

II. Avances y limitaciones de los DESC en el Sistema Universal

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales

*Roberto Garretón**

Desde la Carta de las Naciones Unidas, con sus siete referencias a los derechos humanos, en la organización se ha producido un fenómeno fascinante de progreso en la formación de una cultura, cuyo primer hito fue la Declaración Universal, seguido por una gran cantidad de otros textos declarativos, y numerosos tratados vinculantes.

La filosofía, la ética, la política, la historia, las artes, la economía, la sociología, la antropología, la medicina, la arquitectura, el urbanismo, la psicología, las relaciones internacionales, las comunicaciones, la educación, etc. no pueden hoy evadir la cultura de los derechos humanos. En lo jurídico, los derechos humanos ejercen, o debieran ejercer, una influencia cada vez mayor en los derechos constitucional, penal, procesal,

* Representante para América Latina y el Caribe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

civil, laboral, administrativo, penitenciario, policial, militar, ambiental, médico legal, internacional, así como en la filosofía del derecho.

Los dos últimos hitos de este proceso son la Declaración del Milenio, adoptada por la Asamblea General con el apoyo de 189 Estados, el 8 de septiembre de 2000, y la Declaración y el Plan de Acción de Durban, del 8 de septiembre de 2001.

Ciertamente todo este desarrollo no es lineal ni perfecto: es obra de los Estados, es decir, de quienes tienen el monopolio de la violación de los derechos humanos. No todos los Estados aceptan los proyectos de declaraciones y convenciones como los presentan originalmente las organizaciones no gubernamentales; luego, no todos ratifican los pactos; y no todos los que los ratifican aceptan las comunicaciones de particulares. Pero recordemos con qué contaba una víctima el 9 de diciembre de 1948 en el plano internacional, y apreciaremos un progreso evidente. Hoy existe todo un corpus juris cada vez más sólido, pero cuyo cumplimiento queda al criterio de los Estados.

Esa es la debilidad de todo el sistema, como lo dijo el Secretario General en su declaración “Nosotros, los pueblos” en el año 2000: las Naciones Unidas no pueden, por sí solas, resolver ninguno de los problemas que afectan a la humanidad. Estos conciernen a la comunidad internacional entera, y es necesario que todos y cada uno hagan la parte que les corresponde. Se trata, dijo, de una organización sin medios militares independientes ni recursos suficientes.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Pero además, el desarrollo no ha sido parejo: en una primer momento los mayores progresos se alcanzaron en los llamados derechos civiles y políticos para, bastante más tarde, incorporar los económicos, sociales y culturales. Si se analiza bien la Declaración Universal, se verá que 19 de sus 30 artículos se refieren a derechos de los llamados de la primera generación (3 al 21); mientras que solo seis (22 al 27) son de naturaleza económica y social, y los cinco restantes regulan conceptos transversales (1, 2 y 28 al 30).

El fenómeno no es nuevo. El mismo cargo pudo haberse hecho a la Declaración de 1789, en los inicios de la Revolución Francesa, ya que solo el artículo 14 tiene un cierto contenido social¹.

Pero, ya en 1793, la Declaración jacobina hace el primer intento hacia lo que hoy llamamos derechos económicos y sociales, al consagrar que el derecho al trabajo y a la asistencia económica a los más pobres son “obligaciones sagradas”. Agrega que el propósito de una sociedad es la felicidad general, en lo que no difiere de la Declaración de Independencia de Estados Unidos, para la cual la búsqueda de la felicidad es uno de los derechos más trascendentales.

Todo este desarrollo de cincuenta y nueve años está marcado por el signo de la progresividad.

1 Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos, o por medio de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, dar seguimiento a su empleo y determinar la calidad, la cuota, el sistema de cobro y la duración.

La Declaración del Milenio recoge la cultura de los derechos humanos, en su más amplia dimensión: derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como su íntima relación con la democracia y el desarrollo, tal como lo había hecho Viena². Los 189 Jefes de Estado y de Gobierno se obligan, en el año 2000, a “no (escatimar) esfuerzo alguno por promover la democracia y fortalecer el imperio del derecho y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos, incluido el derecho al desarrollo” (párrafo 24).

