indicador de bienestar y al parecer el índice de desarrollo humano (IDH) del PNUD puede constituir una alternativa, al menos en parte, a su utilización.<sup>120</sup> Si bien el IDH sólo tiene cinco años de existencia, ya ha tenido grandes repercusiones en la formulación de políticas de desarrollo humano.<sup>121</sup>

Según la UNICEF:

Máxima inversión en la población y mínima en los mercados es el mensaje central de las actuales recomendaciones del BM [...] [pero] el Banco no valora en los mismos términos ambos aspectos de política de desarrollo y sigue dando a entender que los mercados pueden cometer pocos errores y que todo crecimiento económico es necesariamente favorable (incluido el tipo de crecimiento rápido por el BM en la región amazónica y que no ha beneficiado a la mayoría más pobre de la población ni tampoco al medio ambiente). Al mismo tiempo, la intervención gubernamental en la economía se considera invariablemente culpable mientras no se demuestre su inocencia.<sup>122</sup>

## LA PRIVATIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El reconocimiento retórico del papel del Estado, hecho por el BM, aunque sólo sea en una posición secundaria detrás del mercado, no oculta la propensión general en favor de la privatización y la reducción de la participación del Estado en la economía. El FMI ha afirmado a este respecto que “en la actualidad se reconoce ampliamente que los gobiernos deben reducir su alcance a aquellas esferas en las que pueden aportar una contribución positiva al funcionamiento de la economía”. Incluso en los países que han seguido estos consejos, la situación de los derechos socioeconómicos no han visto progreso alguno, más bien un retroceso al reformar a los ajustes los códigos laborales, la medicina, salud y otras esferas en las que antes intervenía el Estado.

La fiebre de privatizaciones ha generado la errónea creencia de que la propiedad privada debe constituir un aspecto intrínseco del proceso de desarrollo del decenio del 1990. Desde luego, se debe recordar que en ninguna parte de los Pactos se menciona el derecho de propiedad.

<sup>120</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, pp. 49 y 50

<sup>121</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 95, p.114.

<sup>122</sup> UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia* 1992, Oxford University Press, p. 34.

La nueva insistencia en la supuesta necesidad de reformar los sistemas jurídicos para incluir el derecho de propiedad quizá se pueda apreciar mejor en el contexto del conflicto con los objetivos aún más acuciantes relacionados con los derechos sobre la tierra, la reforma y la redistribución agraria y el derecho, igualmente decisivo, a una vivienda apropiada.<sup>123</sup>

### CONCEPCIONES ERRÓNEAS ACERCA DEL DESARROLLO

En la actualidad se advierte un alentador consenso en casi todos los organismos de ONU referido a que alguna forma de desarrollo humano debe acompañar al desarrollo económico. No obstante, ello se limita a esta ecuación simple y evidente, y es aquí donde las opiniones discrepan; en particular en cuanto a la forma de alcanzar este doble objetivo simultáneamente. Una mayor inclusión de las pautas y objetivos de derechos humanos en todos los aspectos del proceso de desarrollo (lo que está ocurriendo más que nunca antes), podría ayudar a promover un enfoque más integrado.<sup>124</sup>

El desarrollo humano nunca ha sido prioritario para los países ricos. Según la proporción de gastos en proyectos de desarrollo humano del PNUD, los Estados Unidos, pese a tener el PNB más elevado del mundo, sólo dedican 0.01% de su PNB a la ayuda en esferas relacionadas con el desarrollo humano.<sup>125</sup> Los 12 principales países donantes de ayuda internacional dedican menos de 10% a la satisfacción de las necesidades básicas de los países receptores.<sup>126</sup> La ayuda para el desarrollo ha sido tan extremadamente limitada que no ha afectado de modo significativo la pobreza mundial.

Cada vez se cuestionan más los avances que los proyectos de organismos como el BM tienen en materia de desarrollo, e incluso el mismo Banco habla de fracaso en un altísimo porcentaje. Por su parte, el enfoque imaginativo y nuevo adoptado por el PNUD respecto al desarrollo humano constituye evidentemente un paso importante, oportuno y constructivo para fomentar el desarrollo real en todo el planeta.<sup>127</sup>

Las pautas de desarrollo que perpetúan la desigualdad actual no son ni sostenibles ni dignas de sostenerse. El desarrollo humano sostenible entraña

<sup>123</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, pp. 53 a 55.

