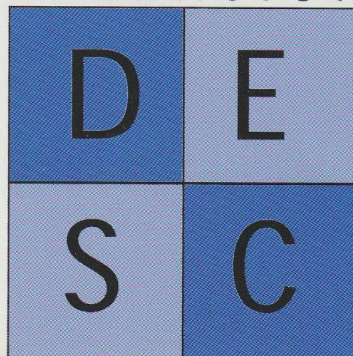


Lo básico sobre los  
Derechos Económicos, Sociales  
y Culturales (DESC).  
Principales conceptos y obstáculos,  
instituciones y documentos

FUNDACIÓN



Serie Documentos Básicos Nº 1

# Los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)

Principales conceptos y obstáculos, instituciones y documentos



# Fundación DESC

La Fundación Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es una entidad privada no lucrativa de servicio público, que fue constituida legalmente en 2004, con sede en Guatemala y proyectada hacia América Latina. Su misión es promover mediante análisis, estudios, herramientas metodológicas, acciones educativas y de difusión, un enfoque integral de los derechos humanos y vincularlo al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, a fin de procurar la cohesión social.

La Fundación DESC quiere sugerir a diferentes actores e instituciones políticas, sociales y estatales formas operativas y sistemáticas de analizar la realización de esos derechos procurando a la vez, mediante propuestas legales, de políticas públicas y procesos institucionales, su progresivo cumplimiento. Desarrolla, además, un sistema de observación a fin de establecer "alertas" en prevención de eventuales crisis de gobernabilidad.

La Serie Documentos Básicos forma parte del primer Plan Estratégico de la Fundación, configurando sus bases doctrinarias y el curso de los programas prioritarios que busca aplicar.

## Contenido

1. Presentación
2. Los DESC como derechos de igual Jerarquía que los derechos civiles y políticos
3. Los DESC y el desarrollo de los países
  - 3.1 Los instrumentos
  - 3.2 Las instituciones
  - 3.3 Los mecanismos de control
4. Los principales DESC
  - 4.1 Derecho a la alimentación
  - 4.2 Derecho al trabajo
  - 4.3 Derecho a la educación
  - 4.4 Derecho a la salud
  - 4.5 Derecho a la vivienda
  - 4.6 Derechos culturales
5. Hacia la justiciabilidad de los DESC
  - 5.1 El Comité DESC
  - 5.2 Hacia un Protocolo Facultativo para el PIDESC

# 1. Presentación

En los últimos 30 años del siglo pasado tuvo lugar en Europa del Sur y Europa Oriental, también en América Latina y en algunos países del Sudeste de Asia, un proceso de avance de los sistemas políticos democráticos de una magnitud e intensidad tales, que algunos académicos escribieron sobre una "tercera ola democrática" que inundaba el mundo.

El referente eran las dos oleadas democráticas anteriores, como resultado de las cuales se desarrollaron democracias políticas con altos niveles de prosperidad económica y equidad social, en América del norte, Europa Occidental y Oceanía.

Mas, sin embargo, con algunas excepciones importantes, las democracias de esta tercera ola no han tenido los mismos resultados económicos y sociales. Por eso el objetivo de hacer efectivos los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) es uno de los desafíos mayores del Siglo XXI no sólo por razones éticas, sino por la necesidad de estabilizar instituciones democráticas en esas amplias zonas del mundo.

En el año 2002 el número de latinoamericanos que vivía en la pobreza alcanzaba los 220 millones de personas, de los cuales 95 millones eran indigentes, de acuerdo al Panorama Social de América Latina 2002-2003, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). La pobreza misma y el fenómeno de la extrema pobreza, son una violación de los derechos humanos, y, además, en condiciones de vigencia de regímenes políticos democráticos, se han convertido en factores crecientes de malestar social y de separación entre el Estado y la sociedad civil, con su secuela de crisis recurrente de gobernabilidad, que han hecho de las democracias latinoamericanas regímenes frágiles, que no gozan de suficiente credibilidad y legitimidad entre los ciudadanos.

La Fundación DESC aspira a que esta publicación sea de utilidad para diversos sectores sociales, especialmente redes de base que desarrollan su trabajo en zonas urbanas y rurales empobrecidas, pero también para entidades académicas que tienen programas de educación y difusión en temas cívicos y sociales, así como para los ciudadanos individuales que deben conocer el contenido y la significación de los DESC y aprender a utilizar los mecanismos legales vigentes en la lucha pacífica por avanzar hacia su plena vigencia.



## 2. Los DESC como derechos de igualdad jerarquía que los derechos civiles y políticos

En un planeta donde la quinta parte de la población del mundo no desarrollado está hambrienta al ir a dormir cada noche, donde la cuarta parte carece de acceso a necesidades básicas como el agua de beber no contaminada, y la tercera parte vive en estado de abyecta pobreza, tan al margen de la existencia humana que no hay palabras para describir, la importancia de prestar una atención renovada a la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales es cada vez mayor.

Como todos los derechos humanos, los DESC son universales e inherentes a todos los seres humanos, sin importar etnia, religión, nacionalidad o género.



Los DESC son irrenunciables, lo que significa que pertenecen a cada persona, quien tiene la facultad de exigir y disfrutar de sus derechos y no puede desistirse de ellos.

Los DESC tienen la misma jerarquía que los derechos civiles y políticos, en virtud del principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos

humanos. Las personas necesitan gozar de todos sus derechos para realizarse plenamente y vivir con dignidad.

Históricamente se han promovido los derechos civiles y políticos más que los económicos, sociales y culturales. Ese desequilibrio se refleja en la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la cual hay 18 artículos sobre los derechos civiles y políticos, y solamente seis sobre los DESC.

Sin embargo, recientemente se ha tratado en las Naciones Unidas de corregir ese desequilibrio y dar a los DESC la misma prioridad que a los civiles y políticos, porque los DESC tienen la misma jerarquía y son la agenda pendiente de las nuevas democracias que han surgido en las últimas tres décadas.

En resumen, los DESC constituyen derechos humanos tan fundamentales como los civiles y políticos, y los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas necesarias para lograr su vigencia.

Como hemos dicho, estos derechos como todos los derechos humanos pertenecen a toda persona por el simple hecho de existir, sin distinción de edad, género, raza, nacionalidad, clase social o forma de pensar. La eficacia en el cumplimiento de los DESC es la garantía

de que los seres humanos se desarrollen Plenamente y puedan vivir con dignidad y en paz en sociedades democráticas que armonicen libertad con equidad.

### 3. Los DESC y el desarrollo de los países

Hablar de los DESC es referirse a todo el esquema de desarrollo de un país. El artículo 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986, dice que:

**El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en el 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.**

El concepto mismo de desarrollo ha evolucionado durante los últimos decenios, y hoy incluye otras dimensiones más allá de las económicas. El desarrollo, ya sea a nivel individual o colectivo, no se reduce a la medición del nivel de ingreso per cápita. El estado de desarrollo de un país se puede medir de manera más completa con el índice de Desarrollo Humano (IDH) creado en el PNUD. En efecto, este Índice contiene, entre sus variables, la esperanza de vida al nacer, el logro educacional (alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación primaria, secundaria y terciaria combinada) y el Producto Interno Bruto (PIB) real per cápita.

Así pues, el IDH mide el logro medio de un país en cuanto a tres dimensiones básicas del desarrollo humano: una vida larga y saludable, una buena situación educativa y un nivel decente de vida.

Los países de América Latina y el Caribe tienen un IDH promedio de 0.777 sobre una escala de 0 a 1. Lo que significa que todavía hay muchos esfuerzos por hacer.

También en la evolución de los conceptos sobre la seguridad está presente el tema de los DESC. Así la noción de seguridad humana que está ya en el debate internacional, se basa en que la primera prioridad es la seguridad personal, económica y social de los ciudadanos y sus posibilidades de participar libremente en el juego político democrático. Y detrás de ésta se sitúa la prioridad del desarrollo de capacidades militares de los Estados para responder a amenazas del exterior.

