

INTRODUCCIÓN

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituye la sexta publicación especializada en temas de Derechos Humanos realizada por el Programa de Cooperación sobre Derechos Humanos México-Comisión Europea.

El programa de trabajo del Seminario fue producto de una amplia discusión respecto de diversos tópicos relacionados con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), a partir de los cuales se conformaron cuatro paneles y tres mesas de trabajo relacionadas con: la naturaleza de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las obligaciones internacionales para su cumplimiento por parte de los Estados; mecanismos de exigibilidad de los DESC ante los órganos internacionales de protección y los organismos multilaterales financieros y de comercio; la propuesta de crear un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la justiciabilidad de los DESC en América Latina; así como experiencias sobre justiciabilidad de los DESC en México y creación de indicadores para medir su cumplimiento.

La discusión sobre la naturaleza de los DESC y las obligaciones internacionales para garantizar su cumplimiento por parte de los Estados es retomada en este libro mediante las ponencias escritas de expertos internacionales y nacionales como Nicolás Espejo, profesor de la Universidad Diego Portales de Chile; Rodolfo Arango, profesor investigador de la Universidad Nacional de Colombia y Universidad de los Andes; Miguel Carbonell, investigador permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Juana Sotomayor, coordinadora del Centro de Derechos Económicos y Sociales de Ecuador.

Adicionalmente, y con el objeto de complementar la discusión, se incluyeron dos ponencias sobre temas relevantes; la primera realizada por Carlos de la Torre Martínez, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, sobre el Derecho a la no Discriminación como alternativa de acceso a los Derechos Sociales, y la segunda, escrita por el profesor del ITESO, Alejandro Sánchez Gómez, sobre el Derecho al Desarrollo.

INTRODUCCIÓN

En relación con la naturaleza de los DESC, en tanto su fundamento normativo y filosófico, es importante reiterar que desde el reconocimiento internacional de los derechos humanos, en 1948, con la aprobación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se ha manifestado la interdependencia e indivisibilidad de todos y cada uno de los derechos consagrados en ellas. En efecto, dichas declaraciones contemplan un amplio catálogo de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, por diversos motivos, la comunidad internacional ha creado diferentes mecanismos de exigibilidad jurídica para los derechos civiles y políticos, y para los DESC. Esa diferencia ha ofrecido a algunos Estados la oportunidad de hacer una distinción entre unos y otros, argumentando erróneamente que los primeros son propiamente derechos humanos, mientras que los segundos son meras aspiraciones que están sometidas a la capacidad de los recursos estatales, así como contingentes a la escasez de los mismos.

Esta visión ha producido que los operadores jurídicos, tanto del orden nacional como internacional, subempleen y den un uso poco frecuente a los mecanismos existentes para reivindicar violaciones a los DESC; lo que, a su vez, puede ser producto de una falsa apreciación de la naturaleza jurídica de los mismos. Al respecto, queremos resaltar algunas de las ideas y conclusiones que se incorporan en este libro, que son fruto de la discusión sostenida en la reunión de expertos realizada previamente a los trabajos del Seminario.

Desde la perspectiva de su fundamentación filosófica, los DESC aparecen como garantías económico-sociales básicas, necesarias para el pleno ejercicio de la autonomía individual y colectiva; desde el punto de vista normativo, los DESC son derechos legales positivos, establecidos en el derecho internacional, que constituyen obligaciones directas de los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales en la materia; desde su fundamento constitucional, el respeto de los DESC, a partir de su reconocimiento interno en un Estado Social y Democrático de Derecho, implica que el Estado, como garante de estos derechos, debe asumir de forma efectiva su realización, reconociendo que su consagración genera una obligación jurídica, que conlleva posibilidades de exigibilidad ante las autoridades políticas y de justiciabilidad, mediante la utilización de recursos efectivos, ante los tribunales jurisdiccionales.