Es particularmente importante el enorme progreso que significó esta Declaración: países que habitualmente han sido reacios a hablar de derechos humanos, países refractarios a las referencias a la democracia y otros que votaron en contra (solo uno) o se abstuvieron, en 1986, a la idea de una declaración sobre el derecho al desarrollo, esta vez sí fueron parte del consenso.

De la Declaración del Milenio se han extraído ocho metas llamadas “de desarrollo” y dieciocho objetivos a lograr antes del año 2015. Prácticamente todas ellas son metas de derechos humanos, como lo vemos en estos ejemplos:

-
- 2 La democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida (párrafo 8 de la Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993).

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

- Erradicar la extrema pobreza y el hambre es el tema del segundo párrafo preambular de la Declaración Universal.
- Lograr la enseñanza primaria universal es el mandato del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- La promoción de la igualdad de géneros y la autonomía es uno de los principios rectores de toda la mecánica de derechos humanos; está en todos los instrumentos declarativos y convencionales, específicos o generales.
- Reducir la mortalidad infantil es el objeto del artículo 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sin perjuicio de serlo también del Pacto sobre los Derechos del Niño.
- Combatir el VIH/SIDA es mandato expreso del artículo 12.2.c del mismo Pacto.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, incluyendo el acceso al agua, es un objetivo que ha sido objeto de trabajos interesantísimos de expertos de la Comisión de Derechos Humanos, al igual que se han hecho en torno al derecho a una vivienda adecuada.

No obstante, todo este progreso cultural e institucional hoy sufre dos embates terribles: primero, las consecuencias del proceso de globalización; y segundo, los problemas de la seguridad y los medios para obtenerla, tanto en sus dimensiones internas como internacionales.

La mejor forma de enfrentar ambos desafíos es con lo que se ha llamado un enfoque de derechos. Esto supone, en primer lugar, la exigencia de responsabilidad

de los agentes públicos, pues a cada derecho corresponde la obligación correlativa del obligado. Supone, también, centrar el diseño de las políticas públicas en las personas y no en el Estado. Y exige, además, la participación de los afectados en la toma de las decisiones³.

Un análisis con este contenido ha sido claramente aceptado en la proposición de reforma de la Carta de las Naciones Unidas del Secretario General, la cual busca la integración de los derechos humanos en todo el trabajo de la organización.

I. La globalización y sus consecuencias

En primer lugar, es importante distinguir dos conceptos que, siendo parecidos, son diferentes: “globalización” y “universalismo”; suelen confundirse ya que ambos tienen vocación planetaria. Pero se diferencian por su historia, por sus actores, por sus valores y por sus efectos.

Ignacio Ramonet define la globalización como la interdependencia e imbricación cada vez más estrecha de las economías de numerosos países, sobre todo del sector financiero, de modo que este sector domine muy ampliamente la esfera económica.

Históricamente, el universalismo, en su dimensión jurídica, nace con la Declaración llamada Universal,

3 Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual. Publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. HR/PUB/04/1, 2004.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

pactada por los Estados en 1948⁴. Su aspiración es proteger a todo el planeta contra los males que ella denuncia: el desconocimiento y el menospicio de los derechos humanos, que han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y la tiranía y la opresión que compelen al hombre al supremo recurso de la rebelión.

La globalización, en la forma que hoy se conoce, por el contrario, no es producto de acuerdo alguno. Es simplemente un hecho que nos impone el mundo de los negocios, sin que ninguno de nosotros haya sido consultado, ni directa ni indirectamente, sobre si lo queremos o no. Sus reglas son las que el mercado impone. Los pueblos no juegan rol alguno, salvo el de consumir. Si bien, desde un punto político y jurídico, el Estado sigue siendo el responsable de toda violación de derechos humanos, en la práctica ha ido sucumbiendo al poder fáctico del mercado. Ni los Estados ni las organizaciones internacionales pueden contra él. Es producto de un proceso desequilibrado y, como dice Joseph Stiglitz, “los procesos desequilibrados garantizan resultados desequilibrados”.

