

# PANORAMA DE LA EVOLUCIÓN. RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES EN EL MARCO DE LA ONU

Jorge Ulises CARMONA TINOCO\*

Al doctor Sergio García Ramírez, insigne jurista y universitario, por su invaluable contribución académica a la preservación y protección de las libertades.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El paulatino afianzamiento de los DESCAs como derechos humanos en el ámbito de la ONU.* III. *La necesaria articulación de los Estados con la protección de los DESCAs en el ámbito de la ONU.* IV. *A manera de conclusión.*

## I. INTRODUCCIÓN

La centenaria lucha por el reconocimiento, respeto y protección de los derechos humanos no ha sido en absoluto sencilla, ni lineal y mucho menos únicamente en ascenso, es más bien un esfuerzo constante de generación en generación, que sigue teniendo obstáculos, cuando no marcados retrocesos. Con todo y ello, se distinguen grandes etapas y momentos cumbres que han marcado importantes logros o piedras angulares en su evolución, como por ejemplo, su consagración en documentos políticos solemnes, su reconocimiento como parte fundamental de las Constituciones de los Estados, su adopción por vía de instrumentos internacionales, así como la evolución de los mecanismos de garantía interna e internacional.

---

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del SNI, nivel II, por el Conacyt.

De igual manera, en tanto el origen de los derechos humanos y su reconocimiento obedece, entre otros, a contextos históricos, políticos, sociales, económicos, culturales e ideológicos, no todos los derechos fueron reconocidos a un mismo tiempo o por vía de los mismos procesos, pero una vez que son identificados como tales, esto es, manifestaciones tuteladas de la dignidad humana en alguna de sus perspectivas, tienen la naturaleza y características de ese tipo de derechos, como son la universalidad, la indivisibilidad, la interrelación y la progresividad.

Si los derechos humanos en general han sido objeto de un largo camino en su reconocimiento, respeto, protección y garantía, lo han sido aún más los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), cuyo afianzamiento como normas jurídicas que entrañan deberes y derechos, y que además pueden ser exigibles, aplicables y justiciables, ha sorteado muy diversas dificultades, algunas de las cuales explicaremos en el presente trabajo panorámico de la cuestión.

Es importante aclarar de inicio que este tipo de derechos abarcaba únicamente los derechos económicos, sociales y culturales, razón por la cual se les conocía y denominaba de manera abreviada como DESC, pero la irrupción del derecho a un medio ambiente sano como derecho humano, sobre todo a partir de la entrada en vigor del Protocolo de San Salvador, en 1999, que lo contempla expresamente en su artículo 11<sup>1</sup> ha generado que se amplie la denominación a DESCa, denominación que seguiremos en lo general en el presente trabajo, aunque no dejamos de señalar que al nivel de Naciones Unidas no se considera que tal derecho es reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y sólo recientemente el Consejo de Derechos Humanos ha afirmado que: “Reconoce el derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible como un derecho humano importante para el disfrute de los derechos humanos”.<sup>2</sup>

Los DESCa son aquellos derechos humanos que representan los estándares mínimos para tener una vida digna, que permiten que las personas puedan, por una parte, satisfacer necesidades vitales básicas y, por la otra, desarrollar sus capacidades como integrantes de la sociedad. Tales derechos, entre los que se encuentran los relacionados con el trabajo, la salud, la educa-

---

<sup>1</sup> Artículo 11. “Derecho a un Medio Ambiente Sano. 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados parte promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente”.

<sup>2</sup> Resolución A/HRC/48/L.23/Rev.1 del Consejo de Derechos Humanos del 5 de octubre de 2021. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G21/270/18/PDF/G2127018.pdf?OpenElement>.

ción, la seguridad social, la vivienda, el agua, la alimentación, la educación, así como la protección de la familia, las mujeres, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad, entre otros, han sido objeto de una evolución constante en los Estados y a nivel internacional.

El planteamiento central del presente trabajo es mostrar los prolegómenos, la evolución y situación actual de la garantía internacional de los DESCAs al nivel de la ONU; sin duda alguna, la protección de tales derechos ha tenido también expresión y un importante desarrollo en los sistemas regionales de derechos humanos, en el marco del Consejo de Europa, de la Organización de Estados Americanos y de la Organización para la Unidad Africana, sin embargo, excedería con mucho el objetivo del presente trabajo siquiera mostrar un panorama comparativo de los diversos sistemas, pues difieren en la forma de protección de los derechos.

Con el fin de ilustrar este punto, en Europa, la protección de algunos derechos de este tipo, más allá de la labor pretoriana de la Corte Europea de Derechos Humanos, utiliza los derechos civiles y políticos indirectamente como vía interpretativa para proteger algunos derechos sociales,<sup>3</sup> esto se realiza directamente en el marco de la Carta Social Europea, adoptada por el Consejo de Europa en 1961, y que entró en vigor a partir de 1965, que reconoce un amplio número de derechos económicos y sociales, cuya supervisión se basa en la presentación y examen de informes por parte de los Estados ante el Comité Europeo de Derechos Sociales.<sup>4</sup>

Por lo que se refiere al ámbito de la OEA, la trayectoria y protección de los DESCAs ha tenido un repunte significativo en los últimos años, el cual se ha manifestado de diversas maneras luego de una larga evolución; en primer término, hay que tener presente desde el ámbito normativo que un buen número de derechos de esta naturaleza fueron contemplados desde la propia Carta de la organización de 1948 y en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, del mismo año; que el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 alude a tales derechos, y que éstos se desarrollaron ampliamente en el denominado Protocolo de San Salvador de 1988, y que entró en vigor en 1999. En segundo término, que dicho Protocolo contempla un mecanismo de supervisión

---

<sup>3</sup> Nivard, Carole, “The Justiciability of Social Rights in the Council of Europe”, *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales*, vol. 6, núm. 2/2016, julio-diciembre de 2016, pp. 22 y 23. Disponible en: <https://hal-normandie-univ.archives-ouvertes.fr/hal-02391224/document>.

<sup>4</sup> Véase Shelton, Dinah, “Derechos económicos, sociales y culturales en los sistemas regionales de derechos humanos”, en Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*, San José, Costa Rica, CEJIL, 2004, pp. 49-85.

a partir de informes por parte de los Estados, pero que se fortaleció para hacer hincapié, además de estándares en indicadores, lo cual ha dado sus primeros frutos en la década pasada, también de la creación en 2017, en el ámbito de la CIDH, de la Relatoría en materia de DESCAs; en tercer lugar, que tanto la CIDH —al tener conocimiento de peticiones individuales se ha pronunciado sobre tales derechos— como la Corte Interamericana han estado fortaleciendo desde inicios del presente siglo una importante línea jurisprudencial cada vez más directa en la protección de diversos DESCAs.<sup>5</sup>

En el caso del sistema africano de protección de los derechos humanos, éste descansa en lo sustantivo en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), adoptada en Banjul el 27 de junio de 1981, y vigente a partir del 21 de octubre de 1986, y desde el punto de vista institucional en una Comisión<sup>6</sup> y en una Corte Africana prevista en un Protocolo Opcional a la Carta Africana, en vigor a partir del 25 de enero de 2004. En materia de DESCAs, se reconoce que la Carta Africana contiene diversos derechos de este tipo, por lo que se adoptó en 2004 la Declaración de Pretoria sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales en África, que es una especie de documento rector de carácter declarativo para reafirmar la importancia de tales derechos y dar cauce a los esfuerzos de los Estados y los organismos de supervisión para su protección.