Los DESC tienen, por otro lado, un papel crucial en la consolidación de democracias estables. Hoy en día existen normas e instituciones cuya profundización y perfeccionamiento deberán garantizar la eficacia de los DESC y su futura justiciabilidad.

## 3.1 Los Instrumentos

### Instrumentos Universales

Dentro del sistema de las Naciones Unidas, el marco que regula la eficacia de los DESC está compuesto por:

- Los 6 artículos sobre los DESC de La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC (1966).
- La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo (1986).
- La Declaración Universal de la UNESCO sobre la diversidad cultural (2001).
- Los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

### Instrumentos Regionales

En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los instrumentos que regulan la eficacia de los DESC incluyen:

- Los 6 artículos sobre los derechos económicos y sociales de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes Humanos (1948).
- El artículo llamado "desarrollo progresivo" en el Capítulo II sobre los DESC de la Convención Americana de Derechos Humanos (1969).
- El Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de DESC, "Protocolo de San Salvador" (1988)

La ratificación de los tratados internacionales implica, por parte de un Estado, que se debe cumplir de buena fe las disposiciones contenidas en los textos. Los derechos reconocidos en el PIDESC deben ser leídos en conjunción con el artículo 2.1, que establece que los Estados se comprometen a implementar los DESC

- a) progresivamente,
- b) usando hasta el máximo de los recursos disponibles y
- c) mediante la adopción de todas las medidas necesarias para el logro del objetivo de cumplir eficazmente su compromiso en materia de DESC

También hay artículos en las constituciones que garantizan los DESC. Por ejemplo, las constituciones centroamericanas los incluyen ampliamente:

## **Costa Rica**

Título V (Derechos y Garantías Sociales), Título VII (Educación y Cultura)

## **El Salvador**

Capítulo II (Derechos Sociales), Segunda Sección (Trabajo), Tercera Sección (Educación) y Cuarta Sección (Salud)

## **Guatemala**

Título II (Derechos humanos), Capítulo II (Derechos sociales)

## **Honduras**

Título III (De las declaraciones, derechos y garantías), Capítulo III (de los derechos sociales), Capítulo IV (de los derechos del niño), Capítulo V (del trabajo), Capítulo VI (de la seguridad social), Capítulo VII (de la salud), Capítulo VIII (de la educación) y Capítulo IX (de la vivienda)

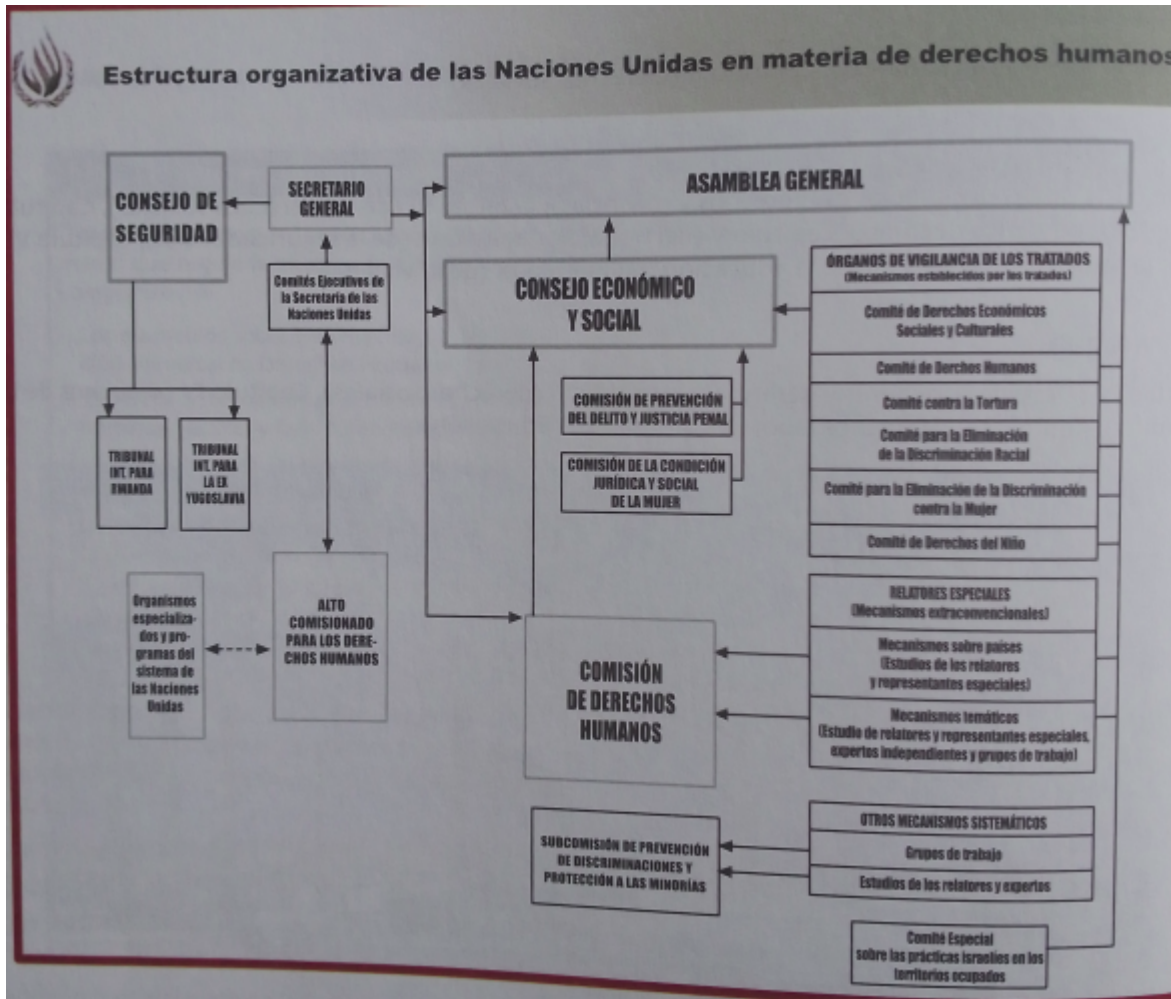
## **Nicaragua**

Título IV (Derechos, deberes y garantías), Capítulo III (derechos sociales), Capítulo IV (derechos de la familia), Capítulo V (derechos laborales), Título VII (Educación)



## 3.2 Las Instituciones

Internacionalmente, como lo muestra el siguiente cuadro, las instituciones más amplias que conocen el tema de DESC, son la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (1946), la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) y la Corte Internacional de Justicia.



Regionalmente es la Organización de los Estados Americanos (OEA), la cual tiene tradición en la defensa de los derechos humanos por el trabajo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Todas estas instituciones ofrecen posibilidades para hacer respetar los DESC a través de sus mecanismos de control y supervisión de la conducta de los Estados.



### 3.3 Los Mecanismos de control

Los tratados de derechos humanos en vigor, universales y regionales, generales y particulares, permiten distinguir tres modalidades de control.

a) En el ámbito de las Naciones Unidas funciona un sistema de informes periódicos relativos a las medidas legislativas o de otro carácter, que los Estados parte hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos contraídos en los respectivos tratados.

El Pacto Internacional de DESC (PIDESC) no contempla la posibilidad de realizar denuncias individuales de violaciones, pero establece un mecanismo de control cuya evolución ha abierto canales para cuestionar la conducta del Estado frente a sus obligaciones. El Estado tiene la obligación de presentar informes periódicos sobre las actividades desarrolladas en cumplimiento del Pacto.