<sup>124</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 56.

<sup>125</sup> PNUD, *Desarrollo Humano: informe 1991*, p. 132.

<sup>126</sup> UNICEF, *Estado Mundial de la Infancia*, 1992, Oxford University Press, p. 41

<sup>127</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 58.

que tenemos una obligación moral de hacer por las generaciones que nos sucederán, significa que el consumo actual no puede financiarse durante mucho más tiempo incurriendo en deudas económicas que deben pagar otros. Significa que hay que hacer inversiones suficientes en la enseñanza, en la salud y que los recursos deben utilizarse de manera que no creen deudas ecológicas.<sup>128</sup>

### VOLUNTAD POLÍTICA DEFICIENTE

“La ausencia de compromiso político, y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre”, comienza diciendo el PNUD en su Informe de 1991. Calcula asimismo que cerca de 50 000 millones de dólares (2% del PNB de países en desarrollo) podrían asignarse anualmente a propósitos más productivos. La congelación de los gastos militares, la contención de la fuga de capitales, la lucha contra la corrupción, la reforma de las empresas públicas y la reducción de las actividades de vigilancia interna se cuentan entre las esferas en que se podrían lograr nuevas economías.<sup>129</sup>

Con demasiada frecuencia se supone que la voluntad política en materia de DESC es suficiente, una vez que se ha puesto en vigor la legislación concerniente a un derecho específico o a aspectos de éste. Si bien la adopción de medidas legislativas puede ser un medio apropiado, es evidente que esto no basta. Un ejemplo es el derecho a la vivienda (párrafo 1 del Artículo 2 del Pacto), estipulado en más de 30 constituciones nacionales, puede decirse que en ninguno de esos países se lo ha reconocido en la práctica.<sup>130</sup>

### DESTRUCCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

Las medidas de ajuste estructural, entre las que figura invariablemente un aumento de las exportaciones, suelen traducirse en una explotación excesiva de los recursos naturales, que neutraliza los esfuerzos de los gobiernos por resolver problemas ecológicos. La destrucción de los recursos naturales aumenta la incapacidad de las personas cuya subsistencia depende del medio

<sup>128</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 95, p.21.

<sup>129</sup> PNUD, *Desarrollo Humano: informe 1991*, p. 5.

<sup>130</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 61.

ambiente para procurarse materiales de construcción y alimentos y, por tanto, satisfacer sus necesidades.

Los grandes embalses que inundan los pueblos y las tierras poseídas tradicionalmente por indígenas, la tala de las selvas pluviales tropicales, la falta de regulación de las industrias contaminantes y otros numerosos ataques destructores al medio ambiente no sólo amenazan la estabilidad a largo plazo de la ecoesfera sino que, con el tiempo, pisotean los derechos de las personas.<sup>131</sup>

Igualmente se producen cotidianamente violaciones a la “higiene ambiental” como la contaminación de las aguas, eliminación inadecuada de los desperdicios, tratamiento nulo o inadecuado de las aguas residuales y la basura, insuficiente cantidad de agua y de instalaciones de aseo, la presencia de vectores de enfermedades o de parásitos en las viviendas, las dimensiones inadecuadas de las viviendas, la contaminación del aire en el interior de los edificios, el estrés mental unido al temor del desalojo forzoso, las carencias nutricionales, el acceso inadecuado a la atención sanitaria curativa o preventiva.<sup>132</sup>

En términos relativos, los factores ecológicos afectan más a la economía de los países en desarrollo. El costo estimado de deforestación en Etiopía oscila entre 6 y 9% del PNB y en Burkina Faso es de 5.7%.<sup>133</sup>

#### GASTOS MILITARES Y CONFLICTOS ARMADOS

La relación entre los gastos militares y los conflictos armados y la vigencia efectiva de los DESC, es obvia y no requiere explicación. Sin embargo, debería tenerse en cuenta el Principio de Limburgo Núm. 65 que dice:

La violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales socava la verdadera seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacional. El Estado responsable de una violación a estos derechos no deberá invocar la seguridad nacional como medio para justificar la adopción de medidas destinadas a suprimir toda oposición a tal violación para perpetrar prácticas represivas contra la población.<sup>134</sup>

<sup>131</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 61.

