

LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Y LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES PARA SU CUMPLIMIENTO POR PARTE DE LOS ESTADOS*

- Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son derechos legales positivos, establecidos en el derecho internacional, que constituyen obligaciones directas de los Estados que han ratificado tratados y convenciones internacionales en la materia.
- La institucionalización internacional sólo tiene un carácter coadyuvante con respecto a las legislaciones nacionales.
- La institucionalización de esos derechos puede hacerse de mejor manera en el Estado constitucional y democrático de derecho, donde la organización y los procedimientos se han diseñado de tal forma que esos derechos positivizados respetan la autonomía de los sujetos. En ese sentido, los DESC son entendidos como derechos subjetivos y, por lo mismo, justiciables. La concepción funcional y material de la democracia es la institucionalidad más adecuada para realizar los DESC en la actualidad.
- En la defensa y promoción de la dignidad humana, no sólo la positividad del Derecho, sino también su justificación, pueden ser utilizadas para lograr la exigibilidad de los DESC. Sin embargo, existe un déficit en el desarrollo de teorías más abstractas sobre la justificación moral y política de los DESC.
- En este sentido, hay tres conceptos político-filosóficos que permiten establecer vinculaciones más claras entre la teoría y la práctica de los derechos humanos. Estos conceptos son:

*En este capítulo se presentan las conclusiones originadas a partir de los planteamientos y discusiones que se formularon tanto en la sesión de expertos como durante el Seminario. La redacción de las conclusiones estuvo a cargo de Patricia Bordier Morteo, con apoyo de las relatorías preparadas por Mónica García Buenrostro, Ana Luisa Nerio Monroy, Christian Rojas, Ulises Ruiz Lopardt, Mariana Salazar Alborno, Mario Solórzano, Marcela Talamás Salazar y Regina Tamés. El Programa de Cooperación agradece su esfuerzo e invita a todos los actores involucrados en la justiciabilidad y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a reflexionar sobre el contenido y relevancia de lo que aquí se plantea.

- a) *Libertad negativa*: los DESC aparecen como garantías económico-sociales básicas, que son fundamentales para el pleno ejercicio de la autonomía individual o de la libertad negativa.
- b) *Libertad como no dominación*: los DESC reconocen la obligatoriedad de ciertas prestaciones sociales básicas, la necesidad de otorgar protección especial a las minorías culturales y la defensa del interés colectivo a un medio ambiente libre de contaminación.
- c) *Deliberación democrática*: los DESC como medios jurídicos concretos que garantizan las condiciones básicas que permiten a los ciudadanos formar parte de una comunidad de diálogo fundada en la igualdad y la inclusión.

Las obligaciones por parte de los Estados en materia de protección y defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son las siguientes:

- a) Tutelar los derechos sin discriminación;
- b) Tomar todas las medidas apropiadas para hacer efectivos los derechos dentro de su territorio;
- c) Demostrar que las medidas tomadas son las más apropiadas para alcanzar los objetivos del Pacto;
- d) Establecer vías judiciales para llevar ante los tribunales las posibles violaciones a los derechos señalados;
- e) Lograr progresivamente la satisfacción de los derechos establecidos en el Pacto, entendiendo por progresividad la obligación de hacerlo de manera inmediata y continua;
- f) No dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados, puesto que está prohibida o severamente restringida la regresividad;
- g) Destinar el máximo de recursos disponibles a cumplir con el Pacto;
- h) Acreditar que, en efecto, se ha destinado el máximo de recursos disponibles;
- i) En periodos de crisis, priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad; y
- j) Asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o de ajustes estructurales.

- Actualmente, una perspectiva de género es necesaria, en virtud de que la discriminación contra la mujer es una de las formas más frecuentes de discriminación. El género como factor de discriminación da lugar a desventajas graves en espacios públicos y privados, ya que se basa en una asimetría aceptada de poderes y en una subvaloración de unos por otros.
- La perspectiva de género debe ser un factor determinante a la hora de diseñar y construir políticas públicas, en la capacitación de funcionarios públicos y su rendición de cuentas, y en la actitud de exigencia de los derechos que esperamos generar.
- Los derechos humanos buscan proteger al más débil, como respuesta a los efectos jurídicos y prácticas cotidianas que constituyen formas de discriminación. En los casos de género, se observa constantemente una afectación a los derechos a la salud, a la propiedad y al acceso a crédito.
- América es un continente que ha aportado experiencias valiosas en la exigibilidad de los DESC. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC es uno de los instrumentos más ambiciosos que existen en el derecho internacional para la consecución de dichos derechos.
- En la teoría jurídica mexicana han existido primordialmente tres ideas que han convertido a los derechos sociales en meros discursos retóricos:
 - a) Los derechos sociales como reguladores de las relaciones jurídicas entre dos clases sociales. Esto sitúa a los derechos fuera del ámbito de obligaciones del Estado, ya que las relaciones jurídicas en materia de derechos sociales se establecerían solamente entre particulares.
 - b) Los derechos sociales como mandatos de carácter programático, los cuales se cumplirán de acuerdo al monto de recursos económicos disponibles y conforme a la capacidad administrativa de las autoridades. Esto significa que las normas constitucionales que contienen estos derechos no son concebidas como vinculantes, sino que se representan como simples recomendaciones.
 - c) La falta de mecanismos claros de exigibilidad consagrados en el marco constitucional mexicano.