La práctica del Comité de DESC, Órgano receptor de estos informes oficiales, ha permitido a algunas ONG la presentación de contrainformes, en los que se formulan críticas al informe del Estado, señalando omisiones, incorrecciones, inexactitudes y desactualizaciones.

b) En el ámbito regional funciona el sistema de peticiones, que persigue un objetivo más limitado, cual es solucionar la situación específica de uno o más afectados, por lo que se considera una violación de derechos protegidos. Es un método de carácter cuasi judicial que funciona una vez que ha ocurrido el hecho.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tramita las peticiones sobre las violaciones de los derechos humanos. Según el artículo 44 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los demandantes legitimados para interponer peticiones ante la CIDH son personas físicas particulares (de manera individual o grupal) y ONG legalmente reconocidas por algún Estado miembro de la OEA.

c) Existe también el sistema judicial, a través del cual un tribunal de justicia (la Corte Interamericana de Derechos Humanos), ejerce su jurisdicción respecto de un caso que ya fue tramitado por el sistema de peticiones.

La presentación de contrainformes al Comité de DESC, la realización de peticiones o la utilización del sistema judicial son actualmente los tres principales mecanismos que podemos utilizar en respuesta a una violación del derecho a la alimentación, al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda o a una violación de los derechos culturales.

## 4. Los principales DESC

Los DESC son aquellos derechos humanos que permiten a la persona, a su familia y comunidad gozar de un nivel de vida adecuado desde su nacimiento hasta su muerte. Entre estos derechos destacan los siguientes: el derecho a la alimentación, derecho al trabajo, derecho a la salud, derecho a la educación, derecho a la vivienda y derechos culturales.

## 4.1 Derecho a la Alimentación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales dice en el Artículo 11.2:

Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, postulan los siguientes objetivos:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades.

En la actualidad 815 millones de personas en el mundo sufren de malnutrición crónica, 54 millones de las cuales habitan en América Latina y el Caribe. De acuerdo a datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), cada año mueren de 13 a 18 millones de personas como resultado del hambre y de la inanición; 24 personas mueren de hambre cada minuto, 18 de los cuales son niños menores de 5 años.

Todos necesitamos alimentos:

- Suficientes, equilibrados y sanos para satisfacer las necesidades de nutrición.
- Aceptables culturalmente.
- Cuya obtención no resulte contraria a nuestra dignidad de seres humanos.

Entonces, el derecho a la alimentación adecuada significa tener el acceso físico y económico permanente a una alimentación apropiada, o a medios para procurarse de una manera consistente con la dignidad humana. La realización del derecho a la alimentación adecuada requiere:

- La disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad, que se refiere a la posibilidad de todos de acceder a la alimentación.
- La accesibilidad a esa alimentación significa la garantía de su distribución equitativa y la seguridad de acceso a los alimentos.

Entre las instituciones internacionales especializadas en el derecho a la alimentación, podemos mencionar las siguientes:

- La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), y en particular el Comité de la FAO para la Seguridad Mundial Alimentaria (CFS).
- El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), con sede en San José de Costa Rica.

Entre los acontecimientos internacionales más importantes sobre el derecho a la alimentación son destacables los siguientes:

- Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada por la Conferencia Mundial de la Alimentación de la ONU.
- La Cumbre Mundial sobre la Alimentación, que ha sido un elemento decisivo en el proceso de destacar y llevar a primer plano el derecho humano a la alimentación. Su objetivo fue reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo para el año 2015.

Al final de la "Cumbre Mundial de la Alimentación: Cinco Años Después", los datos presentados por la FAO resultan alarmantes. El número de seres humanos sufriendo de hambre y desnutrición ha aumentado aproximadamente en 40 millones desde 1996, concomitantemente con el hecho de que la distribución del ingreso se ha empeorado en todas partes. Esto resulta aún más escandaloso si se tiene en cuenta que los recursos existentes en todo el mundo (alimentos, tierra, semillas, tecnología y dinero) son suficientes para eliminar el hambre y la desnutrición.



El problema mundial del hambre no es la falta de alimentos. Existen otros obstáculos que impiden la eficacia del derecho a la alimentación. La oferta per cápita es la cantidad de alimentos disponible para el consumo humano y representa la oferta media disponible para la población en su conjunto. Esa oferta por habitante es suficiente para satisfacer la actual población mundial y sin embargo, son cada vez más los seres humanos que viven y mueren con hambre.

Existe un gran problema de falta de acceso a los alimentos. Dice un informe de la FAO:

La región latinoamericana cuenta con el 80% de la población mundial, dispone del 25% de la tierra cultivable del planeta, más del 40% de los bosques tropicales y alrededor del 30%



de las reservas de agua dulce. Estos recursos, a través del desarrollo sostenible, permitirían obtener alimentos para la población y generar divisas y recursos para el desarrollo de otros sectores económicos. Esa posibilidad contrasta con el hecho de que 52.000,000 de pobres rurales tratan de subsistir en ecosistemas frágiles, tierra insuficiente y forma de tenencia inestable. Esa situación ha determinado el uso de técnicas que favorecen los procesos de degradación: alrededor del 20% del área total de la región está afectada por la desertificación.

Las catástrofes de origen humano (industriales y tecnológicas) y de origen natural (sequías, temperaturas extremas, inundaciones, terremotos, huracanes) afectan mucho la disponibilidad de alimentos. Por ejemplo, Guatemala fue duramente abatida por la sequía del año 2001. Un estimado de 31,000 familias que dependen de la agricultura para vivir perdieron sus cosechas. En El Salvador, dos sismos de fuerte intensidad dejaron una estela de 1,259 muertos, 8,964 heridos y 1.5 millones de damnificados.



Las degradaciones ecológicas tienen consecuencias sobre el acceso a una alimentación sana y suficiente. El aumento de la población urbana, asociado con la pobreza rural está provocando una seria contaminación de las aguas y del medio ecológico en general, la cual afecta negativamente las condiciones de vida.

En América Latina lo más importante, entre los obstáculos a largo plazo para la agricultura y el desarrollo de la región, son los desequilibrios y las desigualdades que caracterizan a nuestras sociedades. De los 54 millones de latinoamericanos que sufren desnutrición, los más afectados son los habitantes de las zonas rurales.

A pesar de que las unidades de pequeña escala son responsables del 80% de la producción del sector agrícola en América Latina, la elevada concentración de la propiedad de la tierra acompañada de un acceso desigual a ella, representa quizá el principal impedimento para una rápida reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaria en la región.

Evidentemente, la pobreza constituye un serio obstáculo para la eficacia del derecho a la alimentación en América Latina, porque "los pobres no tienen los medios para asegurarse el acceso a los alimentos y son los primeros que sufren las consecuencias de una escasez o una elevación de los precios de los alimentos", como se afirmó en las discusiones del "Seminario Internacional sobre Obstáculos a la Eficacia de los DESC en América Latina" celebrado en México en julio de 2002, convocado por la UNESCO, el Gobierno de México y varias universidades.

La liberalización asimétrica del comercio puede dificultar la aplicación del derecho a los alimentos, porque si los países ricos redujeran las subvenciones a sus agricultores, los productos agrícolas de los países pobres serían más competitivos en los mercados del primer mundo y la pobreza rural podría disminuir. Hay, en suma, un conjunto nutrido de elementos relacionados con la voluntad política que incide negativamente sobre la eficacia del derecho a la alimentación.

Jacques Diouf, Director General de la FAO, se lamentó de "la falta de voluntad política para abordar directamente el problema del hambre", y "del fracaso a la hora de reconocer su enorme costo global". Diouf elogió el "Programa Hambre Cero" diseñado por el gobierno del presidente Lula en Brasil, haciendo notar que el programa "se encuentra en un momento decisivo en el que la sociedad brasileña, y no sólo el gobierno, se está involucrando a todos los niveles".

## 4.2 Derecho al Trabajo

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que:  
Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen:

**Artículo 6.1:** El derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medida para garantizar este derecho.

**Artículo 7:** El derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
  - Salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie.
  - Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias.
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo.

**Artículo 8:** Los Estados en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos
- b) El derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes del país.

El derecho al trabajo significa tener un trabajo decente como una actividad productiva y segura, con respeto de los derechos laborales, con ingresos adecuados, con protección social, con la posibilidad de participar en el diálogo social y en la negociación colectiva y con libertad sindical.