En el universalismo de los derechos humanos, los actores son los pueblos, los Estados y los organismos de que se ha dotado la comunidad internacional. Los primeros demandan derechos, reclaman por sus violaciones,

4 La Asamblea General de las Naciones Unidas encargó a la Comisión de Derechos Humanos preparar una Declaración Internacional de Derechos Humanos. Fue René Cassin, autor de uno de los borradores, quien convenció a la Comisión de que el término apropiado era “universal”.

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

se organizan para defenderse, tanto a nivel local, nacional como internacional. El movimiento internacional de derechos humanos es cada vez más fuerte y gravitante. Los segundos, los Estados, a pesar de ser, paradójicamente, los violadores históricos de los derechos humanos, también son los que dictan las leyes protectoras, crean los organismos internacionales, aprueban declaraciones y suscriben los tratados que sus ciudadanos invocan en su contra. Los ganadores son los pueblos, especialmente los oprimidos.

El universalismo es inclusivo y antidiscriminatorio. Acepta con fuerza las diversidades culturales y religiosas y promueve su respeto.

La globalización económica, en cambio, es estructuralmente excluyente: solo acepta a los ganadores, sin respetar fronteras. Los perdedores buscan en la migración un alivio a sus males, pero para ellos no hay movilidad; las fronteras se cierran. De allí el carácter profundamente antidemocrático del neoliberalismo globalizado.

El universalismo considera la pobreza como una violación de los derechos humanos, y por eso la Comisión de Derechos Humanos de la ONU estudia cada año la relación entre derechos humanos y pobreza. El universalismo hace suya la frase de Juan Pablo II: los pobres no pueden esperar.

Para la globalización la pobreza es un mal frente al que hay que resignarse, y que se puede combatir solo con crecimiento económico y, por lo tanto, responde que los pobres tienen que esperar.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Las consecuencias de la globalización están hoy a la vista.

La desigualdad que se vive hoy en el mundo es una preocupación de primer orden en la Oficina de la Alta Comisionada. Se podrá decir que la injusticia siempre existió, pero la verdad es que, habiendo sido así, nunca fue igual a la que se vive actualmente. Los desniveles del presente son absolutamente inéditos. La globalización neoliberal provoca una fuerte concentración de la riqueza en los más ricos entre los ricos, tanto a nivel internacional como nacional, particularmente en beneficio del capital financiero, que entra y sale de los países con total libertad, y con total impunidad, sin que los cambios de opiniones y expectativas de las transnacionales puedan preverse.

La cifra de negocios de las doscientas empresas más grandes del mundo representa el 25% de la actividad económica mundial, pero solo emplean el 0,75% de la mano de obra del mundo. Cada una de las cien empresas multinacionales más grandes vende más que cada uno de los ciento veinte países más pobres del planeta. El PNUD informa que el 20% más rico de la población latinoamericana gana diecinueve veces más que el 20% más pobre, y la CEPAL agrega que el índice de pobreza en América Latina subió en diez años del 41% al 45%, mientras que el índice de desigualdad del ingreso per cápita se elevó en los últimos cincuenta años del 0,51% al 0,70%.

Un correcto uso de los instrumentos de derechos humanos permite divisar caminos, para así construir lo que la recordada Alta Comisionada para los Derechos

Humanos Mary Robinson llamó una “globalización ética”. A mi juicio, la única doctrina verdaderamente universal es la de los derechos humanos y su sustento básico, los derechos económicos, sociales y culturales y el derecho humano al desarrollo.