Hecha esta delimitación, abordaremos tres grandes fases o etapas, la primera de ellas es acerca del reconocimiento inicial de los DESCAs como derechos humanos, y su consagración en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la segunda es la etapa de la división de los derechos humanos en dos grandes grupos, así como las supuestas bases y consecuencias de esa decisión, que llevó a tener dos tratados diferenciados de derechos humanos; la tercera, el avance en la garantía internacional de los DESCAs que significó la adopción del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la labor de otras instancias al nivel de la ONU y las posibilidades del tránsito de los estándares a los indicadores de progreso; por último, ofrecemos una breve reflexión sobre la manera en que los Estados deben vincularse con los procedimientos y mecanismos señalados.

---

<sup>5</sup> Véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La CIDH como espacio para el activismo legal transnacional: acervo en materia de DESC”, en Von Bogdandy, Armin; Fix-Fierro, Héctor, y Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Hacia un Ius Constitutionale Comune en América Latina* (coords.), México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2011, pp. 181-196.

<sup>6</sup> Arts. 30, 31 y 45, CADHP.

Considero que las etapas señaladas dan cuenta de la situación actual del reconocimiento de los DESCAs y su protección al nivel de la ONU como una base, pero también abre la puerta a diversos cuestionamientos, en particular sobre la articulación adecuada entre la protección internacional e interna de tales derechos, así como la necesidad de *armonizar* y *alinear* en algún sentido diversos factores normativos, administrativos y de garantía, sin los cuales la realización de los DESCAs se torna atomizada, fragmentada e incompleta, provocando su incumplimiento para millones de personas, en particular aquellas que se encuentran en pobreza y otras situaciones de vulnerabilidad.

## II. EL PAULATINO AFIANZAMIENTO DE LOS DESCAs COMO DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO DE LA ONU

A efecto de ir identificando algunos de los retos que se han enfrentado en el reconocimiento, exigibilidad y justiciabilidad de los DESCAs, hay que señalar que por lo regular históricamente se pone en principio el acento en el reconocimiento constitucional de los primeros derechos sociales, así, regularmente se menciona precisamente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 como un documento pionero, al contemplar la protección de los trabajadores y campesinos, al que le siguieron la Constitución Rusa de 1918 y la de Weimar de 1919.<sup>7</sup>

En el ámbito internacional, como antecedentes de reconocimiento de los derechos sociales podemos señalar el establecimiento de la Organización Internacional de Trabajo (OIT) y la adopción de los primeros seis convenios en materia laboral en esa organización que datan de 1919,<sup>8</sup> cerca de tres décadas antes que fueran contemplados como parte de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y los tratados ulteriores en la materia, primordialmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Sobre qué explica y qué implica el giro o evolución del Estado liberal burgués al Estado social o de bienestar, véase Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 9a. ed., México, Porrúa, s/f, pp. 644-649.

<sup>8</sup> Sobre la génesis de los estándares de derechos humanos en la etapa previa y posterior de la Constitución de la OIT, véase Belmont Lugo, José Luis, “Una aproximación a las relaciones e influencias entre los derechos humanos y los derechos laborales”, en Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, *Los derechos humanos laborales*, México, CNDH, 2017, pp. 33 y ss.

<sup>9</sup> En el Preámbulo del documento constitutivo de la OIT se expresa: “Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y priva-

Es precisamente el desarrollo constitucional de los DESCAs hasta antes de la segunda posguerra en los diversos países, lo que habría permitido contar con los consensos que abonaron el terreno para contemplar tales derechos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), y al nivel regional en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre; no obstante, lo trascendente de este suceso tan sólo fue el inicio de otro capítulo difícil en la trayectoria del reconocimiento y eficacia de los DESCAs, pues encontraron resistencias políticas e ideológicas que los separaron como conjunto de los denominados derechos civiles y políticos.

Con posterioridad a la adopción de un documento declarativo, que reúne el consenso internacional inicial acerca de algún tema en particular, puede seguir la adopción de un tratado internacional que convierte a los derechos consagrados en compromisos jurídicos cuyo cumplimiento se rige por el derecho internacional. En el caso de la DUDH todo parecía que esto así podría darse, pero luego de pasados cerca veinte años luego de su adopción, en lugar de trascender hacia un sólo tratado internacional, su contenido se dividió en dos grupos que se plasmaron, por una parte, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDC), y, por otra, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos adoptados en 1966, y entraron en vigor diez años después, en 1976.

La división del contenido de la DUDH en dos instrumentos internacionales generó diversas posturas que llegaron incluso a cuestionar el carácter de verdaderos derechos humanos, reservado para los denominados derechos civiles y políticos, o el tipo de deberes que implicaban para los Estados. En los apartados siguientes daremos cuenta de las diversas fases e ideas por las que atravesaron los DESCAs en su reconocimiento y garantía internacionales, lo cual abordaremos de acuerdo a las etapas que consideramos más relevantes.

---

ciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas”.

1. *De la Carta de la ONU a la Declaración Universal de los Derechos Humanos.*  
*Los derechos humanos como unidad inherente a la dignidad*

En la Carta de las Naciones Unidas (1945), desde su preámbulo, resalta como una de las determinaciones de la Organización “...reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres...”, más adelante, en su artículo 1.3 se enfatiza y da significado jurídico a dicha determinación al establecer como uno de los propósitos de la organización “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”.

Es de especial relevancia para el tema que nos ocupa el artículo 55 de la propia Carta, el cual dice:

Artículo 55. Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

...

1. El respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades.

Con este propósito, en los artículos 13 y 62 de la Carta se facultan a la Asamblea General y, en particular, al Consejo Económico y Social (ECO-SOC) para iniciar estudios, hacer recomendaciones, proyectar convenios y convocar reuniones dirigidas al objeto de promover los derechos humanos y su efectividad, lo cual es la génesis del hoy complejo sistema de promoción y protección de los derechos humanos en el ámbito de las Naciones Unidas. La Carta aludía a tales derechos y libertades sin precisarlos, pero tampoco distinguiéndolos entre sí o creando grupos de derechos.