- Sin embargo, estas concepciones deben ser superadas y los derechos sociales tienen que ser entendidos como derechos plenamente exigibles ante las autoridades. La plena exigibilidad requiere de la creación de una nueva teoría de los derechos sociales, así como de la puesta en marcha de nuevos mecanismos procesales o del mejoramiento de los ya existentes.
- En el caso de México, es necesario trabajar en dos cuestiones concretas para desarrollar plenamente la normatividad de los derechos sociales.
 - a) Determinar el contenido semántico y los alcances concretos de cada derecho social.
 - b) Crear vías procesales idóneas para hacerlos exigibles.

MECANISMOS DE EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES ANTE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN Y ORGANISMOS MULTILATERALES FINANCIEROS Y DE COMERCIO

- Es necesario reconocer que no existe una sola estrategia para conducir la protección de los DESC, por lo que es fundamental emplear la variedad de recursos que hasta ahora se han desarrollado: mecanismos jurídicos, políticos, legislativos, entre otros.
- El apoyo y desarrollo del sistema jurídico nacional es importante para impulsar procesos de documentación de casos, pero deben emprenderse con imaginación y creatividad para lograr construir casos adecuados de protección de DESC.
- Con el fin de obtener una participación relevante de la sociedad civil en la redacción de informes, es necesario el fortalecimiento técnico y legal de las organizaciones de la sociedad civil.
- Actualmente, se le ha dado un nuevo impulso a la protección de los DESC, sin embargo éste servirá de poco si la legislación interna de cada país no se ajusta con el derecho internacional en la materia y si no se complementa con la difusión.

El Sistema Interamericano tiene algunos elementos que lo convierten en un sistema supranacional provechoso para reivindicar judicialmente los DESC y para desarrollar su exigibilidad. Estos elementos son:

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

- a) Los DESC están protegidos directamente en la Declaración Americana, la Convención Americana y el Protocolo de San Salvador en materia de DESC; los cuales protegen los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, el trabajo, la remuneración justa, el descanso, la cultura, entre otros.
- b) Los órganos del sistema interamericano han sido bastante activos en la protección de los DESC por medio de medidas cautelares y provisionales (tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos).
- c) La posesión de una creciente jurisprudencia en materia de DESC.

Entre las dificultades que se observan en el litigio de casos sobre DESC se encuentran:

- a) La confusión entre las reivindicaciones políticas, como parte de los movimientos sociales y populares a través de los años, y las reivindicaciones propiamente jurídicas, necesarias para tener éxito ante los órganos jurisdiccionales del sistema interamericano.
- b) La tendencia de los defensores de utilizar los estándares de progresividad y regresividad en los procesos contenciosos, a pesar de que son estándares de monitoreo, no de litigio. En los procesos contenciosos deben utilizarse los estándares de respeto y garantía como obligación del Estado, que igualmente se aplican a los derechos civiles.

En una proyección a futuro, los retos que tenemos que enfrentar para consolidar y perfeccionar los avances ya logrados en materia de DESC son:

- a) Buscar la protección directa de los DESC como derechos autónomos.
- b) Utilizar los deberes de respeto y garantía en relación con *todos* los derechos humanos: no aplicar diferentes normas a los derechos humanos con base en categorías arbitrarias.
- c) Profesionalizar y capacitar a las organizaciones de la sociedad civil para que puedan llevar casos contenciosos ante sistemas supranacionales, especialmente ante el Sistema Interamericano.