Derechos económicos, sociales y culturales y derecho al desarrollo son conceptos que están íntimamente ligados: “(el) derecho al desarrollo como derecho individual resulta o es la consecuencia del reconocimiento, tanto a nivel interno como internacional, de los derechos económicos, sociales y culturales del hombre, y, en especial, del derecho a la vida, que implica necesariamente el derecho a vivir, de una manera plena e integral. En lo que respecta a las sanciones por la violación del derecho al desarrollo, ellas son las que existen y se prevén jurídicamente como consecuencia del incumplimiento de los deberes que son el resultado del reconocimiento de todos los derechos de la persona humana”⁵. Si así no se entendiera, tampoco se entendería que la Declaración del Milenio aluda nominativamente a él en dos ocasiones (párrafos 11 y 24) y, conceptualmente, en otras diez ocasiones.

Cuando se habla de desarrollo social o de reducción de la pobreza, lo lógico y racional es comenzar por reconocer que la pobreza es, esencialmente, falta de goce de derechos, especialmente económicos, sociales y culturales, junto a la insuficiencia de acceso a recursos

5 Gros Espiell, Héctor. “El derecho al desarrollo como un derecho de la persona humana”. En: *Estudios de derechos humanos*. Publicación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1985.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

económicos –personales o públicos–, de donde se sigue que “la atención a los derechos humanos contribuirá a lograr que las preocupaciones fundamentales de los pobres pasen a ser y sigan siendo las preocupaciones fundamentales de las estrategias de reducción de la pobreza”.⁶ Este enfoque de derechos se guía por principios de derecho y de justicia y no de asistencia o caridad.

El instrumento básico en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en lo sucesivo, DESC), es el Pacto suscrito en 1966, en Nueva York (PDESC). No fue fácil su adopción. La primera idea era incluir estos derechos en un único Pacto de Derechos Humanos, junto a los civiles y políticos. Pero la Guerra Fría y la diferencia de visión entre los países occidentales (para los cuales solo los civiles y políticos son jurídicamente derechos) y los países socialistas (para los cuales los civiles y políticos solo serán reales una vez gozados los DESC), lo impidieron. De allí que, finalmente, hubiera dos textos.

Pero los dos pactos nacen no solo con diferencias de contenido, sino también institucionales:

(a) Mientras el Pacto CP contempla un Comité para conocer los informes que presenten los Estados parte, el PDESC no lo contempla, de modo que los Estados deben presentar sus informes al Consejo Económico y

6 *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual.* Publicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, HR/Pub./04/1, 2004

Social (ECOSOC). Recién en 1985 el ECOSOC decidió crear un Comité de Expertos, por resolución 1985/17.

(b) Junto al PCP se adopta un Protocolo Facultativo que autoriza a las personas que sienten vulnerados sus derechos, en un país que es Parte en él, a presentar comunicaciones denunciando los hechos violatorios y que, a la poste, permitirán al Comité del Pacto (llamado Comité de Derechos Humanos) emitir un pronunciamiento personalizado sobre la queja. El CDESC no contempla ese mecanismo.

En este curso está contemplada la participación de otros ponentes que abordarán los avances que se han producido en los dos mecanismos que la Comisión de Derechos Humanos ha creado para establecer un procedimiento de comunicaciones similar. Las discusiones aparecen entrampadas, por cuanto hay mucha reticencia a aceptar que las obligaciones que los Estados han asumido en el Pacto son auténticamente exigibles o justiciables; sobre el grado de concreción de esas obligaciones; sobre las consecuencias políticas y económicas de las observaciones o comentarios del Comité; sobre si todos los derechos contemplados en el Pacto son -o debieran ser- justiciables ante el Comité o solo algunos⁷.

7 En el sistema de la Carta Social Europea, los Estados, al hacerse parte, deben decir con respecto a qué derechos consienten que se presenten quejas; en el Protocolo de San Salvador, solo es posible presentar comunicaciones en caso de violación de derechos sindicales y del derecho a la educación (artículo 19, en relación con el 8 y 13).