La principal institución internacional especializada en el derecho al trabajo es la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Fue fundada en 1919 para bregar por la justicia social y mejores condiciones de vida en el mundo entero; en 1946 pasó a ser una institución especializada de las Naciones Unidas. Se trata de una organización tripartita en cuya labor participan representantes de los trabajadores, de los empleadores, y de los gobiernos.

Una finalidad primordial para la OIT es la disponibilidad de un trabajo decente para los hombres y las mujeres del mundo entero, que es hoy la necesidad más difundida, que comparten los individuos, las familias y las comunidades en todas las sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo y tradiciones culturales.

Ocho convenios de la OIT sobre libertad sindical, trabajo forzoso, igualdad y eliminación del trabajo infantil han sido calificados como convenios fundamentales para los derechos de quienes trabajan. El trabajo infantil en particular plantea un problema económico, social y de derechos humanos. En efecto, se piensa que en el mundo trabajan 250 millones de niños privados de una educación adecuada, de salud y de los derechos fundamentales.



En la Conferencia Internacional del Trabajo, reunión anual de los Estados Miembros de la OIT, se han reafirmado los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización:

- El trabajo no es una mercancía.
- La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante.
- La pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos.
- La lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado.

Según las estimaciones de la OIT, hay en el mundo 150 millones de desempleados absolutos, pero en realidad otros muchos tienen que ganarse la vida con un trabajo ocasional, por cuenta propia, poco productivo o recurriendo a otras formas de subempleo. En América Latina se observa, a la vez, un aumento del desempleo y una informalización creciente de la economía. La desocupación urbana en la región alcanzó en el tercer trimestre de 2002 a 17 millones de trabajadores, una tasa de desempleo promedio del 9.2% que, según el informe de la OIT "Panorama Laboral 2002", es la más alta que se ha registrado en la región en los últimos 22 años.

El crecimiento del sector laboral informal, trae como consecuencia la desprotección de los derechos laborales de este sector. La totalidad del aumento del empleo correspondió al sector informal, puesto que el empleo formal se contrajo entre 1990 y 2002. De cada diez empleos generados desde 1990, siete han sido informales.

Se ha acentuado, además, la precarización laboral: sólo seis de cada diez nuevos empleos tienen acceso a los servicios de la seguridad social, y únicamente dos de cada diez ocupados en el sector informal cuenta con protección social.

La globalización y la rápida evolución de los sistemas de producción engendran a la vez nuevas oportunidades y problemas para el empleo. Dado que las empresas tienen que adaptarse lo antes posible a nuevas técnicas, a nuevos competidores, se reorganiza el trabajo para lograr objetivos de productividad, o se introducen sistemas de producción de alto coeficiente de capital para satisfacer las normas de calidad que exigen los mercados mundiales, lo cual suele ir en detrimento del empleo.



El salario mínimo es insuficiente en muchos países de América Latina. En varios países, a pesar del positivo crecimiento de los indicadores macroeconómicos, especialmente la marcada baja del nivel de la inflación, los mecanismos de salarios mínimos sólo en contadas veces se han ajustado al alza del salario mínimo. Eso no ha ocurrido en Guatemala en los últimos años, pero sí en México. En Perú, muchos trabajadores no ganan el salario mínimo establecido por la ley. Además, como casi siempre ocurre, el salario mínimo es inferior al costo de la canasta familiar básica.

La discriminación en el empleo es un obstáculo importante al derecho a trabajar. En materia de acceso al trabajo, la juventud y el sector femenino constituyen grupos muy vulnerables.

En la última década la participación de las mujeres en el mercado de trabajo de América Latina y el Caribe aumentó considerablemente como consecuencia, entre otros factores, del incremento de sus niveles educacionales. Sin embargo, aún persisten importantes problemas en la calidad de la inserción laboral de las mujeres, así como fuertes desigualdades en comparación con los hombres. Las mujeres suelen estar concentradas en los puestos de trabajo de menor categoría y peor pagados.

Es también más probable que no tengan trabajo. Según el "Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1990", de la OIT, el desempleo masculino solamente es mayor que el femenino en 22 de los 70 países para los cuales se dispone de cifras.



Como ejemplo de discriminación podemos mencionar lo que ocurre en las maquiladoras de Guatemala donde, de acuerdo a un informe de la OIT:

Algunas trabajadoras en las maquiladoras deben someterse a pruebas de embarazo para ser contratadas y luego, periódicamente, son despedidas si se encuentran encinta.

### 4.3 Derecho a la educación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 13, dice:

1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

2. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente
- b) La enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita.

El derecho fundamental a la educación permite a los individuos responder a muchas de las preocupaciones materiales, sociales y Psicológicas relativas a su calidad de vida. La posibilidad de leer y escribir es indispensable para la afirmación de otros derechos.

Tener el derecho a la educación significa gozar de la oportunidad de estudiar gratuitamente todos los niveles, adquirir un nivel cultural aceptable para participar en la sociedad, para valorar la diversidad y promover el respeto a la dignidad humana.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO) es la oficina especializada de la ONU que, a través del apoyo a la educación, la ciencia y la cultura impulsa en el mundo la causa de la paz, la seguridad, la democracia y la tolerancia.

La Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) son dos organismos intergubernamentales que tienen como objetivo contribuir a fortalecer el conocimiento, la comprensión mutua, la integración, la solidaridad y la paz entre los pueblos iberoamericanos a través de la educación.

América Latina es la región más inequitativa del mundo en términos socio económicos y esa inequidad se produce en el sistema educativo, creando un círculo vicioso que mantiene o empeora la brecha entre ricos y pobres. Para enfrentar estos problemas, el Programa Educación para Todos de la UNESCO surge como un marco integral de acción que busca el compromiso de todos en la superación de los desafíos educativos pendientes.

En el Foro Mundial sobre la Educación en Dakar, Senegal (2000), se acordaron seis objetivos básicos:

- Extender y mejorar la protección y educación integrales de la primera infancia
- Velar por un acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad antes del 2015
- Velar por un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado
- Aumentar de aquí al 2015 el número de adultos alfabetizados en un 50%
- Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria
- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación

La información disponible muestra que la desigualdad constituye un obstáculo más fuerte que el estancamiento económico para la vigencia plena del derecho a la educación.

Aunque las tasas de matrícula en la primaria son altas en casi todos los países latinoamericanos y que nos encontramos muy cerca de la escolarización universal, el Informe Regional del Instituto de Estadística de la UNESCO (2002) reconoce que la mayoría de las economías de la región "figuran entre las de distribución menos igualitaria del mundo", y que estas desigualdades "tienen un fiel reflejo en las relativas al acceso a la educación y a la asistencia escolar".



Y es que 20 millones de adolescentes de América Latina no reciben educación secundaria. El dato implica que sólo el 54% de los patojos (\*) en edad de cursar la escuela media están matriculados. La siguiente gráfica, demuestra la desigualdad existente entre la alfabetización de mujeres y de hombres en algunos países de América Latina.

Ahora bien, la universalidad en el acceso a la educación no constituye más el elemento central del debate en el Siglo XXI. El desafío más grande de hoy es la calidad, el contenido mismo de la educación. Los altos niveles de repetición y deserción escolar en un país denotan bajos niveles de eficacia del sistema y de la calidad de la enseñanza.

La enseñanza superior es otro gran desafío de la educación en América Latina. Argentina, México y Brasil concentran el 60% de los estudiantes universitarios y terciarios de América latina. Eso significa que el acceso a la educación superior es muy bajo en muchos países latinoamericanos.

## 4.4 Derecho a la Salud

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dice:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Parte en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figuran las necesarias para:

- a. La reducción de la mortalidad y de la morbilidad infantil, y el sano desarrollo de los niños
- b. El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente
- c. La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas
- d. La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.



El principal organismo internacional dedicado al tema del derecho a la salud es la Organización Mundial de la Salud (OMS), que tiene sede en Ginebra.