- d) Superar la marginación en la que se encuentran los DESC por considerarlos como derechos de segunda clase.
- e) Desarrollar estrategias por parte de las Cancillerías, para dar cumplimiento a las obligaciones de los DESC con la finalidad de que no solamente sean parte de una estrecha competencia gubernamental.
- f) Modificar actitudes respecto a la observancia de los DESC, a nivel de implementación de políticas.
- g) Informar e involucrarse consistentemente en referencia a las recomendaciones emitidas sobre la materia.
- h) Participar activamente —como sociedad civil— en la redacción de los informes sobre DESC, ya que pueden convertirse en catalizadores de cambio de las políticas públicas.
- i) Impulsar la opción de presentar casos individuales para el tratamiento de DESC.

En el caso del Banco Mundial, existen mecanismos de exigibilidad que se han diseñado para evitar o mitigar los efectos negativos secundarios de los proyectos financiados por aquél. Dichos mecanismos se dividen en:

- a) *Políticas de salvaguarda* de carácter ambiental, social y legal. Además, existe la denominada “Política de Operación 4.10”, por la cual se evalúa el impacto de los proyectos en los pueblos indígenas y se garantiza la participación y beneficio de manera culturalmente apropiada.
 - b) *Panel de Inspección*: mecanismo de supervisión externa que permite investigar si el diseño, evaluación y ejecución de proyectos que reciben financiamiento cumplen con las políticas de operación del Banco Mundial. Es el primer mecanismo creado por una institución financiera internacional para establecer un vínculo directo entre su órgano de gobierno (Directorio Ejecutivo) y los beneficiarios.
- La Administración del Banco Mundial emite las recomendaciones que considere pertinentes para llevar a cabo las medidas correctivas en los proyectos, con base en el Informe elaborado por el Panel de Inspección.

- Desde su creación en 1993 a la fecha, el Panel ha recibido 36 solicitudes de inspección. Las solicitudes incluyen proyectos sobre reforma agraria y alivio de la pobreza en Brasil y ajuste estructural en Argentina, entre otros.
- Uno de los casos exitosos de demanda al Panel del Banco Mundial, es el relacionado con la construcción de la represa hidroeléctrica de Yacyretá en la frontera entre Argentina y Paraguay, debido a los impactos sociales y ambientales negativos que produjo.
- Sin embargo, a pesar de que existe la posibilidad de recurrir a instrumentos como los páneles en los organismos financieros, este tipo de mecanismos pueden resultar insuficientes para defender ampliamente los DESC, pues tienden a circunscribirse a los aspectos técnicos.

LA PROPUESTA DE CREAR UN PROTOCOLO FACULTATIVO
AL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

- La propuesta de creación de un proyecto de Protocolo Facultativo al PIDESC fue considerada por primera vez por el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1990. En 1996, el Comité DESC presentó un Proyecto en la Comisión de Derechos Humanos (CDH). En el 2004 y 2005, en el seno de la CDH se llevaron a cabo dos sesiones de un Grupo de Trabajo de composición abierta, integrado por Estados, instituciones y académicos, con el fin de elaborar opciones para la creación del Protocolo Facultativo.
- La participación de los Estados en el proceso de creación del Protocolo Facultativo ha sido creciente. México ha sido un promotor importante para la elaboración del Protocolo Facultativo y sus esfuerzos han motivado a varios países de América Latina.
- Para México, el Protocolo Facultativo es fundamental porque es un instrumento positivo para impulsar los cambios de un Estado de Derecho más sólido. México considera que es necesario que exista un mecanismo específico de supervisión internacional frente al cual los Estados tengan la obligación de rendir informes sobre la realización de DESC.

- Argentina, Chile y Costa Rica, se han manifestado a favor del Protocolo gracias a la labor de México durante las sesiones del Grupo de Trabajo. Este año, México ha solicitado que se proceda a elaborar un proyecto de Protocolo Facultativo. Las posiciones a este respecto muestran que Europa Occidental y la Unión Africana se encuentran a favor de la creación del Protocolo Facultativo; Dinamarca, Noruega y República Checa se han mostrado escépticos; y Polonia y Reino Unido, entre otros, han manifestado su rechazo a la creación de dicho instrumento.
- El mayor desacuerdo respecto de la creación del Protocolo Facultativo lo manifiestan, regularmente, los países más desarrollados, los cuales fundamentan su posición con base en la distinta naturaleza de los DESC, en la falta de precisión del contenido del PIDESC, y en otros argumentos de conveniencia política (como en el caso de Arabia Saudita y EUA).¹ Los problemas fundamentales que interfieren en la creación del Protocolo Facultativo son los siguientes:

- (i) *Ignorancia.* El rechazo de algunos países en relación con el Protocolo Facultativo se origina en la ignorancia que tienen respecto de la distinción entre los DESC y los derechos civiles y políticos. Así, consideran que los derechos civiles y políticos son de aplicación inmediata mientras que los DESC son de aplicación progresiva, bajo el argumento de que la realización de los DESC requiere de una inversión económica por parte de los Estados y, por lo tanto, la aplicación de los mismos debe estar condicionada a los recursos disponibles de cada Estado.