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales obliga a los Estados a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

La obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que se disponga no es progresiva, sino inmediata; de comportamiento y no de resultado pues solo así se logrará, progresivamente, como resultado, la plena efectividad de los derechos. Y las “medidas hasta el máximo de los recursos disponibles” no están limitadas a los dineros que el Fisco tiene con los impuestos que hoy rigen. En países de grandes desigualdades sociales y económicas hay, por la vía tributaria, más recursos disponibles. Esto aparece en el artículo 2 del referido Pacto, y para eso hay un Comité ante el cual los Estados deben presentar informes y también la sociedad civil puede hacerlo.

No se trata de una obligación poco razonable, pues “reconoce que muchos derechos humanos se realizarán gradualmente y están supeditados a la disponibilidad de recursos”.

El último informe de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) llama a considerar un Pacto de Cohesión Social, uno de cuyos pilares es la protección social, la que exige un componente básico de financiamiento solidario y solidaridad contributiva,

para lo cual se hace necesario un “debate ciudadano en torno a la carga tributaria y la mejora de la eficiencia de la recaudación”, de modo de poder asumir los costos de las mencionadas garantías⁸.

Si los Estados cumplen o no con las obligaciones impuestas por ellos mismos, es su responsabilidad. Sergio Vieira de Mello lo veía así: “Cuando los Estados miembros enredan sus propias normas o desbaratan su propia arquitectura política, es un error culpar a las Naciones Unidas o a su Secretario General, cuyos buenos oficios no se emplean lo bastante a menudo”.

El segundo texto fundamental en materia de derechos económicos, sociales y culturales, a que se refería la ex-Alta Comisionada, es la Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada en 1986 con solo un voto en contra: Estados Unidos de Norteamérica. Se abstuvieron seis países de Europa occidental más Japón e Israel. Además de todos los estados socialistas y de los estados en vías de desarrollo, se contó con los votos favorables de Australia, Austria, Bélgica, Canadá, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos y Portugal. La Declaración fue adoptada cuando el fenómeno de la globalización neoliberal no alcanzaba la dimensión que hoy tiene.

La Declaración define el derecho al desarrollo, sosteniendo que “es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos

⁸ Desarrollo Productivo de Economías Abiertas.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

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” (artículo 1).

Es verdad que las declaraciones no tienen efecto obligatorio, ni medios de supervisión internacional. Pero también es verdad que los Estados que han votado favorablemente una resolución han asumido una obligación moral muy importante.

La Declaración y Plan de Acción de Viena, adoptados por consenso, es decir, incluyendo al Estado que votó en contra y a los que se abstuvieron en 1986, “reafirma el derecho al desarrollo, según se proclama en la Declaración sobre el derecho al Desarrollo, como derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales” cuyo sujeto central es la persona humana. La Declaración de Viena, al reafirmar que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”, otorga esos caracteres también al derecho al desarrollo.

Si analizamos su texto, podremos ver que la Declaración es un proyecto de sociedad justamente opuesto a lo que hoy nos ofrece el neoliberalismo globalizado. Carrillo Salcedo lo veía así ya en 1972: “Para las Naciones Unidas, por consiguiente, la ideología del desarrollo no aspira a legitimar la desigualdad, ni en lo internacional ni en lo interno. El derecho al desarrollo es un derecho humano y un derecho de los pueblos, lo que trae consigo el corolario

de que todos los hombres y todos los pueblos, sin distinción, han de contribuir a una empresa común de la humanidad”⁹.

La declaración de las Naciones Unidas vuelve las cosas a su orden natural al disponer, en primer lugar, que “los Estados (y no las empresas ni el mercado) tienen el deber primordial de crear condiciones nacionales e internacionales favorables para la realización del derecho al desarrollo” (artículo 3.1), así como el deber de “adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo” (artículo 4).

En segundo lugar, reafirma el carácter universal de los derechos humanos y del mismo derecho al desarrollo, al reclamar “un nuevo orden económico internacional basado en la igualdad soberana, la independencia, el interés común y la cooperación entre todos los Estados y que fomenten la observancia y el disfrute de los derechos humanos” (artículo 3.3).