La Asamblea Mundial de la Salud es el órgano decisorio supremo de la OMS. Se reúne por lo general en Ginebra, Suiza, todos los años en mayo y asisten a ella delegaciones de los 192 Estados Miembro.

Su principal función consiste en determinar las políticas de la Organización. La

Asamblea nombra al Director General, supervisa las políticas financieras de la Organización y examina y aprueba el proyecto de presupuesto por programas. De modo análogo, examina los informes del Consejo Ejecutivo, al que da instrucciones en lo que respecta a los asuntos que pueden requerir la adopción de medidas, un estudio, una investigación o un informe.

En el ámbito del sistema interamericano funciona la Organización Panamericana de la Salud (OPS). La OPS es un organismo internacional de salud pública que ha cumplido cien años y ha dedicado esa experiencia a mejorar la salud y las condiciones de vida de los pueblos de las Américas. Goza de reconocimiento internacional como parte del sistema de las Naciones Unidas, y actúa como Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud. Dentro del Sistema Interamericano, es el organismo especializado en salud.





Aunque la salud ha sido históricamente el ámbito predilecto de las visiones igualitarias de la sociedad, hoy existen corrientes de pensamiento que discuten la categoría de la salud como parte de los derechos humanos, argumentando que la salud o su cuidado es tan amplio, como difícil es definirla, y si adoptamos la visión más amplia posible, su plena cobertura por parte del Estado es imposible.

Las constituciones de América Latina, en su mayoría, consagran la salud, en los términos planteados por el Pacto Internacional de Derechos Económicos

Sociales y Culturales, como un derecho que el estado debe garantizar a todos los ciudadanos.

No obstante, es conocido que los servicios públicos de salud de la región son insuficientes y que millones de latinoamericanos carecen de posibilidades de acceder a una atención médica adecuada y oportuna.

Entre los principales obstáculos que impiden la eficacia del derecho a la salud en América Latina se encuentran:

- La expansión de la pobreza
- La reducción constante de los gastos sociales en los presupuestos de los Estados
- Las equivocadas estrategias en política social
- El deterioro de estructura básica de salud pública que se construyó en la época de mayor crecimiento económico
- Los prejuicios etnicistas que impiden la plena incorporación de las curaciones alternativas propias de la medicina tradicional al menú de opciones incluidos en las estrategias de salud
- La baja producción científica autónoma en el área de la medicina y la farmacología, que incrementa la dependencia de los países latinoamericanos en aprovisionamiento de medicinas y encarece los costos de los servicios públicos de salud.
- La alta concentración monopólica transnacional en la producción y comercialización farmacológica.

A pesar de la insatisfactoria situación de la salud pública en el mundo y de las opiniones contrarias a su reconocimiento como derecho humano universal, es importante destacar que la conciencia de la equidad en materia de salud es un movimiento internacional con mucho ímpetu, por lo cual se considera que están maduras las condiciones para emprender acciones de magnitud considerable en aspectos tales como:

- Ampliación de las políticas comunitarias para la equidad en materia de salud

- Ampliación de la capacidad de monitoreo y análisis de las políticas de salud desde la perspectiva la equidad
- Vinculación del tema de la salud con equidad, en las estrategias de desarrollo económico y social de los países.

#### 4.5 Derecho a la vivienda

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Artículo 11.1 dice:

Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Los Estados Parte tomaron medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

La vivienda es el espacio en donde la familia convive y se desarrolla; es también el lugar en donde las personas encuentran seguridad y tranquilidad. Significa disponer, entre otras cosas, de saneamiento y eliminación de desechos y de un medio ambiente de calidad. La siguiente gráfica muestra el acceso a servicios de saneamiento y de agua en América Latina y Caribe.



En resumen, el concepto de "vivienda adecuada" comprende los siguientes factores:

- Seguridad de la tenencia
- Disponibilidad de servicios
- Gastos soportables
- Habitabilidad
- Asequibilidad
- Lugar adecuado
- Adecuación cultural

El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos UNCHS (Hábitat) es la agencia de las Naciones Unidas especializada en la gestión y el desarrollo integral de los asentamientos Humanos.

La Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat 11) en Estambul, Turquía (1996) reconoció la necesidad apremiante de hacer frente a la explosión urbana. La configuración de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe, se caracteriza por ser predominantemente urbana (en 1995, el 73.4% del total de

la población regional vivía en zonas urbanas), con un alto nivel de concentración de la población en unas pocas grandes metrópolis. Éstas han presentado una aceleración continua de su crecimiento aunque en la actualidad han moderado su ritmo, por la dispersión de los agrupamientos rurales y por el progresivo desarrollo de las ciudades intermedias.

El Programa de Hábitat tiene por objetivo general una movilización mundial a todos los niveles para lograr el desarrollo sostenible de todas las ciudades, pueblos y aldeas del mundo. Los asentamientos humanos deberían ser equitativos para que todas las personas tengan igual acceso a vivienda y espacios abiertos, porque éstos son muy importantes para la calidad de vida.

La vivienda es concebida a veces como mercancía, es decir, como un producto terminado más, como otro objeto de los muchos que hay en el mercado. El derecho deja de ser un derecho humano universal y pasa a ser un derecho mercantil al que accede quien puede comprar a un precio adecuado un producto. Además, las políticas públicas suelen basarse en una lógica estrictamente económico-financiera y no en una ética centrada en el ser humano.

Cuando la economía es más importante que la vigencia de los DESC, la construcción de grandes conjuntos comerciales, habitacionales, administrativos, aeropuertos y clubes de golf, inducen a desalojos forzados de miles de familias, regularmente de escasos ingresos.

La Coalición Internacional para el Hábitat, sugiere que el escaso conocimiento de los funcionarios y de la sociedad sobre el derecho a la vivienda y los problemas para hacer una defensa legal y política, son parte de los obstáculos que impiden que se aplique dicho derecho.



La falta de recursos es, por supuesto, otro obstáculo a la eficacia del derecho a la vivienda. En América Latina, el porcentaje de hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza es más grande en el medio rural que en el urbano.

Hay un rezago habitacional en América Latina. Se refiere al número de viviendas que por sus características de ocupación (hacinamiento), y por los componentes y materiales utilizados en la edificación (deterioro), no

satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Existen dos tipos de rezago habitacional, el de atención de vivienda nueva (cuantitativo: los hogares sin vivienda) y el de ampliaciones y mejoramientos (cualitativo las viviendas ya existentes pero de mala calidad).



Para el año 2000 casi un millón de familias en Guatemala no tenían una casa independiente donde habitar. Adicionalmente, más de dos millones no llenan los requisitos mínimos de habitabilidad, por lo que deberían de ser sustituidas una vez que han llegado al término de su vida útil.

## 4.6 Derechos Culturales

La Declaración Universal de Derechos Humanos dice en su artículo 27 que

Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.

Toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas del que sea autora.



Ha habido una paulatina transformación conceptual de los derechos humanos en el área de los derechos culturales.

Al principio se hablaba del "derecho a la cultura", que se entendía como mecanismo de acceso a una entelequia llamada cultura, que de alguna manera era considerada como externa al portador de los derechos culturales.

Luego se hablaba cada vez más de la

participación en la cultura como proceso dinámico e interactivo entre creadores y consumidores de productos culturales.

Recientemente se ha enfocado la cuestión de la identidad cultural de individuos y pueblos como libertad fundamental y derecho inalienable.

Existen grandes enfoques principales con respecto a las cuestiones culturales:

- La cultura como el patrimonio cultural acumulado de la humanidad (edificios, obras de arte, artefactos, paisajes urbanos)
- Restringir la cultura a las obras creativas de los productores culturales especializados (derechos a la propiedad intelectual, a la creación cultural y científica, a la libre expresión del pensamiento)
- La cultura como una totalidad de prácticas, significados y relaciones sociales que definen a determinado tipo de colectividades humanas y las distinguen de otras.