No obstante, la distinción entre DESC y derechos civiles y políticos es, en realidad, artificial. Lo anterior, en virtud de que ambos tipos de derechos establecen una obligación *inmediata* para los Estados de adoptar medidas para su realización.² Es decir, el carácter progresivo de las obligaciones internacionales relativas

¹ En la última sesión, la núm. 61 de la CDH, EUA entrecomilla la palabra “derechos” al hablar de los DESC, lo cual destaca el hecho de que no los reconoce como tales.

² En este sentido, el propio PIDESC establece que, para cumplir con sus obligaciones, los Estados deben “*adoptar medidas*, tanto individualmente como con la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos”.

a los derechos contenidos en el PIDESC implica, en realidad, la obligación inmediata del Estado de tomar medidas con el máximo de los recursos disponibles para garantizar esos derechos y hacer que los DESC sean exigibles y justiciables. Así, la cláusula de realización progresiva de los DESC no justifica, bajo ninguna circunstancia, la falta de acción expedita, constante y eficaz por parte del Estado, proveyendo de los recursos procesales para que estos derechos sean justiciables.

- (ii) *Falta de disposición económica.* Algunos países se oponen a la creación de un Protocolo Facultativo debido a que no están dispuestos a comprometer sus programas económicos para la realización de los DESC.
- (iii) *Temor a la idea de justiciabilidad.* Se teme, en particular, la proliferación de procesos jurisdiccionales en los que individuos recurran a tribunales internacionales para exigir que el Estado les otorgue las prestaciones contempladas en los DESC. La cuestión radica en la obligación internacional de los Estados de responder a dichas solicitudes.
- (iv) *Argumentos Políticos.* La obligatoriedad que conlleva la justiciabilidad de los DESC para los Estados ha sido revestida con argumentos políticos que tienen que ver con la capacidad económica de los Estados y su nivel de desarrollo. Mientras que los países en vías de desarrollo argumentan que no tienen el deber de cumplir con sus obligaciones referentes a los DESC si no reciben cooperación internacional para su desarrollo, los países desarrollados señalan que la falta de desarrollo de otros países no es responsabilidad de ellos.

La postura de México respecto al procedimiento que deberá seguir el Comité al recibir quejas sobre violaciones sobre DESC se resume a continuación:

- a) El Protocolo Facultativo deberá establecer requisitos claros de admisibilidad, ya que el mecanismo no debe suplir a las jurisdicciones nacionales.

- b) El Comité deberá establecer claramente que la violación le haya generado un perjuicio directo a la víctima.
- c) El mecanismo deberá prever un procedimiento de solución amistosa y disposiciones claras relativas a la reparación del daño a la víctima.

Actualmente existen cuatro sistemas internacionales para la protección de los derechos humanos:

- (i) El sistema de supervisión del cumplimiento de un tratado internacional mediante la presentación de informes periódicos por los Estados, en el cual se llevan a cabo diálogos constructivos entre el Estado y el Comité respectivo, el cual formula recomendaciones y sugerencias a los Estados. Sin embargo, presenta limitaciones inherentes, debido a que no enfrenta la cuestión de cómo hacer que los Estados cumplan las recomendaciones a nivel interno. Éste es el único sistema de supervisión que actualmente contempla el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- (ii) El sistema de quejas interestatales sólo se ha empleado en 20 ocasiones, aproximadamente, en el sistema europeo de protección de derechos humanos. Si bien se encuentra contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Convención Americana de Derechos Humanos, nunca ha sido utilizado en el marco de dichos instrumentos.
- (iii) El sistema de quejas o peticiones individuales consiste en la posibilidad de que individuos o grupos, después del agotamiento previo de recursos internos, acudan a una instancia internacional para que se decida si hubo violación a una norma internacional. Este es el mejor sistema de protección de los derechos humanos, porque impulsa a los Estados, por medio de la presión de la sociedad civil, a adoptar medidas al respecto, y además, porque ofrece protección y reparaciones concretas a las víctimas.
- (iv) El sistema de investigación de oficio o a petición de parte está contemplado por la Convención contra la Tortura y la Conven-

ción para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación
Contra las Mujeres.

- La propuesta de crear un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales pretende reforzar y mejorar los sistemas de supervisión de aplicación del PIDESC, por medio de la implementación de los sistemas de quejas individuales y de investigación de oficio o a petición de parte, aunados al sistema de informes periódicos.

LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA: EXPERIENCIAS COMPARADAS

- La justiciabilidad de los DESC consiste en los mecanismos y medios de control para garantizar el cumplimiento de estos derechos cuando han sido violados.
- El sistema jurídico nacional depende de un marco normativo propio para proteger los DESC, pero, a la vez, debe tomar en cuenta al sistema internacional como coadyuvante y complementario para lograr una justiciabilidad integral.
- Los principios internacionales establecen que los Estados deben comprometerse a adoptar medidas progresivas hasta el máximo de sus recursos, así como apoyarse de la asistencia y cooperación internacionales, tanto técnica como económicamente, para garantizar los DESC. Sin embargo, debido a la carencia de recursos para otorgarlos que, generalmente, padecen los países latinoamericanos, aunada a la falta de cultura sobre la materia, los Estados no garantizan la justiciabilidad de los DESC.

México

- En el caso de México, como muestra de la falta de cultura sobre la materia, los jueces se han empeñado más en la exacta aplicación de la ley, que en la justiciabilidad de los derechos sociales. El formalismo jurídico de los jueces mexicanos ha sido exacerbado, hasta el punto de negar la protección de este tipo de derechos por dudar de la exis-

tencia del interés jurídico del demandante —confundiendo la acción con la pretensión.

- Asimismo, la experiencia mexicana deja ver que los tribunales sólo consideran justiciables aquellos derechos existentes en normas nacionales, sin dar cabida a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte.
- Por otro lado, los abogados de derechos humanos en México no suelen llevar a los tribunales asuntos de justiciabilidad de DESC, lo que ocasiona que los jueces no estén habituados a tratar con estos casos y, consecuentemente, la cultura de los DESC es muy limitada.

El Salvador

- Por su parte, el Salvador comparte experiencias de justiciabilidad similares a las de México, además de que problemas particulares —como la guerra, la pobreza extrema, la marginación y la migración— han dificultado su realización.
- En general, el problema de la justiciabilidad de estos derechos ha sido pobremente resuelto, limitándose el éxito de algunos casos en los que se ha logrado la indemnización de trabajadores por violaciones a sus derechos laborales y al otorgamiento de recursos para combatir el VIH-SIDA como garantía del derecho a la salud.

Ecuador

- En el caso de Ecuador, a pesar de que cuentan con mecanismos y algunos medios de control para la justiciabilidad de los DESC, han faltado las instituciones adecuadas, y las existentes se han deteriorado por la situación política actual. Los derechos ambientales, colectivos y de los pueblos indígenas son algunos de los derechos que se han logrado proteger, como en el caso Texaco. Además, el Tribunal Constitucional ha aceptado amparos por violación al derecho a la educación.

Colombia y Argentina

- Argentina y a Colombia son dos de los países latinoamericanos más avanzados en materia de DESC, por los medios jurídicos existentes y por la jurisprudencia desarrollada.

- En Colombia, destaca la protección al derecho a la salud con base en la Constitución de 1991, mediante un sistema de control difuso de la constitucionalidad. A pesar de que la Constitución no es clara en la definición de los DESC, éstos se han protegido como derechos fundamentales, principalmente por medio de la tesis de la conexidad que presenta una visión progresiva de los mismos, y que ha desarrollado ampliamente la Corte Constitucional colombiana.
- En el caso de Argentina, la tradición de protección a los DESC data de los años cuarenta con respecto a los derechos laborales y de los años noventa en lo referente al derecho a la salud.

Recomendaciones generales

A partir de las experiencias compartidas entre diversos países latinoamericanos, se recomienda:

- a) Promover y perfeccionar el litigio de casos en materia de DESC, a fin de que la cultura de exigibilidad cree un hábito de protección de estos derechos.
- b) Recordar la importancia de la interdisciplinariedad, ya que no sólo los abogados deben participar del proyecto de protección.
- c) Dotar de contenido a los DESC para clarificar las obligaciones que constituyen.
- d) Difundir los fracasos y éxitos sobre justiciabilidad de los DESC para impulsar los cambios necesarios.

EXPERIENCIAS SOBRE JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

- En la práctica los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCA) enfrentan grandes problemas para lograr su justiciabilidad. Los DESC se han identificado con una visión de progresividad, así se perciben como normas programáticas que carecen de obligatoriedad jurídica. Dada la falta de medios adecuados de justiciabilidad, los DESC se convierten en simples medidas asistencialistas.
- Los derechos deberían satisfacerse lo antes posible, sin embargo el acceso al poder judicial es deficiente y tardado. En este sentido, el *om-*

budsman desempeña un papel preponderante pues coadyuva al respeto y a la protección de los derechos.