Tercero, rescata el valor de la solidaridad por sobre la codicia de la globalización neoliberal: “se requiere una acción sostenida para promover el desarrollo más rápido de los países en desarrollo. Como complemento de los esfuerzos de los países en desarrollo es indispensable una cooperación internacional eficaz para

9 Carrillo Salcedo, Juan Antonio. “El derecho al desarrollo como derecho de la persona humana”. En: *Revista Española de Derecho Internacional*; volumen XXV, 1972. Citado por Gros Espiell, *op. cit.*

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

proporcionar a esos países los medios y las facilidades adecuadas para facilitar su desarrollo global” (artículo 4.2).

Cuarto, es inclusiva y no excluyente: “Los Estados adoptarán medidas enérgicas para eliminar las violaciones masivas y patentes de los derechos humanos de los pueblos y los seres humanos afectados por situaciones tales como las resultantes del apartheid, todas las formas de racismo y discriminación racial, el colonialismo, dominación y ocupación extranjeras...” (artículo 5).

El informe del Secretario General del año 2000, conocido como “Nosotros los pueblos”, la resolución de la Asamblea General que adopta la Declaración del Milenio, y las Metas del Milenio que fluyen de los anteriores, junto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y demás textos vinculantes y declarativos –muchos de los cuales hacen referencia expresa a los DESC–, constituyen hoy el Plan de Acción de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

Si bien los mecanismos de participación de la sociedad civil para reclamar por la falta de respeto, promoción y protección de los DESC serán explicados por otros ponentes, haré una muy breve síntesis introductoria.

1. Los mecanismos convencionales de reclamo

Ciertamente, el principal órgano de derechos humanos en la esfera de las Naciones Unidas para verificar

el cumplimiento de las obligaciones de los Estados es el Comité de Derecho Humanos, establecido en 1985 por el ECOSOC. La sociedad puede utilizar los espacios, abiertos actualmente, para presentar informes alternativos a los que deben obligatoriamente presentar los Estados. Las Observaciones Finales del Comité son elementos de trabajo para los organismos de la sociedad civil. Pero, como se advirtió, es el único Comité de Tratados que no tiene –aún– la facultad de conocer de comunicaciones individuales.

Sin embargo otros que se pueden utilizar son el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer o para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial; También el de la Convención sobre los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, textos que aluden explícitamente, ya sea en el preámbulo, ya sea en su articulado, a los DESC.

Incluso el PC y P también permite ser invocado, si en la denegación de un DESC hay una violación –como normalmente sucede– de la regla fundamental de la proscripción de discriminaciones.

2. Los mecanismos extra convencionales de reclamo

En 1967, la Comisión de Derechos Humanos resolvió establecer un procedimiento para efectuar un estudio a fondo de las situaciones que revelen un cuadro

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

persistente de violaciones de derechos humanos, lo cual fue autorizado por el ECOSOC en su resolución 1235.

En un comienzo, el concepto de situaciones se aplicó a países en los que se revelaba ese cuadro persistente de violaciones de derechos humanos, y el primero fue Chile (1975). Más tarde, en nuestra región, hubo investigaciones con respecto a Bolivia, El Salvador, Guatemala y Haití.

Posteriormente el concepto de situaciones se extendió a alguna forma de violación de un derecho concreto. El primer mecanismo fue el Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias, en 1980, seguido por muchos otros, pero todos para estudiar violaciones a los derechos civiles y políticos.

Recién en 1995 se crea el primer mandato para investigar violaciones a los DESC: el Relator Especial sobre los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos (1995).

En 1998 se crean tres procedimientos para DESC: derecho al desarrollo; derecho a la educación, y los derechos humanos y la extrema pobreza.

Hoy existen en torno a los siguientes temas:

- Los efectos nocivos para el goce de los derechos humanos del traslado y vertimiento ilícitos de productos y desechos tóxicos y peligrosos (1995).
- El derecho al desarrollo (1998).

- El derecho a la educación (1998).
- Los derechos humanos y la extrema pobreza (1998).
- El derecho a la alimentación (2000).
- La vivienda adecuada (2000).
- Los programas de ajuste estructural y deuda externa (2000).
- El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (2002).