La cultura no es una "cosa" que permite jerarquizar los individuos o grupos. Lo cultural en la vida humana es dinámico. Los portadores de los derechos culturales son los individuos pero también las colectividades.

La problemática de los derechos culturales de las minorías y de los pueblos indígenas ilustra bien las distintas vertientes del debate. Los pueblos indígenas han resurgido en años recientes como nuevos actores sociales y políticos en numerosos países, entre ellos Guatemala.



En años recientes, se ha puesto énfasis en la diversidad y el pluralismo culturales como rasgos fundamentales de una sociedad democrática, vinculados al pleno goce de todos los derechos humanos.

La UNESCO fomenta y protege los derechos culturales. En su Constitución, aprobada el 16 de noviembre de 1945, el artículo 1 dice que el propósito de la Organización es:

Contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad por medio de la promoción de la colaboración entre las naciones a través de la cultura entre otras cosas, para favorecer el respeto universal de los derechos humanos.

Existe un vínculo irrevocable entre cultura y desarrollo. En la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, celebrada en México, se definió que:

La cultura... puede considerarse... como el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

En 1966, la Conferencia General de la UNESCO aprobó la Declaración Solemne sobre los Principios de la Cooperación Cultural Internacional, cuyo artículo 1 dice que:

Toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos y que todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura.

Efectivamente, la descolonización y la emancipación política de los pueblos condujo a una toma de conciencia de sus propios modos de vida y empezaron a cuestionar la idea de que la modernización suponía necesariamente la occidentalización, reivindicando el derecho de todas las culturas a contribuir a la "modernidad" conforme a sus propias tradiciones.

En 1995, el informe "Nuestra Diversidad Creativa" que preparó la Comisión Mundial sobre Cultura y Desarrollo de la UNESCO hizo hincapié en la importancia de la cultura en el mundo actual, afirmando que la "cultura es la última frontera del desarrollo".

En el año 2001 la UNESCO, preocupada por las consecuencias culturales y sociales de la globalización, adoptó la "Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural", cuyo primer artículo declara "la diversidad cultural, patrimonio común de la humanidad". El artículo 5 aclara la significación de los derechos culturales, explicando que:

Toda persona debe poder expresarse, crear y difundir sus obras en la lengua que desee y en particular en su lengua materna; toda persona tiene derecho a una educación y una formación de calidad que respete plenamente su identidad cultural; toda persona debe poder participar en la vida cultural que elija y ejercer sus propias prácticas culturales, dentro de los límites que impone el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La globalización es un desafío para la diversidad cultural. Una de las novedades del proceso es que el sector de las industrias culturales es uno de los de mayor crecimiento en la economía mundial. Desde 1980 ha tenido un crecimiento sostenido. Según estadísticas de la UNESCO, de 1980 a 1998, las exportaciones de bienes culturales se han multiplicado por cuatro, pasando de 47.5 billones de dólares a 174 billones. Y las importaciones en ese mismo período han pasado de 48 billones a 240 billones de dólares.

Pero hay una carencia de capacidad reguladora que lleva a la mercantilización de la cultura. Los tratados internacionales comerciales, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) o el área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), suelen ignorar varios temas relativos a los derechos culturales. La mundialización de los sistemas de comunicación puede ayudar a difundir las culturas y al mismo tiempo promover una homogeneización cultural mundial sin respeto a la diversidad.

La televisión es uno de los medios de comunicación que permite un mayor acceso a la información, pero son notorios los desequilibrios en un sector de la información en el cual en un país como los Estados Unidos se genera el mayor volumen de imágenes que circulan por el mundo y son aún millones de seres los que en el Tercer Mundo no tienen acceso a un televisor. Además, faltan programas para preservar y difundir la diversidad cultural y lingüística.

Históricamente la construcción de los estados nacionales ha impuesto a sus ciudadanos un modelo de nación que excluye y rechaza otros modelos culturales distintos al suyo. Para lograr esta homogeneización cultural, el Estado Nacional moderno echó mano de múltiples mecanismos para eliminar, expulsar, marginalizar, asimilar o integrar a los grupos hetero-culturales, a veces en nombre de las mejores intenciones llamadas progreso, desarrollo, misión civilizadora o unificación nacional.



En esa perspectiva, el incumplimiento de los derechos culturales en las políticas estatales constituye el mayor obstáculo a su plena realización. A pesar de recientes cambios importantes en las legislaciones constitucionales de numerosos países, las viejas prácticas institucionales, las inercias burocráticas, las resistencias en el medio

judicial, los preconceptos ideológicos y los prejuicios racistas y etnicistas de ciertas élites configuran un cuadro difícil de modificar a corto plazo.

## 5. Hacia la justiciabilidad de los DESC

### Aplicabilidad del pacto en la legislación interna

La Declaración y Programa de Acción de Viena dice:

Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel social, regional e internacional

Aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede ayudar a aplicar el Pacto desde una perspectiva internacional, en última instancia la eficacia de este instrumento depende de las medidas que adopten los gobiernos para dar cumplimiento efectivo a sus obligaciones legales internacionales.

A este respecto, el Comité ha reconocido la importancia de que los Estados adopten medidas legislativas apropiadas e instituyan recursos legales, lo que indica el verdadero carácter legal de los derechos económicos, sociales y culturales.

La necesidad de aplicar las disposiciones del Pacto mediante legislación interna está en consonancia con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en que se estipula que "una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". De hecho, con frecuencia el Pacto exige que se adopten medidas legislativas cuando la legislación vigente se contradice con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

En los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se subraya que "los Estados Parte deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario" (\*).

Habida cuenta de que aún no existe un procedimiento para la presentación de quejas individuales a tenor del Pacto, la plena aplicación de los derechos que contiene este instrumento depende tanto o más de la existencia de leyes y recursos apropiados a nivel nacional.

Como mínimo, las legislaciones de los Estados Parte deben considerar que normas internacionales de derechos humanos como el Pacto, constituyen una ayuda para la interpretación del derecho interno y aseguran que éste se interpreta y aplica en consonancia con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de que trate.

Desde la perspectiva del derecho internacional, el principio fundamental es que los tribunales deben evitar que los gobiernos de sus respectivos países incurran en la violación de los términos de un tratado internacional que hayan ratificado.

En lo que atañe a la justiciabilidad de los derechos contenidos en el Pacto -es decir, a la posibilidad de que puedan someterse a revisión judicial- el Comité ha afirmado en su Observación General número 3, párrafo 5 (1990) que:

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...

Sobre ello, el Comité ha indicado que varios artículos del Pacto pueden aplicarse de inmediato, en particular el artículo 3, el inciso i) del apartado a) del artículo 7; el artículo 8; el párrafo 3 del artículo 10; el apartado a) del párrafo 2, y los párrafos 3 y 4 del artículo 13, así como el párrafo 3 del artículo 15.

También ha subrayado, con respecto al derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, que "las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional" .

Para dar efecto a esas obligaciones en el ámbito nacional, es evidente que a los tribunales nacionales les corresponderá la importante función de vigilar que se respeten los derechos en cuestión y las mejores intenciones llamadas progreso, desarrollo, misión civilizadora o unificación nacional.

En esa perspectiva, el incumplimiento de los derechos culturales en las políticas estatales constituye el mayor obstáculo a su plena realización. No obstante, hay iniciativas importantes como la de vigilancia de la aplicación del Pacto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que es importante conocer.





## 5.1 El comité DESC

A diferencia de los otros cinco Órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se creó en el instrumento correspondiente. Fue formado por el Consejo Económico y Social, a raíz de la defectuosa actuación de dos órganos a los que se había encomendado anteriormente la vigilancia del Pacto.

El Comité, creado en 1985, se reunió por primera vez en 1987 y hasta la fecha ha celebrado 14 períodos de sesiones. En un principio el Comité se reunía anualmente, pero ahora lo hace dos veces al año, celebrando dos períodos de sesiones de tres semanas cada uno que por lo general tienen lugar en mayo y en noviembre/diciembre. Celebra todas sus sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

El Comité lo integran 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los miembros del Comité son independientes y actúan a título personal, no como representantes de los gobiernos. Actualmente integran el Comité trece hombres y cinco mujeres. El propio Comité elige su Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator.