Otro de los aspectos problemáticos sobre los DESC se refiere a los mecanismos para hacer de éstos derechos justiciables ante los tribunales internacionales. En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, en la

década de los años 60 se aprobaron tres tratados internacionales que, aunados a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, conformarían la “Carta Internacional de Derechos Humanos”. Dichos convenios son: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los dos primeros reflejan y reconocen un amplio catálogo de derechos; el primero sobre derechos civiles y políticos —como el derecho a la vida, al debido proceso, a la integridad y libertad personal, a la libertad de expresión, de asociación y reunión, entre otros— mientras que el segundo incide sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales —como el derecho a la salud, a la educación, a la seguridad social, derechos laborales, entre varios más. Sin embargo, el tercer tratado mencionado, el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, contempla un mecanismo que permite a las personas, bajo la jurisdicción del Estado Parte, presentar comunicaciones individuales al Comité de Derechos Humanos creado por el Pacto, mediante las cuales se denuncien violaciones a los derechos en él consagrados, una vez que se hubieren agotado los recursos internos del Estado en cuestión.

En relación con los DESC, no existe propiamente un mecanismo en el sistema de Naciones Unidas, que contemple la posibilidad de presentar acciones o denuncias por violaciones a los derechos reconocidos en el PIDESC; fue hasta hace algunos años que ciertos Estados y organizaciones civiles empezaron a impulsar la necesidad de aprobar un Protocolo Facultativo al PIDESC, que permita, entre otras herramientas, establecer un mecanismo internacional de reparaciones a los derechos consagrados en el Pacto.

Por su lado, en el sistema regional americano de protección de los derechos humanos, en 1969 se aprobó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que refleja un amplio catálogo de derechos civiles y políticos y un solo artículo referido a los DESC. Sin embargo, en 1988 se aprobó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que entró en vigor en noviembre de 1999, y abarca un buen número de DESC —como el derecho a la educación, la salud, la seguridad social y los derechos laborales—, no obstante, el Protocolo, de acuerdo al Artículo 19.6, permite únicamente que se presenten peticiones individuales a la Comisión Interamericana por violaciones al derecho a la educación y al derecho de asociación sindical.

INTRODUCCIÓN

Así, también, los organismos financieros multilaterales cuentan con mecanismos que han permitido a las víctimas de violaciones de ciertos derechos económicos, la posibilidad de activarlos para restablecerse en sus derechos. Esto lo podemos observar en el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Por lo general, los mecanismos internacionales que permiten la presentación de quejas, comunicaciones o peticiones individuales, deben satisfacer el requisito de previo agotamiento de los recursos internos de los países. Ello supone que los potenciales usuarios del sistema internacional de protección de los DESC, conformado por los mecanismos universales, regionales y financieros, deben en primer lugar (a) saber que existen, (b) conocer sus reglas de admisibilidad y, sobre todo, (c) conocer y agotar los recursos existentes en su legislación interna.

Con el objetivo de abordar la anterior discusión, el Seminario contempló la realización del panel denominado: “Mecanismos de exigibilidad de los DESC ante los órganos internacionales de protección y los organismos multilaterales”, en él contamos con la presencia de ponentes destacados como Tara Melish, Investigadora independiente sobre temas de DESC y consultora del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), quien presentó un texto analítico, crítico y reflexivo sobre los avances de la discusión en el Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos; igualmente, Magdalena Sepúlveda, Experta de la Red Internacional para los DESC y profesora de la Universidad de Valparaíso, Chile, abordó el tratamiento de los DESC en el Sistema de Naciones Unidas; asimismo, Domitille Delaplace y Juan Martínez, presentaron ponencias sobre los mecanismos de exigibilidad ante los organismos multilaterales.

Adicionalmente, y con el fin de complementar en el libro las diversas miradas sobre el tema, invitamos a Alirio Uribe Muñoz, destacado defensor de los Derechos Humanos, quien nos presentó un texto titulado “Aprendiendo los DESC”.

Como anotamos en líneas precedentes, en el sistema de Naciones Unidas no existe un mecanismo especial que permita a los particulares presentar peticiones por violación a los derechos reconocidos en el PIDESC; en tal sentido, la discusión al respecto se centró en la propuesta de crear un Protocolo Facultativo al Pacto. El estudio de las diversas posiciones al respecto fue desarrollada en el panel sobre “La propuesta de crear un Protocolo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en el cual Juan José Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos

y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Magdalena Sepúlveda, presentaron dos ponencias que son incorporadas en el libro, las cuales retoman los aspectos sustanciales de la discusión.