<sup>132</sup> Hardoy y Satterthwaite, *op. cit.*, pp. 172 a 177.

<sup>133</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, p. 62.

<sup>134</sup> “Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Human Rights Quarterly*, vol. 9, núm. 2, mayo de 1987, pp. 122 a 135. Véase, también, la *Revista Núm. 37*, 1986.

El PNUD afirma que los gastos militares a escala mundial, pese a una disminución recibida con beneplácito, aún siguen siendo equivalentes cada año a los ingresos combinados de la mitad de los habitantes del planeta y propone que todos los países del mundo deberían convenir en una reducción de 3% anual de los gastos militares durante el lapso 1995-2005.

En los países en desarrollo, los militares han desempeñado también su papel central. En sistemas democráticos débiles su rol ha sido más directamente político, han tenido mejor financiación y a menudo han estado en posición de fuerza para dirigir el proceso político.<sup>135</sup>

### DUALIDAD DE CRITERIOS RESPECTO A LOS DERECHOS HUMANOS

Pese a que el derecho internacional concede sin reservas la misma importancia a los DESC que a los civiles y políticos, se sigue prestando a estos últimos mayor atención. No hay mas que analizar la incapacidad de garantizar judicialmente el ejercicio de los DESC y los distintos aspectos de la falta de reconocimiento, el número relativamente pequeño de ONG que se ocupan principalmente de ellos —y especialmente de su vigilancia— y la formulación lingüística que presentan en los instrumentos jurídicos. El hecho que el Comité de DESC sea el único comité no creado en virtud de un tratado que se encarga de controlar el respeto por los Estados del Pacto en cuestión, pone de relieve el doble tratamiento *de facto* de aquellos derechos.

La Comisión de Derechos Humanos debiera considerar seriamente el desarrollo de la voluntad y de los medios de responder a los informes de los Estados y, de ser necesario, pedir al Ecosoc que estimule este proceso.<sup>136</sup>

### CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Hay necesidad de profundizar en varios de los temas relativos a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: en los contenidos de los derechos, precisando los contenidos mínimos de cada uno de los DESC; en la creación de sistemas de indicadores que permitan un monitoreo sobre los derechos y a su vez un seguimiento a las políticas públicas frente a cada uno de los derechos por parte de los ciudadanos y de las propias autoridades; en el desarrollo de

<sup>135</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 95, pp. 2.7 y 54.

<sup>136</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/63. Nota 65, pp. 64 y 65.

los mecanismos internacionales de protección con la postulación de casos; en el diseño de mecanismos eficaces y ágiles de protección en el derecho interno para lograr su justiciabilidad; en educación a la sociedad para que asuma posiciones éticas frente a las violaciones sistemáticas de estos derechos; en la formación de jueces y abogados que los reconozcan como derechos y los hagan cumplir; en mirar como se asumen temas de macroeconomía desde la perspectiva de los derechos humanos, o como supeditamos la economía a la dignidad de la persona humana y no a las reglas del mercado.

Avanzar en la construcción de modelos de desarrollo que permita a los pueblos disfrutar de los derechos humanos integrales; en un modelo económico y social que nos permitan pasar de la teoría al conocimiento práctico que dé salidas para los millones de seres humanos hoy sumidos en la miseria por la violencia económica.

Trabajar para que los derechos, económicos sociales y culturales sean verdaderos derechos exigibles y justiciables que se traducen en atributos de la persona y que por tanto se pueden demandar del Estado y de la sociedad en su conjunto.

Se concluye que los responsables de garantizar el Derecho al Desarrollo y los Derechos Económicos Sociales y Culturales son, en primera instancia, la Comunidad Internacional y cada uno de los Estados, que deben destinar para ello el máximo de los recursos de manera eficiente, adoptando las medidas legislativas y administrativas para posibilitar que sus propios pueblos y todos los seres humanos gocen de esos derechos.

Que está en cabeza de los Estados el DEBER DE SATISFACCIÓN Y DE PROTECCIÓN DE LOS DESC. Se desconocen esos derechos si los Gobiernos no los garantizan mediante políticas sociales y de desarrollo que permitan su disfrute; pero igualmente se desconocen si se adoptan políticas como las controvertidas neoliberales o de integración económica que impiden la realización de esos derechos y propician su violación.