Los miembros del Comité son elegidos por el Consejo Económico y Social para mandatos de cuatro años y pueden ser reelegidos si se les selecciona para ello. Así, el Comité es un Órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y su autoridad oficial dimana de ese órgano. Las elecciones se realizan por votación secreta a partir de una lista de personas propuesta por los Estados Parte en el Pacto.

Por lo tanto, los Estados que no han ratificado el Pacto no pueden nombrar a sus propios nacionales para cargos en el Comité. En el proceso de selección se observan los principios

de distribución geográfica equitativa y de representación de distintos sistemas sociales y jurídicos. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presta sus servicios al Comité.

La función primordial del Comité es vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Parte. Para ello se esfuerza en fomentar un diálogo constructivo con los Estados Parte y procura determinar por diversos medios si éstos aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el Pacto, y cómo podrían mejorarse la aplicación y el cumplimiento del instrumento para que todas las personas con derecho a gozar de los derechos consagrados en él puedan efectivamente gozar de ellos plenamente.

Inspirándose en la competencia jurídica y la experiencia práctica de sus miembros, el Comité también puede ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto, formulando sugerencias y recomendaciones específicas legislativas, de política y de otra índole, para la realización más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales.



De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, los Estados Parte se comprometen a presentar informes periódicos al Comité -en el plazo de dos años a contar desde de la entrada en vigor del Pacto en el Estado de que se trate, y de allí en adelante una vez cada cinco años- en los que se señalan las medidas legislativas, judiciales, de política y de otro tipo que hayan adoptado con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto.

También se pide a los Estados Parte que presenten información detallada sobre el grado de cumplimiento de los derechos en zonas en que se haya tropezado con dificultades específicas a este respecto.

El Comité ha contribuido al proceso de presentación de informes proporcionando a los Estados Parte un conjunto detallado de directrices relativas a los informes, de 24 páginas de extensión, en el que se especifica el tipo de información que necesita el Comité para vigilar eficazmente el cumplimiento del Pacto.

El requisito de la presentación de informes es mucho más que un mero compromiso formalista. Aunque el proceso de presentación de informes experimenta diversas dificultades, entre ellas la de el incumplimiento de ese requisito por muchos Estados Parte y la de los problemas relacionados con las limitaciones económicas de los Estados, el mecanismo cumple varias funciones importantes.

Entre éstas figuran la función de exámen inicial, la función de supervisión, la función de formulación de política, la función de escrutinio público, la función de evaluación, la función de reconocimiento de los problemas y la función de intercambio de información .

El Comité ha hecho hincapié en que las obligaciones de presentar informes que impone el Pacto cumplen siete objetivos principales. En su Observación General número 1 (1989), el Comité enunció estos objetivos en los términos siguientes:

1. Asegurar que el Estado Parte emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales para ajustarlas en todo lo posible a las disposiciones del Pacto.
2. Garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos enumerados para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.
3. Proporcionar una base para que el gobierno elabore políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas para la aplicación del Pacto.
4. Facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a la aplicación del Pacto y estimular la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.
5. Proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva los progresos hechos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto.
6. Permitir que el Estado Parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que impiden la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
7. Facilitar el intercambio de información entre los Estados Parte y ayudar a comprender mejor los problemas comunes y el tipo de medidas que pueden adoptarse para la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto.

El Comité examina normalmente unos cinco o seis informes de Estados Parte cada período de sesiones. Si un Estado Parte que ha presentado un informe programado para su examen por el Comité en un determinado período de sesiones procura diferir la presentación del informe a última hora, el Comité no le concede ese aplazamiento, y procede a realizar el examen, incluso en ausencia de representantes del Estado Parte.

El Comité también ha tenido que resolver problemas de no presentación de informes, y de presentación de los informes con un atraso considerable. Respondiendo a tales situaciones, el Comité notifica a los Estados Parte morosos su intención de examinar esos informes en futuros períodos de sesiones específicos. Si no se presenta el informe, el Comité procede entonces a examinar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado de que se trate tomando en cuenta toda la información disponible.

Cuando los Estados Parte presentan sus informes, el Comité sigue un procedimiento de examen estándar. Una vez recibidos, tramitados y traducidos por la Secretaría, los informes de los Estados Parte son examinados inicialmente por un Grupo de Trabajo anterior al

período de sesiones del Comité integrado por cinco personas, el cual se reúne seis meses antes de que el Comité en pleno examine un informe.

El Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones efectúa un estudio preliminar del informe, nombra a un miembro para que examine específicamente cada informe y prepara listas escritas de preguntas basadas en las disparidades encontradas en los informes que luego se remiten a los Estados Parte pertinentes. A continuación se pide a los Estados Parte que respondan por escrito a esas preguntas antes de comparecer ante el Comité.

Se recomienda a los representantes de los Estados que presentan un informe que asistan a las sesiones en que el Comité examina sus respectivos informes. Esas delegaciones están casi siempre presentes durante el proceso, que por lo general abarca un período de dos días. Las delegaciones hacen primeramente algunas observaciones introductorias y responden a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones.

A continuación los organismos especializados de las Naciones Unidas presentan información atinente al informe que se examina. Luego los miembros del Comité formulan preguntas y observaciones al Estado Parte que comparece ante él.

Luego se concede un nuevo plazo a los representantes de los Estados Parte para que respondan, con la mayor precisión posible, por lo general no el mismo día, a las preguntas y observaciones que se les hicieron. Si no se responde adecuadamente a las preguntas, el Comité suele pedir al Estado Parte que le facilite información adicional para su examen en futuros períodos de sesiones.



Una vez que el Comité ha terminado su análisis de los informes y que los Estados Parte han comparecido ante él, el Comité concluye su examen de los informes presentados por los Estados Parte publicando unas "observaciones finales" que constituyen la decisión a que ha llegado el Comité acerca de la situación del Pacto en el Estado Parte en cuestión.

Las observaciones finales se dividen en cinco secciones:

- a) Introducción
- b) Aspectos positivos

c) Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto

d) Principales motivos de preocupación

e) Sugerencias y recomendaciones.

Las observaciones finales se aprueban en sesión privada, y se dan a conocer al público el último día de cada período de sesiones.

En algunas ocasiones el Comité ha llegado a la conclusión de que se han producido violaciones del Pacto, y ha instado posteriormente a los Estados Parte a que desistan de toda nueva violación de los derechos de que se trate.

Todos los derechos humanos son susceptibles de violación, y los derechos económicos, sociales y culturales no son ninguna excepción. En los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalan las siguientes circunstancias que constituyen violaciones del Pacto por un Estado Parte (principio 72):

a) El Estado Parte no logra adoptar una medida exigida por el Pacto

b) No logra remover a la mayor brevedad posible y cuando debe hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho

c) No logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige que aplique sin dilación

d) No logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada y para cuya satisfacción está capacitado

e) Aplica una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo

f) Retrasa, deliberadamente, o detiene la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se deba a una falta de recursos

g) No logra presentar los informes exigidos por el Pacto

Aunque las observaciones finales del Comité, en particular sus sugerencias y recomendaciones, no son de carácter vinculante, revelan la opinión del único órgano de expertos encargado de hacer esas declaraciones y capaz de hacerlas. En consecuencia, los Estados Parte que hicieran caso omiso de esas opiniones o que no las acatan en la práctica estarían demostrando mala fe en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto.

En varios casos se han observado cambios en materia de política, práctica y legislación que se debieron por lo menos en parte a las observaciones finales del Comité.

Además de estas observaciones finales, a veces el Presidente dirige cartas a los Estados Parte informándoles de las preocupaciones del Comité.