Pero hay otros procedimientos que son transversales, tales como los de formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia (1993); derechos humanos de los migrantes (1999); derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas (2001). A todos ellos se puede recurrir si se violan DESC de las personas protegidas.

Todos estos mecanismos realizan estudios de la situación propia de su mandato, visitan los países y presentan informes a la Comisión de Derechos Humanos. Ciertamente su principal fuente de información son las organizaciones de la sociedad civil, que presentan sus quejas (“comunicaciones”) y permiten que sean transmitidas, con carácter confidencial, al respectivo gobierno; esto da origen a un cierto contencioso no judicial, pero en el que los autores de las comunicaciones y el Estado se encuentran en un plano de relativa igualdad. Estos mecanismos son a los que más temen los Estados, ya que son los únicos que la prensa suele seguir con algún interés.

II. La falta de seguridad y los medios para lograrla

La seguridad es, a mi juicio, el derecho humano más débilmente reglamentado en los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Tanto la Declaración Universal como la Americana lo vinculan a los derechos a la vida y a la libertad, mientras que la Convención Americana y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos lo asocian solo al derecho a la libertad.

El Comité de Derechos Humanos se ocupa de él en su Comentario General 8, de 1982, pero apenas mencionándolo, para luego hacer todo el Comentario en función del derecho a la libertad personal.

El derecho a la seguridad consiste en la certeza del goce de todos los derechos humanos, y en este sentido es un derecho integrador de todos los demás. Mientras el ciudadano no sienta asegurados sus derechos a no ser discriminado, no ser encarcelado arbitrariamente, no ser víctima de delitos, no ser torturado; su derecho a saber qué va a comer esta noche, y que sus hijos serán educados gratuitamente, y tendrán atención de salud, va a buscar esa seguridad recurriendo al delito, con lo que va a comprometer la seguridad de todos los demás. O va a buscar alivio en la droga. O será impulsado a la rebelión.

En las Naciones Unidas el tema de la seguridad internacional es, junto con la paz y los derechos humanos, uno de los objetivos de la organización; su órgano más importante –aunque el menos democrático–

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

se llama Consejo de Seguridad. Pero este no ha logrado impedir, en sus cincuenta y nueve años de existencia, ninguna de las centenares de guerras que se han desatado. Y, por el contrario, ha autorizado dos: la de Corea y la primera Guerra del Golfo.

En el plano interno, además, los expedientes inventados por los Estados para garantizar la seguridad han sido peores que la inseguridad previa. Se han creado doctrinas destinadas a darnos seguridad a la fuerza, como la de la seguridad nacional. Para hablar solo de Latinoamérica, pensemos que todos los golpes militares han pretendido justificarse en razones de seguridad nacional. Pero las dictaduras emergentes de estos golpes aumentaron la inseguridad por el recurso inmoral y criminal a las medidas de fuerza, algunas revestidas de una cierta legalidad formal (estados de excepción; tribunales militares; servicios de seguridad; campos de concentración, legales o clandestinos, etc.); otras, sin resquicio de decencia alguno, produjeron ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, por ejemplo.

Resultado: nunca estuvimos tan inseguros.

Pero también en la democracia hay resabios de autoritarismo que nos hablan de mano dura, aumento de presupuestos policiales, incluso militares; pena de muerte; rebaja de la edad de imputabilidad penal; detenciones de sospechosos sin cargos (los sospechosos son siempre pobres); tolerancia cero; gatillo fácil, etcétera.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

Hoy afectan la seguridad el terrorismo, la “guerra contra el terrorismo” u otras formas inicuas para enfrentarlo; la desfiguración del concepto de terrorismo, asimilándolo a toda forma de disidencia o de protesta; el narcotráfico; algunas formas de lucha contra el narcotráfico y otras.