Con ese marco como telón de fondo, el ECOSOC estableció en 1946 la Comisión de Derechos Humanos, a la que asignó como primera tarea la de elaborar un proyecto de catálogo internacional de derechos humanos.<sup>10</sup> Las

---

<sup>10</sup> Robertson, A. H. y Merrills, J. G., *Human Rights in the World: An Introduction to the Study of the International Protection of Human Rights*, 4a. ed., Manchester, Manchester University Press, 1996, p. 27.

discusiones y esfuerzos fructificaron para arribar finalmente al texto definitivo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada el 10 de diciembre de 1948 y desde entonces considerada como aquellos derechos y libertades a los que aludía la Carta;<sup>11</sup> sin duda, su carácter declarativo ayudó a lograr el apoyo general de las naciones al ser aprobada por 48 votos a favor y sólo ocho abstenciones.<sup>12</sup>

La DUDH establece en sus 30 artículos los derechos que constituyen, como lo apunta su preámbulo:

[El] ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...

La Declaración no hace distinciones o apartados sobre clases o tipos de derechos humanos, consideramos todos por igual inherentes a la dignidad humana.

Entre los derechos que posteriormente se considerarían como parte de los DESCAs, sobre la base de la igualdad y no discriminación (artículo 2o. y 7o.), se encuentran el derecho a formar una familia y a contar con la protección de la sociedad y del Estado (artículo 16); el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables para su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad (artículo 22); el derecho al trabajo y condiciones acordes a la dignidad humana en el mismo, a fundar y afiliarse a sindicatos (artículo 23); derecho a una limitación razonable de la jornada de trabajo y a vacaciones periódicas pagadas (artículo 24); derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a la persona, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25); derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (artículo 25); derecho a cuidados y asistencia especiales a favor de la maternidad y la infancia (artículo 25); el derecho a la educación y los derechos concomitantes a ésta (artículo 26); y el derecho a la cultura (artículo 27).

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 27-29.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 28.

2. *De la DUDH a los pactos de Naciones Unidas. La insostenible división tajante entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales, culturales y ambientales*

La resolución 217 (III) del 10 de diciembre de 1948 por medio de la cual fue adoptada y proclamada la DUDH, también contenía el mandato de la Asamblea General a la Comisión de Derechos Humanos a fin de culminar la redacción de un tratado internacional en la materia. Esto permitiría el establecimiento de obligaciones jurídicas para los Estados hacia el respeto y protección de los derechos humanos, así como para las medidas para su implementación.<sup>13</sup>

En un inicio, el texto preparado por la Comisión sólo contenía derechos civiles y políticos, pero luego de consultar a la Asamblea General, ésta decidió en su Resolución 421 (V) del 4 de diciembre de 1950 que los derechos económicos, sociales y culturales debían ser incorporados al texto,<sup>14</sup> en virtud de que éstos estaban interconectados y eran interdependientes con el disfrute de las libertades civiles y políticas. Al respecto, Robertson y Merrills comentan que “El Comité (*sic*) cumplió con la instrucción, pero cuando el Consejo de Seguridad consideró los resultados, y particularmente las diferencias de las dos categorías de derechos, recomendó a la Asamblea General que debía reconsiderar su decisión”.<sup>15</sup>

De hecho, Craven comenta que la cuestión de si se debían incluir en un solo tratado los dos grupos de derechos estuvo presente a lo largo del proceso de redacción, hasta que la Asamblea General solicitó a la Comisión de Derechos Humanos que proyectara dos tratados separados, uno en materia de derechos civiles y políticos, y otro en materia de derechos económicos, sociales y culturales.<sup>16</sup> Así, la posibilidad de contar con ambas categorías de derechos en un solo tratado internacional nunca cristalizó.

Mathews señala un suceso distinto:

No obstante las instrucciones de la Asamblea General, la Comisión continuó tratando los derechos económicos, sociales y culturales como una categoría

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 30. Véase también Davidson S., *Human Rights*, Buckingham, Open University Press, 1997, p. 13.

<sup>14</sup> De hecho, la cuestión de si se debía contar con un solo tratado que contuviera ambos grupos de derechos estuvo presente durante todo el proceso de redacción preliminar. La Asamblea General finalmente solicitó a la Comisión de Derechos Humanos que redactara dos instrumentos separados, uno sobre DCP y otro sobre DESCAs; *cf.* Craven M., *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development*, Oxford, Oxford University Press, 1998, pp. 16-22.

<sup>15</sup> Robertson, A. H. y Merrills, J. G., *op. cit.*, p. 30.

<sup>16</sup> Véase Craven, M., *op. cit.*, pp. 16-22.

ría distinta de derechos y procedió a redactar diversos preceptos, perfilando un sistema de informes estatales bajo la supervisión de la ONU, atinentes únicamente a derechos económicos, sociales y culturales. Enfrentando incluso la posibilidad no deseada de tener un *tratado dentro de otro tratado* (en el sentido de tener dos sistemas distintos de implementación), el ECOSOC se vio forzado a pedir a la Asamblea General reconsiderar su decisión y permitir que la redacción del tratado previsto fuera dividida en dos instrumentos separados.<sup>17</sup>

La decisión final de la Asamblea General sobre el tema está plasmada en las Resoluciones 543 (VI) y 545 (VI) del 5 de febrero de 1952, en las se señala que deben prepararse dos tratados, con similares preceptos, pero uno dedicado a los DCP, mientras que el otro a los DESC.<sup>18</sup> Ambos tratados fueron finalmente aprobados por la Asamblea General el 16 de diciembre de 1966, pero transcurrirían diez años hasta su entrada en vigor, el 3 de enero y el 23 de marzo de 1976, respectivamente. Para Craven, esta decisión podría explicarse como derivada de la "...reflexión acerca de la percepción desarrollada durante la redacción de los pactos, de que las dos categorías de derechos eran diferentes en su naturaleza, origen y significancia".<sup>19</sup>

En el PIDCP los derechos sustantivos se consagraron en los artículos 6o. al 27, en los que se incluyeron, en términos generales: el derecho a la vida; la prohibición de la tortura y tratos inhumanos; la prohibición contra la esclavitud y el trabajo forzoso; el derecho a la libertad y la seguridad personales; el derecho de las personas detenidas a ser tratadas humanamente; la prohibición de prisión por deudas; libertad de movimiento y de residencia; prohibición de expulsión arbitraria de personas extranjeras; el derecho a un juicio justo; prohibición de la retroactividad de la ley penal; el reconocimiento de la personalidad jurídica; el derecho a la privacidad; la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión; prohibición de la propaganda de guerra y la incitación al odio nacional, racial o religioso; el derecho de reunión; el derecho de asociación; el derecho al matrimonio y a formar una familia; los derechos de la niñez; los derechos políticos; igualdad ante la ley; los derechos de las minorías.