De manera indirecta, los Estados son responsables, y faltan al deber de protección, si permiten que otros Estados, personas extranjeras o multacionales intervengan para propiciar el desconocimiento de estos derechos o si toleran formas de neocolonialismo, al igual que si permiten que empresas nacionales, personas naturales o jurídicas —bajo su jurisdicción— violen a sectores débiles de la población estos derechos, si las normas internas protegen formas de propiedad que impiden realizar los derechos como sería la concentración de la propiedad de la tierra frente al derecho a la alimentación

de la población o a los derechos de los trabajadores agrarios desplazados en forma violenta.

La Comunidad internacional es responsable por la permisividad frente a las políticas de los Estados ricos que expolian a los países sumidos en la pobreza, al igual que el no controlar las políticas de ajuste estructural impuestas por el FMI, el BM o la OMC, que no responden a la juridicidad internacional ni a los bienes jurídicamente tutelados por el DIDH, sino que responden a intereses mezquinos de sectores financieros y de gran poder económico internacional.

Podríamos decir que en materia de derecho al desarrollo y de ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales a *contrario sensu* de los derechos civiles y políticos, la responsabilidad se hace extensiva a agentes privados diferentes a los Estados y a la Comunidad de las Naciones, en la medida que entes de orden económico como las multinacionales, los sindicatos patronales, los bloques de productores, etc., se constituyen en violadores de estos derechos. La responsabilidad de los Estados y de la Comunidad Internacional deriva en no controlar y evitar esos abusos, o incluso, por propiciar esa violaciones y afianzar la impunidad al no castigar a los responsables.

Las violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales básicos, como la alimentación y la salud, y la privación del derecho al desarrollo deben considerarse crímenes contra la humanidad en la medida que generan genocidios y ecocidios irreparables, que frustran el desarrollo individual y colectivo de la humanidad, sumiendo a millones de seres humanos en el hambre y la miseria, constituyéndose en un atentado contra la Paz y la convivencia pacífica, lesionando de manera profunda los postulados éticos que inspiran todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En esta problemática, las ONG tienen un papel primordial, deben iniciar, entre otras cosas, investigaciones en el terreno concreto de la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incitar la utilización de las vías jurídicas y de los recursos disponibles y redactar informes u observaciones críticas sobre los informes presentados por los Estados, concernientes a la realización de estos derechos.

Deben intervenir ampliamente, creando acciones destinadas a sensibilizar la opinión pública sobre los derechos económicos, sociales y culturales, participando activamente en la aplicación de la legislación internacional existente, y si es necesario, en la reelaboración de una nueva legislación. Igualmente en el diseño de políticas que coloquen a los pueblos y a las personas en el centro del desarrollo, que el disfrute integral de sus derechos sea

un fin en sí mismo para los Estados y la Comunidad de las Naciones; para ello hay que pensar en la liberación de hombres y pueblos que posibilite un orden mundial en el que pasemos de la retórica a los hechos, y en el que los ciudadanos nos convirtamos en vigilantes y garantes de la vigencia y aplicación de la normatividad atrás mencionada.<sup>137</sup>

A nivel de Naciones Unidas y en las Cumbres prevalece la retórica y los bellos discursos pero la decisiones se toman a puerta cerrada por otras entidades a espalda de los pueblos del mundo en la OMC, en el BM, en el FMI u otro. Por ello sería valido retomar una condicionalidad de las personas y los pueblos de limitar el poder en lo universal, regional y local para oponerla a la condicionalidad de los Estados y grupos de poder que toman como rehenes a los pueblos para someterlos e imponerles el seguir siendo periféricos.

Hay que entender que la violación de los DESC no es por falta de recursos, sino que se debe a la concentración de la riqueza y su inequitativa distribución; por ello, las políticas no deben atacar las consecuencias sino la causa del problema, entender que la pobreza no es un fenómeno natural sino un problema político.

Realizar campañas de promoción y difusión de los DESC y de sus mecanismos de protección —por cuanto no es posible defender lo que no se reconoce como derecho— dirigidas tanto a los servidores públicos como a la sociedad en general.

<sup>137</sup> O.C. Ç 246; Cf. “Declaración y programas de acción de Viena” Ç I.38; Cumbre de la Tierra, O.C. “Declaración de los Pueblos de la Tierra”, Ç 8-10.