Es crucial señalar que la propuesta de crear un Protocolo Facultativo pretende reforzar y mejorar los sistemas de supervisión de aplicación del PIDESC, por medio de la implementación de un sistema de quejas individuales y de investigación de oficio, o a petición de parte, aunados al sistema de informes periódicos. En este proceso la participación de los Estados ha sido creciente, destacando la posición de México como importante promotor de la iniciativa, al considerar la imperiosa necesidad de crear un mecanismo específico de supervisión internacional frente al cual los Estados tengan la obligación de rendir informes sobre la realización de los DESC y recibir denuncias individuales. Para México, la discusión sobre el mecanismo deberá establecer, entre otros aspectos, requisitos claros de admisibilidad, el perjuicio directo a la víctima, la previsión de un procedimiento de solución amistosa y disposiciones claras relativas a la reparación del daño a la víctima.

En otro orden de ideas, una de las claves importantes para abordar acertadamente el tema de la justiciabilidad de los DESC, pasa por estudiar los diversos obstáculos que lo impiden y, afirmativamente, por revisar los logros y las diversas experiencias que se han puesto en marcha en América Latina y, particularmente, en México.

En este sentido, en el libro se incluyen dos capítulos al respecto; en relación con la situación en algunos países del Continente, se incorporan las experiencias de Argentina, Ecuador, Colombia y México: Christian Courtis, profesor de la Universidad de Buenos Aires-Argentina y del Instituto Tecnológico Autónomo de México, analiza la aplicación de los Tratados e instrumentos internacionales y la protección jurisdiccional del derecho a la salud en la Argentina; Juan Sotomayor Dávila, presenta algunas experiencias sobre justiciabilidad en Ecuador; Rodolfo Arango, profesor universitario, escribe sobre la experiencia colombiana y Antonio Aramburu, abogado postulante y profesor universitario, presenta la situación en México, a partir del estudio del Juicio de Amparo como instrumento de justiciabilidad de los DESC.

Al respecto, los diferentes artículos mencionados detallan avances importantes en la materia, especialmente en Colombia y Argentina; sin embargo, en la región aún queda mucho camino por recorrer, especialmente por el desconocimiento que existe entre los órganos judiciales encargados de proteger los derechos y la escasa articulación entre el discurso jurídico

INTRODUCCIÓN

nacional con el plexo normativo internacional. En relación con México, esta situación es aún más grave, es evidente una escasa cultura jurídica en la materia, aunada al formalismo de los tribunales nacionales, los cuales en escasas ocasiones sólo consideran justiciables aquellos derechos existentes en las normas nacionales, sin dar cabida, cuando encuentran fundamento, a los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México es parte.

Esta situación es profundizada en el libro, especialmente en su capítulo quinto, titulado “Experiencias en México sobre justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en el cual diversos expositores, abordan el tema con profundidad, perspectiva interdisciplinaria y rigor académico.

De una parte, Luis Miguel Cano López y Graciela Rodríguez Manzo, realizan un detallado estudio sobre el funcionamiento del recurso de Amparo para la protección del derecho a la salud y el impacto que, en algunos casos, ha tenido la jurisprudencia desarrollada por los tribunales nacionales en la materia. En cuanto a situaciones concretas de justiciabilidad, existen escasas experiencias en México. Sin embargo, el texto incorpora un caso exitoso presentado por Raquel Gutiérrez Nájera y Pedro León Corrales, integrantes del Instituto de Derecho Ambiental, relacionado con la construcción de la represa de Arcediano, en Guadalajara, Jalisco.

Este artículo debe ser leído como complemento de otros dos textos; el primero de ellos titulado “Elementos de discusión acerca de la exigibilidad y justiciabilidad del ambiente como derecho humano”, elaborado por Astrid Puentes Riaño, quien es Directora Legal de la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) y el texto de Américo Saldivar, profesor e investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, denominado “Agua y exclusión Social”. Para complementar el capítulo se incorporan dos artículos que analizan temas igualmente importantes en materia de DESC: “Experiencias sobre justiciabilidad de los DESC en México: el derecho a la vivienda”, elaborado por Enrique Ortiz Flores, Presidente de la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat; y “El derecho a la alimentación”, elaborado por Alicia Carriquiriborde, Presidenta de FIAN, Sección México.