Por lo que se refiere al PIDESC los derechos sustantivos están previstos en los artículos 6o. al 15, entre los que se encuentran: el derecho al trabajo y los derechos en el trabajo; el derecho a crear y pertenecer a sindicatos; el

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>18</sup> Robertson, A. H. y Merrills, J. G., *op. cit.*, p. 30.

<sup>19</sup> Craven, M., *op. cit.*, p. 7; Newman, F. y Weissbrodt, D., *International Human Rights: Law, Policy and Process*, 2a. ed., Ohio, Anderson Publishing Co., 1996, p. 51.

derecho a la seguridad social y al seguro social; la protección y asistencia de la familia; el derecho a unas condiciones adecuadas de vida; el derecho a la salud; el derecho a la educación; el derecho a la cultura y a los beneficios del progreso científico. Además, contiene importantes disposiciones comunes a todos los derechos como son el deber de garantizar los derechos “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (artículo 2.2); la igualdad de hombres y mujeres en la titularidad de los derechos (artículo 3o.); la limitación de los derechos sujetas a la reserva de ley y con “el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática” (artículo 4o.), y la proscripción de interpretaciones restrictivas de los derechos y la aplicación del principio pro persona ante estándares diversos al pacto (artículo 5o.).

La incorporación de los derechos humanos a un tratado internacional implica que surgen deberes y derechos jurídicos, cuyo cumplimiento se rige por el derecho internacional; sin embargo, el hecho de que cada pacto estableciera un grupo de derechos sustantivos diferenciado y que contemplara también disposiciones diversas sobre las vías de supervisión internacional, fue el punto de partida para que surgieran algunos de los argumentos más comunes acerca de la distinción entre las dos categorías de derechos, a lo que se agregaron puntos de vista sobre el reconocimiento histórico de los dos tipos de derechos, o los que se enfocaban en su naturaleza.

### A. *El argumento del surgimiento histórico*

Desde este ángulo se justificaría la distinción de los derechos por razón de que su reconocimiento histórico se dio en momentos distintos, puesto que en el caso de los derechos civiles y políticos esto llevó incluso siglos antes que los DESCAs, lo que implicaría que su recepción y eficacia no podían equipararse, de manera que los Estados no estarían en aptitud de cumplir con los derechos de la misma manera.

Esta idea está apoyada por documentos como la Carta Magna (1215), el *Bill of Rights* inglés (1689), la Constitución de los Estados Unidos de América (1779) y su *Bill of Rights* o diez primeras enmiendas (1791), y la Declaración Francesa de Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Lo que estos documentos tienen en común es su contribución

...al desarrollo de formas de la democracia liberal en los cuales ciertos derechos fueron considerados como XXX en la protección de los individuos

ante la tendencia estatal intrínseca al autoritarismo. Los derechos protegidos en dichos documentos fueron denominados derechos civiles y políticos, dado que están involucrados con las relaciones individuales con los órganos del Estado.<sup>20</sup>

En el mismo tenor, Karel Vasak, al explicar el desarrollo histórico de los derechos humanos, los separa en “generaciones”; desde este punto de vista, la primera generación de derechos (civiles y políticos) protege la libertad de las personas ante las interferencias arbitrarias del Estado; la segunda generación de derechos (económicos, sociales y culturales) dice que éstos están basados en “...la creación de condiciones por el Estado, que permiten a cada persona desarrollar el máximo de su potencial”, y la tercera generación (derechos de solidaridad), como el derecho al desarrollo, a la asistencia ante desastres, a la paz y al medio ambiente “...dependen de la cooperación internacional y no simplemente medidas internas de carácter constitucional”.<sup>21</sup>

Sobre esta explicación Craven comenta que

...los derechos económicos, sociales y culturales son frecuentemente enmarcados en la segunda generación de derechos, derivados del crecimiento de los ideales socialistas de finales del siglo XIX y principios del XX, y el surgimiento del movimiento laboral en Europa. Estos contrastan con la primera generación de los derechos civiles y políticos asociados con las declaraciones de derechos del hombre del siglo XVIII...<sup>22</sup>

La explicación del desarrollo de los derechos humanos a partir de “generaciones” ha sido útil para entender de manera más clara los logros de la humanidad en el reconocimiento progresivo de “nuevos derechos”, pero puede ser también erróneamente utilizado para justificar el condicionamiento de las acciones internacionales y domésticas para la realización de los DESCA y los denominados derechos de solidaridad, y priorizar de manera artificiosa sólo el respeto de los derechos de primera generación o, lo que es peor, que dicha distinción se use para considerar únicamente a estos últimos como susceptibles de protección o de garantía.

<sup>20</sup> Davidson, S., *op. cit.*, pp. 5 y 6.

<sup>21</sup> Citado por Davidson, S., *op. cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Craven, M., *op. cit.*, p. 8. Este autor señala que “De hecho, la razón por [la cual] hacer una distinción entre derechos de primera y segunda generación podría ser más precisa si se señala el conflicto ideológico entre el Este y el Oeste, en la arena de los derechos humanos durante la redacción de los Pactos”.

Por tanto, considero que no hay base para tener a los derechos de segunda generación como equivalentes a derechos de segunda importancia, cuando lo único que implica es su positivación más reciente, y sólo eso.

### B. *El argumento acerca de la naturaleza de los derechos*

Más allá del hecho del reconocimiento y protección históricos de los derechos civiles y políticos antes que los DESCAs, también se han planteado diferencias entre éstos sobre la base de su respectiva naturaleza.

Se ha argumentado que sólo los derechos civiles y políticos merecen el título de “derechos” mientras que los DESCAs “son meras pretensiones que el Estado no está obligado a satisfacer”.<sup>23</sup> Por el contrario, hay incluso opiniones que afirman que solo los DESCAs son verdaderos derechos, mientras que los civiles y políticos son en realidad una especie de obstáculos para su realización.<sup>24</sup>

Estas posiciones extremas no ayudan a la causa de los derechos humanos, pero además erran, porque no consideran en absoluto el desarrollo ulterior que han tenido los derechos, al nivel nacional e internacional y que reafirman la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la interrelación de ambas categorías.

Estas características han sido constantemente afirmadas en el seno de la propia ONU, ejemplo de lo cual son la Proclamación de Teherán (derivada de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos del 13 de mayo de 1968); la Declaración y Programa de Acción de Viena (adoptada por la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos del 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23); o la Resolución 60/251 de la Asamblea General del 15 de marzo de 2006, por la que se crea el Consejo de Derechos Humanos, que sustituye a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en la que se reafirma en el mismo sentido que “...todos los derechos humanos son universales e indivisibles, están relacionados entre sí, son interdependientes y se refuerzan mutuamente y deben tratarse de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.