En consecuencia, ha surgido en las Naciones Unidas un concepto nuevo de seguridad, la seguridad humana. Incluso acaba de salir un excelente informe de una comisión de altísimo nivel, nombrada por el Secretario General, llamada “La seguridad humana ahora”. Amartya Sen, Sadako Ogata, Sonia Picado son algunos de sus integrantes. El informe destaca que “las demandas de seguridad humana involucran una amplia gama de cuestiones interconectadas. En su labor la Comisión se ha concentrado en cierto número de conexiones diferentes, pero interrelacionadas, derivadas de los conflictos y la pobreza, en la protección de las personas durante conflictos violentos y en situaciones posteriores a los conflictos, en la defensa de las personas que se ven obligadas a desplazarse, en la superación de inseguridades económicas, en la garantía de la disponibilidad y acceso a la atención médica esencial, en la lucha contra el analfabetismo y contra la miseria educativa, y en la eliminación de las escuelas que promueven la intolerancia”.

Sergio Vieira de Mello –el asesinado ex-Alto Comisionado para los Derechos Humanos– escribió que “las violaciones graves a los derechos humanos constituyen a menudo el núcleo de la inseguridad interna e internacional”, para luego criticar el fracaso

político por nuestra incapacidad de comprender la amenaza para la seguridad que suponen las violaciones graves de los derechos humanos y la incapacidad de lograr consensos prácticos a la hora de actuar contra la amenaza¹⁰.

No obstante esta nueva conciencia de lo obvio, creo que falta un paso más que dar: los problemas de seguridad debieran enfrentarse con perspectiva o enfoque de derecho, reconociéndose y respetándose el derecho humano a la seguridad.

Esto no debiera ser una novedad, si la propia Declaración Universal proclamó “que el desconocimiento y el menoscenso de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”. Asimismo consideró “esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”.

El derecho humano a la seguridad no es el derecho de los delincuentes, como algunos sostienen. Pertenece, desde luego, al inocente, cuya integridad y libertad no pueden ser vulneradas por el Estado, y que debe tener la conciencia de que el obrar recto no puede significarle vulneración de sus derechos al respeto de

10 *Revista Sur Internacional de Derechos Humanos*, No. 1, página 175.

El trabajo del Alto Comisionado para los Derechos Humanos

su integridad física, psíquica y moral; que posee el derecho de ser tratado con el respeto debido a su dignidad; a no sufrir apremios físicos o mentales, a no sufrir tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; a que se investiguen y se sancionen las transgresiones a estos derechos y a una justa reparación.

Pertenece también al delincuente, que es consciente de que debe pagar con la pena señalada en la ley por lo que hizo, pero con ninguna otra sanción.

Pertenece a la víctima, que vio su derecho violado por obra de un delincuente, y que exige su derecho a la justicia y a una reparación justa, pero no a la venganza.

Pertenece a la sociedad que no puede desarrollarse sin la conciencia de todos y cada uno de sus miembros de que es posible construir un mundo mejor en que los derechos de todos estén garantizados, porque la denegación de derechos impulsará a la violencia que a todos afecta.

Pertenece al niño, que debe nacer con la certeza de que su única opción para sobrevivir no puede ser el delito o la droga; y de que, si delinque, el Estado cumplirá con su obligación de rehabilitarlo y reintegrarlo.

Pertenece a la mujer, que debe tener la seguridad de que construye un hogar y se desarrolla profesionalmente en igualdad de derechos con su pareja.

Pertenece al indígena y al afrodescendiente, que requiere la certeza de un tratamiento igualitario y en

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

condiciones de dignidad, como todo miembro de la familia humana.

Lo clave del enfoque de la seguridad como derecho humano es que es exigible, y el obligado es el Estado, que debe satisfacerlo por medio de la ley y el respeto de la totalidad de los derechos humanos de todos.

El Comité de Derechos Humanos, y prácticamente todos los demás Comités y casi la totalidad de los procedimientos especiales, son competentes para conocer sobre comunicaciones de víctimas cuyo derecho humano a la seguridad no es reconocido, ni garantizado ni promovido.