Derecho a la Salud

- En el caso de México, se intentó pasar de una norma programática incluida en la Constitución, a una verdadera incidencia en la inversión pública y en el presupuesto a la salud. Sin embargo, la crisis de 1982 y el terremoto de 1985 afectaron significativamente el gasto público y el presupuesto destinado a la salud se redujo considerablemente.
- Recientemente, en Chiapas se retomaron los principios de Alma Ata incluyendo la participación social en el derecho a la salud. Así, se desarrollaron experiencias valiosas de participación de organizaciones civiles, académicos y otros grupos en la obtención de servicios públicos de salud, ya que se buscó proveerlos de manera autónoma.
- Además, se desarrollaron pequeñas guías con las que la población pudo reconocer sus derechos y juzgar si recibían un servicio adecuado. Estas guías permitieron ampliar un modelo educativo para la salud. En casos concretos, las guías y la educación sobre la salud permitieron que los enfermos que habían recibido un tratamiento deficiente y que habían sufrido un trato discriminatorio relacionaran esta situación con la violación histórica de otros derechos (alimentación, trabajo, vivienda digna) y, a la vez, abrieron la posibilidad de exigir la reparación del daño.

Derechos Laborales

En México, los derechos laborales difícilmente se cumplen debido a varias razones entre las que se encuentran:

- Las comisiones nacionales y estatales no tienen facultades en temas laborales e, incluso, la Comisión Nacional de Derechos Humanos considera que no debe interferir en estos casos.
- Existen cientos de casos con resoluciones injustas ante la Junta de Conciliación y Arbitraje.

- No se sancionan a los responsables de la violación, generalmente los empleadores. No se contempla la opción de delitos penales como sanciones.
- Falta de independencia de las autoridades en materia laboral debido a que son nombradas por el Ejecutivo federal, por ejemplo en el caso del presidente de la Junta de Conciliación y Arbitraje. Esta situación responde históricamente al corporativismo sindical.
- En conflictos laborales, no siempre el sindicato defiende al trabajador, algunas ocasiones, por el contrario, se alía con el patrón.
- Los juicios se han hecho cada vez más técnicos, y quien decide tiene una amplia facultad discrecional.
- Hay un largo camino para apelar al recurso de amparo y, cuando finalmente se alcanza, no se llega a cuestiones de fondo en materia laboral.

Existen dos casos paradigmáticos de la situación de los derechos laborales en México:

- a) Se han presentado demandas para ejercer el voto de manera libre y secreta en las elecciones de los representantes sindicales en Pemex, debido a que los métodos de elección no son secretos (mano alzada y boleta con nombre y número de plaza del trabajador). Sin embargo, la Secretaría del Trabajo rechazó el caso porque consideró que es un problema intrasindical; mientras que el poder judicial consideró que no había interés jurídico.
- b) El caso de los trabajadores del Sistema de Salud de Querétaro, despedidos injustificadamente por supuesto dispendio (figura que no contempla la ley), se trasladó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Derechos Ambientales

- En cuanto a la protección de los derechos ambientales, existe una organización denominada Instituto de Derecho Ambiental (IDEA) que lleva cerca de tres décadas en la defensa de los derechos civiles, agrarios y del medio ambiente en Guanajuato, Jalisco, Michoacán, entre otros.
- En sus actividades han recurrido sobre todo al amparo en contra de proyectos gubernamentales, principalmente de tipo turístico, que afec-

tan negativamente al medio ambiente y a la población. Resaltan tres casos: la presa de Arcediano, la carretera de Colima y las termoeléctricas de San Luis Potosí.

- En el caso exitoso de la Presa de Arcediano en Guadalajara, Jalisco, el proyecto tenía la finalidad de abastecer de agua a la ciudad pero la calidad del agua era mala. Además, se afectaba a zonas protegidas como la Barranca de Huentitán y a las personas que debían desalojar la zona. Gracias a la suspensión concedida por el proceso de amparo se protegió a 50 millones de personas que hubieran sido afectadas por el proyecto de la represa.