La cuestión sobre las bases de los que debe ser considerado un *derecho* o no, involucra un tema filosófico, que rebasa los objetivos panorámicos de este trabajo, pero es posible afirmar que la respuesta a esa pregunta depende de los enfoques de las diversas teorías del derecho, así como de los cri-

<sup>23</sup> Davidson, S., *op. cit.*, p. 39.

<sup>24</sup> *Idem.*

terios de validez que cada una de éstas sustenten;<sup>25</sup> desde nuestro punto de vista, el carácter de derechos humanos que asiste a los DESCAs, más allá del tipo de deberes que generen o la vía para su exigencia, es su reconocimiento como salvaguarda de la dignidad humana.

*C. El argumento de los deberes estatales positivos-negativos y el de costo que implica cumplir con los derechos*

Uno de los argumentos más comunes que en su momento se utilizaron para sostener la diferencia entre los grupos de derechos que abordamos consiste en que mientras los civiles y políticos entrañan un *deber negativo*, en el sentido de que requieren que las autoridades se abstengan de interferir con el ejercicio de los derechos y libertades; los DESCAs, en cambio, requieren de acciones positivas por parte del Estado para su realización.<sup>26</sup>

En la misma línea de razonamiento, otro argumento afirma que mientras los derechos civiles y políticos son susceptibles de protección inmediata porque no hay necesidad de recursos económicos por parte del Estado para su respeto, en el caso de los DESCAs se requiere su implementación progresiva y consecuentemente de gran cantidad de recursos para satisfacerlos.<sup>27</sup>

Craven afirma en contra de estos planteamientos que

...sería un error sugerir que los derechos civiles y políticos son en sí mismos enteramente negativos o gratuitos. El derecho a un juicio justo, por ejemplo, requiere la existencia y mantenimiento de un sistema de tribunales; de igual manera, la protección de los derechos civiles y políticos al nivel individual necesita del funcionamiento de una fuerza policiaca y de un sistema penal.<sup>28</sup>

Resulta al menos cuestionable reducir el tema de aplicación de los derechos a un punto de vista económico, sin considerar la necesidad de la voluntad política que se requiere para llevar a cabo dicha tarea. Además, no se puede negar que la estructura institucional que se requiere para asegurar

<sup>25</sup> Sobre un panorama acerca de las teorías del derecho en la materia, véase Davidson, S., *op. cit.*, pp. 24-38.

<sup>26</sup> Alston, Philip y Quinn, Gerard, "The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", en Newman, F. y Weissbrodt, D., *op. cit.*, p. 52.

<sup>27</sup> Davidson S., *op. cit.*, p. 42.

<sup>28</sup> Craven, M., *op. cit.*, p. 15.

los derechos civiles y políticos, puede, en ocasiones, ser igual de “costosa” que aquella necesaria para satisfacer los DESC.

*D. El argumento de las diferencias en las vías de supervisión e implementación de los DCP y los DESCA*

En términos generales, este plantamiento consiste en que ambos pactos poseen diferentes sistemas para supervisar el cumplimiento de las disposiciones que los consagran por parte de los Estados.<sup>29</sup> El sistema de supervisión del PIDCP tiene como órgano central el Comité de Derechos Humanos.<sup>30</sup> El sistema funciona con base en la presentación de informes periódicos por parte de éstos,<sup>31</sup> pero también incluye la posibilidad opcional de presentar quejas interestatales ante el Comité,<sup>32</sup> que además puede conocer de peticiones individuales si el Estado en cuestión ratifica el Primer Protocolo Facultativo al PIDCP.<sup>33</sup>

Por otro lado, el sistema de supervisión del PIDESC funcionaba únicamente con base en los informes<sup>34</sup> presentados por los Estados parte al ECOSOC,<sup>35</sup> que era el órgano formal de supervisión, y realizó dicha

<sup>29</sup> Para una descripción detallada y algunos comentarios sobre el sistema de supervisión previsto en el PIDC y su Protocolo Facultativo, véase Davidson, S., *op. cit.*, pp. 75-88; Robertson, A. H. y Merrills, J. G., *op. cit.*, pp. 39-72. Acerca de la descripción del sistema previsto en el PIDESC, véase Robertson, A. H. y Merrills, J. G., *op. cit.*, pp. 278-282 y Craven, M., *op. cit.*, pp. 30-105.

<sup>30</sup> Art. 28, PIDCP.

<sup>31</sup> Art. 40, PIDCP.

<sup>32</sup> Arts. 42-45, PIDCP.

<sup>33</sup> El Protocolo Facultativo al PIDCP fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

<sup>34</sup> El sistema de informes periódicos es uno de los cuatro grandes mecanismos o vías de supervisión internacional, además de las visitas *in loco*, la tramitación de peticiones individuales y la presentación de casos ante órganos jurisdiccionales internacionales. El sistema funciona básicamente a partir de los informes que presentan los Estados a consideración del Comité respectivo y su posterior sustentación, luego hay un periodo en el que dicho Comité recibe y recaba información de otras instancias internacionales, o de organizaciones de la sociedad civil, que le permite constatar lo que presenta el Estado para, en su momento, emitir a éste sus observaciones y recomendaciones. Sobre los diversos mecanismos de supervisión internacional de derechos humanos, véase Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “El significado de la aceptación de la competencia de los Comités de Naciones Unidas, facultados para decidir peticiones individuales en materia de derechos humanos y su previsible impacto en la impartición de justicia en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio de 2003, pp. 167-170.

<sup>35</sup> Arts. 16 al 23, PIDESC.

función directamente hasta que se estableció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1985,<sup>36</sup> hasta que en 2008 fue adoptado el Protocolo Facultativo al PIDESC,<sup>37</sup> el cual entró en vigor a partir del 5 de mayo de 2013, que previó y sumó el sistema de peticiones individuales y de grupo, mismo que abordaremos en un apartado posterior.

Los deberes derivados del PIDCP y del PIDESC descansan en los Estados parte, por lo que las iniciales diferencias en los medios y procedimientos de supervisión al nivel internacional no son un argumento válido para apoyar una distinción sustancial entre ambos tipos de derechos, además, la supervisión de cumplimiento por parte de los Estados a las disposiciones del PIDCP vía el procedimiento de quejas es, además de opcional, subsidiaria o complementaria, esto es, sólo da lugar si el sistema doméstico no ha brindado los recursos adecuados para proteger a la víctima de la transgresión a sus derechos.

La redacción del artículo 2o. en ambos pactos pone de manifiesto la diferencia entre las obligaciones a cargo de los Estados parte respecto a cada uno de ellos. En el marco del PIDCP, los Estados se obligan a “respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente...”; mientras que en el caso del PIDESC aquellos deben “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”. Esta marcada diferencia fue utilizada por mucho tiempo para apoyar una de las mayores críticas al alcance jurídico, la justicialidad y aplicación efectiva de los DESC.<sup>38</sup>

La existencia de los denominados “derechos híbridos”<sup>39</sup> ayudó a desvanecer la rígida distinción entre los dos grupos de derechos, así como a for-

<sup>36</sup> Resolución 1985/17 del ECOSOC. UN Doc.E/1985/85 (1985).