El Comité también adopta proyectos de decisiones para su eventual aprobación por el Consejo Económico y Social, siempre que esa aprobación sea necesaria. Tal es, en general, el caso cuando el Comité pide a un Estado Parte que le expida una invitación para visitar el país y proporcionar al gobierno la asistencia técnica y de otra índole que pueda necesitar para aplicar más cabalmente las disposiciones del Pacto y hacerlas cumplir.

Hasta la fecha el Comité ha pedido en dos ocasiones que se le invitara a visitar los territorios de Estados Parte (la República Dominicana y Panamá). Sin embargo, sólo en uno de estos casos (Panamá) recibió la invitación necesaria del Estado Parte; la misión se realizó en abril de 1995.

En 1988, el Comité decidió comenzar a preparar unas "observaciones generales" sobre los derechos y las disposiciones contenidos en el Pacto, con miras a asistir a los Estados Parte en el cumplimiento de sus obligaciones concernientes a la presentación de informes y contribuir a aclarar más la interpretación de la intención, el significado y el contenido del Pacto.

Además, el Comité considera que la aprobación de observaciones generales es una manera de promover la aplicación del Pacto por los Estados Parte, al señalarse a la atención de éstos las carencias reveladas en muchos de sus informes y promover que determinadas disposiciones del Pacto reciban mayor atención de los Estados Parte, los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades, con miras a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos proclamados en el Pacto.

Las observaciones generales son un medio decisivo para la generación de jurisprudencia, y ofrecen a los miembros del Comité un método para llegar a un acuerdo consensuado sobre la interpretación de las normas incorporadas en el Pacto.

Hasta abril de 1996 el Comité había adoptado seis observaciones generales, a saber:

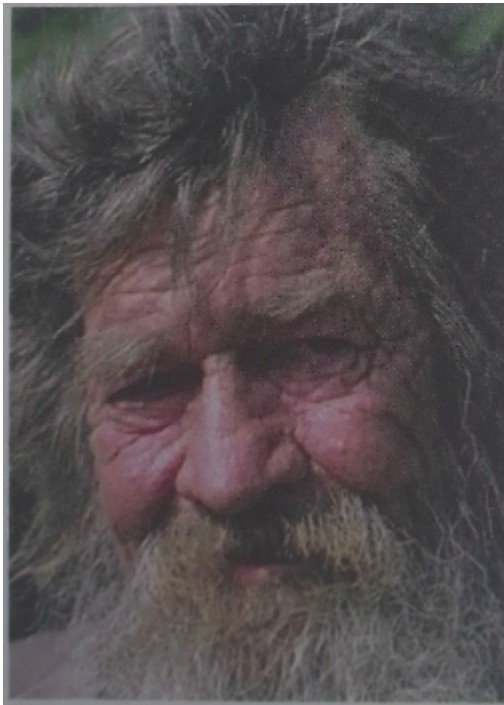
1. Observación General número 1 (1989) sobre la presentación de informes por parte de los Estados Parte
2. Observación General número 2 (1990) sobre las medidas de asistencia técnica internacional (artículo 22 del Pacto)
3. Observación General número 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Parte (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)
4. Observación General número 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)
5. Observación General número 5 (1994) sobre las personas con discapacidad
6. Observación General número 6 (1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.



Es probable que en un futuro próximo el Comité considere la posibilidad de adoptar nuevas observaciones generales sobre cuestiones como el derecho a la salud, la aplicación nacional del Pacto, los desahucios forzados y el Pacto, las cláusulas de no discriminación del Pacto (párrafo 2 del artículo 2), el derecho a la alimentación y otras.

En cada uno de sus períodos de sesiones, el Comité dedica un "día de debate general" a disposiciones concretas del Pacto, en particular a temas de derechos humanos o de otra índole que le incumben directamente, con el propósito de profundizar su comprensión de los asuntos en cuestión.

El Comité ha procurado aprovechar una gama muy amplia de conocimientos especializados durante esos debates, y a tal fin ha dialogado con relatores especiales de las Naciones Unidas, expertos de organizaciones no gubernamentales pertinentes y representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas.



Hasta la fecha se han celebrado debates generales sobre:

- El derecho a la alimentación (1989)

- Los derechos a la vivienda (1990)
- Los indicadores económicos y sociales (1991)
- El derecho a participar en la vida cultural (1992)
- El derecho de las personas de edad y los ancianos (1993)
- El derecho a la salud (1993)
- La función de las redes de seguridad social como medio de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, con particular referencia a las situaciones que suponen un importante ajuste estructural y/o la transición a una economía de mercado (1994)
- La educación en la esfera de los derechos humanos (1994)
- La interpretación y aplicación práctica de las obligaciones que incumben a los Estados Parte (1995)
- Un proyecto de protocolo facultativo del Pacto (1995)

## 5.2 Hacia un protocolo facultativo para el PIDESC

Algunos Estados miembros de las Naciones Unidas y una coalición amplia de ONG del mundo, comparten el criterio de que el camino para avanzar hacia la justiciabilidad de los DESC es aprobar en el marco de las Naciones Unidas un protocolo facultativo, en el que pueda basarse la acción de vigilancia del Comité de Ginebra sobre los Estados.

Los principales argumentos de la coalición de ONG con respecto a la necesidad de un protocolo facultativo pueden sintetizarse del siguiente modo: Se requiere un recurso internacional de reparación de las violaciones al Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales internacionales PIDESC, para:

- a) Asistir a los Estados Parte en la promoción y protección de los DESC
- b) Continuar la identificación y clarificación de las obligaciones de los Estados dentro del PIDESC
- c) Auspiciar el desarrollo de la jurisprudencia en el ámbito nacional
- d) Fortalecer la aplicación de los DESC

e) Reafirmar la universalidad, indivisibilidad, interrelación e interdependencia de los derechos humanos

f) Difundir mejor los DESC en la opinión pública.

En lo relativo al contenido de un protocolo facultativo efectivo, los principales argumentos de la coalición de ONG pueden resumirse del siguiente modo:

a) Que contenga un procedimiento de comunicación y un procedimiento de investigación

b) Que abarque todos los derechos previsto en el pacto

c) Que cubra todos los aspectos de las obligaciones de los estados relacionadas con la efectividad, el respeto, la protección y la realización de los DESC

d) Que los procedimientos de comunicación e investigación reconozcan el papel de las ONG

e) Que el protocolo facultativo al PIDESC no debe aceptar ninguna reserva,



El tema de fondo es la cuestión de la justiciabilidad de los DESC, respecto del cual existen algunas concepciones muy discutibles: que los tribunales no pueden hacerse cargo de la aplicación de los DESC, porque éstos dependen de decisiones de política económica y social propias de los poderes ejecutivos y legislativos.

Al respecto la respuesta es obvia: los tribunales no pueden diseñar ni ejecutar políticas económicas o sociales, pero sí pueden revisar si las decisiones tomadas por los gobiernos y los resultados de esas decisiones se ajustan o no a los compromisos en materia de derechos humanos.

La realización efectiva de los DESC puede ser incompatible con la realidad económica y social de algunos Estados. La respuesta a esta visión es que los Estados aceptan obligaciones para

hacer efectivos los DESC en forma progresiva y: hasta el máximo de recursos de los que dispongan. Por ende, los tribunales internacionales deberán juzgar la buena fe de los Estados, el diseño de políticas de equidad razonables, sin discriminación y dentro de los recursos disponibles.

Los tribunales u órganos similares no pueden aplicar los DESC, porque estos derechos son demasiado vagos o complejos y se relacionan con numerosas políticas y sociales diferentes.

La réplica a esa posición es que los tribunales y los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas que vigilan el cumplimiento de los derechos civiles y políticos están habituados a analizar las denuncias en el contexto de políticas y problemas complejos como la delincuencia o la discriminación sistemática y pueden, en el caso de los DESC, desempeñar una función muy útil para ayudar a los Estados a responsabilizarse por los derechos económicos, sociales y culturales.