Derecho a la Alimentación

- Este derecho contiene tres exigencias básicas: la alimentación debe ser adecuada nutricionalmente en cantidad y calidad, debe estar libre de sustancias tóxicas y debe ser aceptada culturalmente.
- En México, no existe una ley sobre alimentación por lo que dificulta su exigencia. Así, el problema básico para la exigibilidad y justiciabilidad del derecho humano a alimentarse es la falta de reconocimiento jurídico. Una de las demandas más importantes aún pendientes en México es elevar este derecho a rango constitucional.
- La Constitución Mexicana no protege a amplios sectores de la población que, sin esta garantía elemental, ven reducida su posibilidad de disfrute de otros derechos.
- La *Food First Information and Action Network* (FIAN), con la colaboración de la Red Internacional, ha llevado a cabo denuncias de casos de violación del derecho humano a alimentarse en el mundo. También, ha reclamado al Ejecutivo mexicano por casos de violación de este derecho en Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Jalisco, Chihuahua, Guerrero, en los cuales las víctimas generalmente han sido campesinos, indígenas y obreros.
- Las organizaciones de derechos humanos han informado a la sociedad nacional e internacional sobre la situación y cumplimientos de los DESC en México por medio de los Informes Paralelos presentados ante el Comité DESC de Naciones Unidas que, tanto en 1994 como en 1999, emitió recomendaciones que no han sido cumplidas.
- A pesar de que México ratificó el PIDESC, que respalda el derecho a la alimentación, el gobierno no promueve leyes para su cumplimiento,

lo que limita el ejercicio pleno de este derecho, su exigibilidad y justiciabilidad, y lo transforma en un mero discurso retórico.

Derecho a la Vivienda

- Una de las obligaciones de los Estados es generar instrumentos, ya sean jurídicos, financieros, administrativos, fiscales, programáticos, de fomento o de desarrollo tecnológico, para dar cumplimiento al derecho a la vivienda. Dichos instrumentos deben ser congruentes con las obligaciones internacionales, como las Observaciones Generales 4 y 7 del Comité DESC, que le dan contenido a este derecho.
- Uno de los problemas que existen actualmente en México es que el derecho se limita solamente a lo que es la propiedad individual. Deben incluirse los servicios para que la propiedad cumpla con los criterios de asequibilidad, habitabilidad, individualidad, accesibilidad para todos los sectores, entre otros. Es decir, que no exista discriminación alguna en cuanto al ejercicio de este derecho y que haya plena accesibilidad para personas con alguna discapacidad.
- En cuanto a la exigibilidad jurídica de este derecho, en México existe un grave rezago. A pesar de que ha habido algunos avances en aquellas violaciones que afectan a grandes poblaciones —desalojos masivos, desalojos violentos sin juicio previo y demoliciones— aún no existe plenamente el derecho a la restitución o a indemnizaciones adecuadas.
- Los medios para hacer cumplir estas obligaciones por parte del Estado son la denuncia pública, el cabildeo, la denuncia internacional, la presentación de informes nacionales e internacionales, entre otros.

Algunos de los obstáculos a superar en materia de vivienda son:

- a) La ignorancia generalizada en la materia por parte de los jueces, los agentes constructores de vivienda y los afectados, que no invocan el derecho a la vivienda como fundamento de sus reclamos.
- b) Las políticas habitacionales excluyentes y la distribución financiera inadecuada.
- c) La falta de acceso a infraestructura y la criminalización de aquellas personas que construyen sus viviendas con sus propios recursos.

- d) Las violaciones producidas por la construcción de macro proyectos, como los desalojos masivos.

Recomendaciones generales

Las recomendaciones para mejorar el cumplimiento de los DESC derivadas de la discusión son:

- Con el fin de comprometerse con la realización de los DESC, se recomienda priorizar la protección de los miembros más vulnerables de la sociedad y asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos en periodos de crisis o de ajustes estructurales.
- Es necesario plantear que las normas constitucionales son de aplicación inmediata. Las autoridades tanto legislativas como administrativas deben dar contenido al derecho constitucional, para asegurar su consecución.
- Resulta necesario replantear la forma más eficiente de financiar el estado de bienestar y analizar los modelos neoliberales, con el fin de lograr el cumplimiento de los DESC.
- Proponer nuevos diseños institucionales para lograr incidir en el diseño de las políticas públicas.
- La experiencia en procesos de amparo, recomienda vincular los casos de salud, vivienda y medio ambiente con el derecho fundamental a la vida. Es decir, debe argumentarse y probarse que los proyectos afectan la vida y, así, no se requiere agotar los recursos ordinarios y se logra la suspensión efectiva.
- Es importante adoptar las recomendaciones emitidas por las instancias que velan el cumplimiento del PIDESC, así como las del Relator Especial.
- Es necesario establecer recursos judiciales apropiados a nivel interno para hacer respetar y defender los DESC.
- La labor de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales es de especial relevancia en virtud de que deben promover el reconocimiento, defender y procurar la realización concreta de los DESC.