<sup>37</sup> A mediados de la década de 1990 se comenzó a hablar sobre la redacción de dicho proyecto para que el Comité DESC recibiera peticiones individuales y de grupo. Sobre el tema véase Craven, M., *op. cit.*, pp. X-XII.

<sup>38</sup> Newman y Weissbrodt, *op. cit.*, p. 51, citando a Trubek refieren que éste apunta que “los derechos civiles y políticos pueden ser implementados de manera más inmediata por vía de la adopción de leyes y cambios constitucionales, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales, requieren acciones en el tiempo, incluyendo el establecimiento de programas sociales. La diferencia en la implementación temporal sugiere una diferencia similar en la metodología de implementación”.

<sup>39</sup> Aquellos que no obstante aparecen en el PIDESC requieren de acción inmediata por parte de los Estados para su aseguramiento y respeto, como los derechos que involucran

talecer la idea de que no hay una diferencia ulterior más que “la velocidad con que los derechos son implementados por los Estados”.<sup>40</sup> Para dejar en claro que las supuestas diferencias son más artificiales que reales se ha llevado a cabo un importante esfuerzo por parte de algunos autores, así como también por parte del propio Comité DESC.

Es así que las supuestas bases que justificaban la separación inicial en dos grandes grupos de derechos se fue desvaneciendo por artificiosa y contraria a la esencia misma de dichos conjuntos, esto también se vio acompañado por una notable estrategia y esfuerzo por parte del Comité DESC al interpretar el sentido y alcance del PIDESC, a través de sus observaciones generales, que marcaron el inicio de una nueva etapa en la evolución de la protección de los DESC.

### 3. *De las medidas progresivas a la garantía de los DESC. La decisiva interpretación del PIDESC por parte del Comité DESC*

Desde nuestro punto de vista, la decisiva labor del Comité DESC en la determinación del sentido y alcance del PIDESC comenzó en el ámbito internacional, al hallar el camino para especificar los deberes de los Estados hacia los DESC. Esto fue gracias a las Observaciones Generales que comenzó a emitir en 1989 como una manera de asistencia para los Estados parte del Pacto en la elaboración de sus informes periódicos, pero que en la actualidad es considerada como parte importante de la jurisprudencia internacional que aporta dicho organismo.

En este sentido, en la Observación General número 3 (1990) acerca de *La índole de las obligaciones de los Estados parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, el Comité explicó el sentido y alcance del deber primordial del Estado para cumplir los DESC; es decir, que “adopten medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga... por todos los medios apropiados”.<sup>41</sup> Enseguida destacamos las partes relevantes de la Observación General:

[a) Adoptar medidas:] ...si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la

---

libertad de asociación o protección de la familia, y también aquellos que siendo parte del PIDCP poseen características afines a los DESC. Véase al respecto la Observación General núm. 3 del Comité DESC; también Davidson, S., *op. cit.*, pp. 42 y 43.

<sup>40</sup> Davidson, S., *op. cit.*, p. 43.

<sup>41</sup> Craven, M., *op. cit.*, pp. 106-152; Newman, F. y Weissbrodt, D., *op. cit.*, pp. 51-57.

entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto...

[b) Hasta el máximo de los recursos de que disponga:] Para que cada Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

[c) Por todos los medios apropiados:] Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables... Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3o., 7o. (inciso i del apartado a), 8o., 10 (párr. 3), 13 (apartado a de los párrafos 2, 3 y 4) y 15 (párr. 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables.

Por su parte, la Observación General número 9 del Comité (1998) está relacionada con la *aplicación interna del Pacto*, en ella se da especial atención a su estatus jurídico, la justiciabilidad y la aplicación directa de algunos de los derechos protegidos, esto es, que no requieren necesariamente de otras medidas para su concreción en casos específicos. Las afirmaciones relevantes de la Observación son las siguientes:

- Los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean parte (párrafo 3).
- Cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial es necesario establecer recursos judiciales (párrafo 9).
- La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes (párrafo 10).
- El Pacto no niega la posibilidad de que puedan considerarse de aplicación inmediata los derechos que contiene en sistemas en que

se prevé tal opción... En la mayoría de los Estados, la determinación de que la disposición de un tratado es de aplicación inmediata, o no, corresponde a los tribunales, no al Poder Ejecutivo ni al Legislativo (párrafo 11).

- Las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales (párrafo 15).

En esa misma Observación General, párrafo 9, se señala que

El derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de que exige siempre un recurso judicial. Los recursos administrativos en muchos casos son adecuados, y quienes viven bajo la jurisdicción de un Estado parte tienen la expectativa legítima de que, sobre la base del principio de buena fe, todas las autoridades administrativas, al adoptar decisiones, tendrán en cuenta las disposiciones del Pacto [lo cual reafirma la importancia de los recursos administrativos para la realización de los DESCAs].

Por supuesto, la labor del Comité ha estado ampliándose y profundizándose en los diversos temas y derechos derivados del Pacto, hasta ahora ha emitido 25 Observaciones Generales,<sup>42</sup> pero para atender la evolución histórica que pretendemos hay que comentar el siguiente gran paso que se dio en ese sentido, esto es, después de varias décadas, la adopción del Protocolo Facultativo al PIDESC, que finalmente empata la posibilidad de la garantía internacional de los derechos con motivo de la presentación de quejas.

#### 4. *Cuatro décadas después de la entrada en vigor del PIDESC. El Protocolo Facultativo y el sistema de quejas para la protección internacional de los DESCAs*

Como quedó señalado, a partir de la entrada en vigor del PIDESC el mecanismo de informes periódicos que lo acompañó como forma primordial de supervisión internacional, complementado por las Observaciones Generales y las recomendaciones del Comité hechas a los países a partir de la sustentación de los informes respectivos,<sup>43</sup> fueron el marco por el cual

<sup>42</sup> Estas pueden ser consultadas en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos\\_hum\\_base/cescr/00\\_1\\_obs\\_grales\\_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20spa/tradutek/derechos_hum_base/cescr/00_1_obs_grales_cte%20dchos%20ec%20soc%20cult.html).

<sup>43</sup> A lo largo de los años de funcionamiento de mecanismos de informes periódicos, que culminan en recomendaciones a los Estados, ya hay un cúmulo importante de éstas. Véase

se supervisaba el cumplimiento de los deberes de los Estados por cerca de cuatro décadas hasta el ejercicio global del Examen Periódico Universal,<sup>44</sup> bajo el auspicio del Consejo de Derechos Humanos establecido en 2006. A esto se sumó el Protocolo Facultativo al PIDESC, cuya elaboración arrancó a partir de mediados de la década de los años noventa del siglo pasado,<sup>45</sup> que fue finalmente adoptado el 10 de diciembre de 2008, y entró en vigor el 5 de mayo de 2013.