Por último, en el capítulo seis del libro se analiza el tema de la progresividad y la creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC; en este apartado se incluye: la experiencia desarrollada por la Defensoría del Pueblo de Colombia y su propuesta metodológica para la medición

de los DESC; los criterios desarrollados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la medición del desarrollo humano; los indicadores creados para medir los avances del Programa Nacional de Derechos Humanos; la creación de indicadores de desarrollo e indicadores de derechos humanos; y las orientaciones metodológicas para la medición de los derechos de las y los jóvenes.

El libro, en su parte final, incluye un capítulo de conclusiones, las cuales retoman la reflexión realizada durante los tres días de trabajo del Seminario e intentan señalar los puntos sustanciales, de acuerdo con los temas desarrollados en los paneles y las mesas de trabajo. Igualmente, como marco de referencia hemos incorporado un disco compacto que incluye documentos de consulta obligada en la materia.

El Programa de Cooperación desea reconocer el trabajo de las personas e instituciones que con su profesionalismo y esfuerzo hicieron posible que la organización del Seminario fuera exitosa. De una parte, a Suad Elias, miembro de la RED Internacional para los DESC-EEUU, Magdalena Sepúlveda, experta de la RED DESC, José Antonio Guevara, Director Adjunto de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, y Cristian Courtis, profesor del ITAM, quienes de forma generosa intercambiaron criterios, conocimientos y contribuyeron en la construcción del programa y la acertada elección de los ponentes.

Igualmente a las instituciones convocantes y sus directores: Fabián Sánchez Matus, Director de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Miguel Concha Malo, Director del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria”, y Juan Carlos Arjona, Coordinador del Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana.

Además, es pertinente agradecer a Daniel Ponce Vázquez, Cristian Rojas y Gloria Tokunaga, funcionarios de la Dirección de Fomento y Profesionalización para las Organizaciones de la Sociedad Civil, del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), quienes nos recibieron y brindaron múltiples atenciones en su sede y apoyaron las actividades logísticas del seminario.

De la misma forma, brindamos nuestro reconocimiento a quienes como relatores y relatoras realizaron el trabajo de síntesis sobre los temas de discusión, entre otros, Mónica García Buenrostro, Jefa de Departamento de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Cristian Rojas, Director de Área para la profesio-

INTRODUCCIÓN

nalización de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Indesol; Mariana Salazar Albornoz, Directora de Área de la Dirección General de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores; Ulises Ruiz Lopardt, Coordinador de Asuntos Internacionales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Ana Luisa Nerio Monroy, Coordinadora del Área de Investigación del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco Vitoria”; Regina Tamés, Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México y Lucía Montiel Romero, Investigadora del Programa de Derechos Humanos-Universidad Iberoamericana, ciudad de México.

Igualmente, a Mario Solórzano, Director Jurídico de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, y Domitille Delaplace, responsable del área de “Banca Multilateral y Derechos Humanos” de DECA Equipo Pueblo, quienes coordinaron en el seminario los grupos de trabajo sobre Sistema Interamericano y Organismos Multilaterales.

Asimismo, reitero mi agradecimiento al equipo de trabajo que realiza las actividades del Programa, particularmente a José Luis Hernández, Director Administrativo, en quien recayó la responsabilidad logística del evento y quien coordinó los esfuerzos colectivos para lograr un seminario de altísima calidad. Y especialmente a Diana Patricia Bordier, quien realizó gran parte de la preparación, elaboración, redacción y organización de las relatorías y las conclusiones.

Por último, esta actividad y las otras que realiza el Programa de Cooperación, ha contado con el impulso constante y el acompañamiento de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales y Derechos Humanos, Dra María del Refugio González Domínguez; de Juan Jose Gómez Camacho, Director General de Derechos Humanos y Democracia y su Director General Adjunto, José Antonio Guevara, quienes generosamente han aportado sus consejos y sugerencias para lograr una acertada conducción en las actividades del Programa.

Creemos, sin duda que este libro, así como los otros cinco que el Programa ha publicado, será un instrumento de consulta obligada para todas aquellas personas implicadas en el logro de la justiciabilidad y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial por la trascendencia del tema, la alta calidad de los expertos y ponentes, y las propuestas y conclusiones que contiene.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Estamos seguros que los aportes del Seminario Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se concretan con esta publicación, se verán traducidos en transformaciones reales del marco legal e institucional mexicano, y en la realización de políticas públicas efectivas en favor de los Derechos Humanos.

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
DIRECTOR DEL PROGRAMA DE COOPERACIÓN