PROGRESIVIDAD Y CREACIÓN DE INDICADORES PARA MEDIR
EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES EN MÉXICO

- Es necesario crear políticas públicas que promuevan las obligaciones del Estado y que sean evaluadas con perspectiva de DESC.
- Las políticas públicas en materia de DESC deben orientarse a eliminar los factores que crean las desigualdades.
- Las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos reconocen al individuo como sujeto social y superan la visión de que es un simple ente receptor de la beneficencia del Estado. Es necesario incorporar elementos que reconozcan las distintas dimensiones del sujeto social en las políticas públicas.
- Las políticas públicas en materia de derechos humanos deben partir de la definición del contenido del derecho y obligaciones del Estado (obtenidas de legislación y jurisprudencia nacional e internacional) tomando en cuenta los criterios de no discriminación, cumplimiento progresivo y uso máximo de los recursos disponibles.
- El análisis del gasto público, por medio de indicadores, permite evaluar el cumplimiento progresivo y uso máximo de los recursos disponibles para el goce de los DESC.
- La utilidad de los indicadores en materia de DESC radica en que:
 - es una herramienta que permite a la sociedad civil evaluar el cumplimiento de los planes y programas del gobierno;
 - es una de las formas para vigilar el cumplimiento del PI-DESC;
 - mide el progreso de los DESC en un espacio de tiempo;
 - ayuda a los gobiernos a fijar metas y medir el nivel de realización;
 - es un sistema de alerta temprana para prevenir situaciones que conducirán a violaciones.

Indicadores del Programa Nacional de Derechos Humanos

- El Plan Nacional de Desarrollo establece la obligación de crear un sistema de seguimiento y control para la evaluación de los programas a cargo de la Administración Pública Federal, por ello el Programa

Nacional de Derechos Humanos (PNDH) debe contar con un sistema de indicadores que evalúe su impacto y efectividad. Se contemplan tres tipos de indicadores:

- a) Indicadores de impacto, que serán utilizados para medir los cuatro objetivos generales del PNDH.
 - b) Indicadores de resultado, que serán utilizados para medir los objetivos específicos del PNDH.
 - c) Indicadores de producto o proceso, que serán utilizados para medir los programas de trabajo anuales de las instituciones y dependencias.
- El aporte pretendido del PNDH es avanzar en la creación y evaluación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos
 - La elaboración de indicadores del PNDH involucra a dependencias de la Administración Pública Federal y a organizaciones de la sociedad civil. Uno de los mecanismos previstos para tal efecto es el Comité de Evaluación y Seguimiento del PNDH.

Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

- Desde hace más de diez años, el PNUD ha comparado internacionalmente niveles de desarrollo mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual se basa en datos estadísticos agregados y se compone de tres dimensiones:
 - a) Salud: se mide con base en la esperanza de vida.
 - b) Educación: se mide mediante la tasa de alfabetización y la matriculación escolar.
 - c) Ingreso: se aproxima con el producto interno bruto *per capita*.

Estas dimensiones se complementan con tres capacidades fundamentales para la realización del potencial humano que conforman el concepto de desarrollo:

- a) La posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable.

- b) La adquisición de conocimientos individual y socialmente valiosos.
 - c) La oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida decoroso.
- Una de las desventajas del IDH es que no corresponde a una medida perfecta para representar el concepto de desarrollo humano (por ejemplo, el IDH es insuficiente para reflejar el estado de las libertades individuales), sin embargo, permite establecer metas, monitorear avances, realizar comparaciones y generar un debate público.
 - Una de las posibilidades de uso del IDH, puede ser comparar los niveles generales de carencias con las asignaciones geográficas de recursos públicos para el desarrollo.

Lineamientos que se deben tomar en cuenta para la construcción de indicadores

- a) Las obligaciones del Estado tanto a nivel nacional como internacional;
- b) La interdependencia de los derechos;
- c) La adecuación cultural;
- d) La no discriminación;
- e) Tener un enfoque de logro, no de carencia o violación de derechos;
- f) Tener claro qué es una política pública y cuál es su enfoque;
- g) Analizar qué se persigue con los indicadores;
- h) Complementar la información cuantitativa con información cualitativa; y
- i) Tomar en cuenta los criterios de: simplicidad, dinamicidad, consistencia, rigor, relevancia para la agenda pública, validez, fiabilidad, objetividad, sensibilidad, relatividad, disponibilidad de información, desagregación, consenso, legitimidad, utilidad, entre otros.