Dicho instrumento internacional permite la presentación de quejas individuales e interestatales, y un procedimiento de investigación ante situaciones graves; estos dos últimos requieren una aceptación ulterior expresa por parte de los Estados ante el Comité DESC;<sup>46</sup> el Protocolo Facultativo actualmente cuenta con 26 Estados parte, entre ellos lamentablemente no se encuentra México. El procedimiento es afín a este tipo de procedimientos, es decir, opera con base, entre otras, en las usuales reglas de temporalidad y de previo agotamiento de recursos internos. Asimismo, recoge los componentes básicos que permiten emitir medidas provisionales y solución amistosa del asunto, así como el deber expreso de los Estados de proteger a las personas denunciadas ante posibles represalias o amenazas por interponer una queja.

El Comité ha conocido hasta la fecha un centenar de casos, aunque son numerosos los pronunciamientos de inadmisibilidad o baja de las comunicaciones, ya ha comenzado a emitir también algunos pronuncia-

---

al respecto, por ejemplo, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989-2004)*, Santiago de Chile, ONU, 2004.

<sup>44</sup> Aunque no forma parte de la línea objeto de estudio en el presente trabajo, consideramos importante mencionar como parte de los esfuerzos internacionales para fortalecer el respeto de los Estados a los derechos humanos, el denominado Examen Periódico Universal (EPU), el primer gran ejercicio a cargo del Consejo de Derechos Humanos, por mandato de la Asamblea General de Naciones Unidas. Dicho ejercicio consiste en la evaluación de la situación de los derechos humanos de todos los países miembros de la ONU, a partir de informes amplios tramitados y sustentados resultantes de un procedimiento en el seno del propio Consejo, con la participación de la sociedad civil en el marco de los deberes del Estado derivados de sus compromisos previstos en los tratados de que es Parte, como se detalla en la Resolución A/HRC/RES/5/1. Más información disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx>.

<sup>45</sup> Véase Craven, M., *op. cit.*, pp. X-XII.

<sup>46</sup> Sobre las características distintivas y sobresalientes del Protocolo, véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Comisión Internacional de Juristas, *Comentario del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Bogotá, IIDH-CIJ, 2008.

mientos de fondo.<sup>47</sup> Considero que si bien transcurrirá todavía bastante tiempo para aumentar el número de Estados parte (al menos al nivel de ratificación del propio PIDESC de más de 150 países), no obstante, es de reconocer el compromiso de los que ya lo han hecho, pues entendido adecuadamente el procedimiento de quejas ayuda a los Estados a detectar y poder actuar en situaciones que por diversos motivos no han sido atendidas.

### 5. *La labor de los procedimientos especiales y los DESCAs*

Una labor complementaria a la supervisión que realizan los comités de tratados es la que llevan a cabo los denominados procedimientos especiales, que son grupos de funcionarios nombrados en la actualidad por el Consejo de Derechos Humanos, con base en un mandato específico, a efecto de analizar la situación de un determinado derecho humano o algún tipo de situación o violación a los derechos a nivel global. La labor de tales mecanismos temáticos deriva en informes que presentan y se hacen públicos en los términos de su respectivo mandato, pero también en ocasiones realizan visitas a los países, de las que derivan informes con las respectivas conclusiones y recomendaciones, y algunos de ellos incluso pueden hacer llamamientos urgentes como una especie de solicitudes de medidas cautelares.<sup>48</sup>

Existen diversos mandatos temáticos que están relacionados con temas de los DESCAs, como son, entre otros:

- Vivienda adecuada.
- Derecho a la educación.
- Cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema.
- Derecho a la alimentación.
- Derecho al agua y al saneamiento.
- Derecho a la Salud.
- Derechos humanos y al medio ambiente.
- Derechos culturales.
- Consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de to-

<sup>47</sup> Estos pueden ser consultados en el sitio web: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=17&DocTypeCategoryID=6](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=9&DocTypeID=17&DocTypeCategoryID=6).

<sup>48</sup> El listado de mandatos temáticos actuales puede consultarse en: <https://spinternet.ohchr.org/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM&lang=es>.

dos los derechos humanos, sobre todo los económicos, sociales y culturales.

Los documentos, criterios e informes que derivan de estos mecanismos son de suma utilidad para entender las problemáticas, las buenas prácticas y el alcance que van teniendo los derechos y los deberes que derivan de ellos, por lo que abonan de manera importante a los insumos que deben ser considerados por los Estados.

## 6. *Los indicadores de medición o progreso de los DESCAs en la ONU*

Algunos autores señalan que fue en la década de 1990 que se inició un debate acerca de la necesidad y posibilidad de evaluar el cumplimiento de los DESCAs, a partir de metodologías cuantitativas y cualitativas;<sup>49</sup> esta aproximación, complementaria del sistema de cumplimiento de reglas jurídicas, significa pasos importantes y posiblemente irá adquiriendo cada vez más relevancia para tener mejores herramientas a fin de saber si se están cumpliendo o no los derechos humanos en general, y los DESCAs en particular.<sup>50</sup>

A inicios del siglo XXI, derivado de una reunión de los comités de tratados de la ONU, se sometió a consideración de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la cuestión de la importancia, la necesidad y la utilidad de contar con indicadores para evaluar el progreso en la realización de los derechos humanos. La labor emprendida alrededor del tema fructificó en 2012 con la publicación intitulada “Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación” (HR/PUB/12/5),<sup>51</sup> que constituye un profundo y completo documento de los aspectos conceptuales, metodológicos y factores a considerar sobre la generación, utilización e impacto de diversos tipos de indicadores para evaluar la realización de los derechos humanos en los diversos países.

No obstante la importancia del tema y del documento, la Oficina del Alto Comisionado fue muy clara acerca del alcance de la Guía, en el senti-

---

<sup>49</sup> Sobre las diversas vías y metodologías para medir los DESCAs, véase Fokuda-Parr, Sakiko; Lawson-Remer, Susan y Randolph, Susan, *Fulfilling Social and Economic Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2015, pp. 30 y ss.

<sup>50</sup> Véase a este respecto Mustaniemi-Laakso, Maija y Sano, Hans-Otto (eds.), *Human Rights-Based Change. The Institutionalisation of Economic and Social Rights*, Nueva York, Routledge, pp. 101 y ss.

<sup>51</sup> Disponible en: [https://www.ohchr.org/documents/publications/human\\_rights\\_indicators\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/human_rights_indicators_sp.pdf).

do de que los indicadores y métodos desarrollados no estaban diseñados, ni servían, para evaluar el desempeño de los Estados en materia de derechos humanos, sólo serviría para *informar evaluaciones más completas*, además, se dijo que, de algún modo sustituyen otro tipo de evaluaciones más profundas, cualitativas y judiciales. En dicho sentido, la cuestión seguirá fortaleciéndose en ese ámbito, como un factor que puede apoyar la labor de los diversos actores en el ámbito internacional, como son las organizaciones internacionales, los mecanismos de supervisión, las organizaciones no gubernamentales y por supuesto los propios Estados.<sup>52</sup>

### III. LA NECESARIA ARTICULACIÓN DE LOS ESTADOS CON LA PROTECCIÓN DE LOS DESCAs EN EL ÁMBITO DE LA ONU

El panorama que hemos descrito sobre la evolución y situación actual del reconocimiento y protección de los DESCAs al nivel de la ONU, muestra, desde cierto ángulo, que por diversas vías se busca que los Estados cumplan con los deberes que han aceptado hacia las personas dentro de su jurisdicción, en particular porque no hay que perder de vista que es a los Estados a quienes corresponde el deber primario de salvaguardar y ofrecer las condiciones para la realización de derechos tan importantes para la dignidad de las personas, como son los DESCAs.

Uno de los deberes básicos de los Estados frente a los DESCAs, es proveer de la normatividad y el andamiaje presupuestal e institucional que permita su respeto, protección, garantía y eficacia. Es por ello que como cumplimiento de un deber Estatal, pero también como fuente de estándares en el ámbito doméstico, debe considerarse la legislación nacional pertinente y atinente a cada uno de los derechos, entre otros, en materia de salud, trabajo, seguridad social, educación o protección al medio ambiente.

Es bien sabido que las normas jurídicas *per se* no cambian la realidad social a la que están dirigidas, en ocasiones, la brecha entre norma y realidad es tan grande que dejan de tener sentido las primeras, y ésta última impone en su crudeza. En materia de derechos humanos esto sucede con frecuencia y se vuelve más evidente y lastimante cuando se refleja en la situación de millones de personas, muchas de ellas en pobreza, y el desconocimiento de sus DESCAs.

---

<sup>52</sup> ONU, “Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación” (HR/PUB/12/5), Naciones Unidas, 2012, pp. III y IV.

Esto obliga a trascender la mera vigencia de normas como parámetro del cumplimiento de los derechos, para analizar ángulos cuantitativos y cualitativos para hacer del goce de los derechos humanos una realidad. Uno de los aspectos a considerar es la elaboración de presupuestos con perspectiva de derechos humanos,<sup>53</sup> e incluso la evaluación de la política macroeconómica,<sup>54</sup> lo que implica elaboración de programas y metas también en esa misma línea, de igual consideración debe ser la fiscalización del gasto público y la manera en que se protegen los derechos por vía administrativa, jurisdiccional y no jurisdiccional; para este efecto, es de suma utilidad tener presentes los estándares, criterios y jurisprudencia internacionales, como una manera de alinear los esfuerzos nacionales al cumplimiento de los deberes de fuente *supra* nacional.

Si no se lleva a cabo esta armonización y alineación entre lo que se exige a nivel internacional, cómo se evalúa o mide el cumplimiento de los derechos, con la manera en que se busca cumplir con éstos en el ámbito interno, se tiene un sistema disperso o dislocado en perjuicio de la realización efectiva de los derechos a favor de las personas, pero sobre todo a quienes se encuentran en situación de pobreza u otro tipo de vulnerabilidad.

Un reciente impulso que pueden tener estos esfuerzos es gracias a la adopción de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y sus 169 metas que integran la llamada Agenda 2030, varios de los cuales están directamente relacionados con la consecución de estándares básicos de DESCA, en materia de alimentación, agua, educación, salud o medio ambiente, entre otros.

No queremos cerrar este breve comentario sin destacar la importancia que en las labores señaladas tienen las organizaciones de la sociedad civil y las instancias académicas, pues han demostrado que desde su trinchera han sido determinantes al acercar a las instancias de supervisión internacional o de garantía interna, los datos, los informes, los planteamientos y las denuncias acerca de situaciones de trasgresión a los DESCA.

---

<sup>53</sup> Sobre la importancia del presupuesto y derechos humanos, véase Nolan, Aoife, “Budget Analysis and Economic and Social Rights”, en Riedel Eibe, Giacca Gilles y Golay, Christophe (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Contemporary Issues and Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2014, pp. 369-390.

<sup>54</sup> Sobre el tema, véase Balakrishnan, Radhika y Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *Una guía para evaluar la política macroeconómica desde los derechos humanos, para activistas y defensores*, México, CNDH-RUTGERS, 2019.

#### IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

En tanto derechos humanos, los DESCAs son inherentes a la dignidad de las personas, y ello implica que expresan estándares mínimos para que éstas tengan asegurado un nivel de vida adecuado, que logren en igualdad, y sin discriminación alguna, el desarrollo y ejercicio de sus capacidades, su participación e inclusión en la sociedad, y la satisfacción de necesidades de existencia básicas.

Los DESCAs han sido objeto de un largo y constante proceso en los países, y a nivel internacional en su reconocimiento, consagración y protección. Los derechos humanos considerados como parte del grupo o categoría de los DESCAs, tampoco han permanecido fijos a través de los años, y es sobre todo a partir del consenso y las necesidades sociales, así como riesgos emergentes, que se han estado fortaleciendo en número y alcance.

El panorama que presentamos sobre la manera en que desde la ONU se han establecido estándares cada vez más precisos de DESCAs, así como también de las maneras en que se supervisa el cumplimiento de tales derechos por parte de los Estados, permite constatar que hay, sin duda, progreso en ese sentido, pero que ahora el peso de la balanza se inclina al tema de la eficacia de los derechos, de cómo se articulan los esfuerzos nacionales con los estándares, criterios y procedimientos de fuente internacional.

A esto se suma la protección regional de los derechos, que han generado también estándares y procedimientos propios, que desde el Estado deben también considerarse, y que en conjunto con el esquema de la ONU de que nos ocupamos, suma una amplia y compleja red que exige una respuesta cada vez más técnica y decidida en favor de la realización de los DESCAs.

Si se consideran los millones de personas cuyas oportunidades y bienestar dependen de la efectiva realización de los DESCAs, es claro constatar que la situación ha sido y sigue siendo apremiante, por lo que se debe exigir a los gobiernos que aún no lo han hecho que ratifiquen todos los tratados pertinentes en la materia, en particular el Protocolo Facultativo al PIDESC, que colaboren ampliamente con las instancias internacionales de supervisión; que cuenten con un programa nacional de derechos humanos técnico y acucioso —no meramente discursivo—, que honren la debida transparencia y acceso a la información pública; que elaboren los presupuestos públicos con perspectiva de derechos humanos, y que fortalezcan las instancias de fiscalización del gasto, y de garantía administrativa, judicial y no jurisdiccional, para dar respuesta a las situaciones y casos que se les planteen.