

DERECHOS DEL BIENESTAR HUMANO

Mitos y pretextos

ARELI SANDOVAL TERÁN*

Los derechos humanos no son comprendidos de manera integral entre funcionarios, legisladores, jueces, académicos, estudiantes e incluso miembros de organizaciones civiles y sociales, para quienes su concepción se reduce a los derechos civiles y políticos. De ahí la importancia de difundir los derechos económicos, sociales y culturales, es decir, los derechos del bienestar humano, así como combatir los mitos que se han generado en torno a ellos.

* Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana y de los proyectos sobre derechos económicos, sociales y culturales y la iniciativa Social Watch de DECA Equipo Pueblo, A.C. (www.equipopueblo.org.mx).

PRIMER MITO: JERARQUIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Las luchas sociales reivindicatorias han hecho posible el reconocimiento formal y mundial de los derechos humanos hasta llegar a su consagración en instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales; asimismo, han contribuido a la construcción de mecanismos de protección “para amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana”.¹

La clasificación de los derechos humanos en tres generaciones se basa en el contexto histórico en el que se han ido reconociendo, pero no refleja su integralidad ni su igual importancia y urgencia. Esta situación generó la idea equivocada de que cada “generación” de derechos corresponde a una “categoría” distinta, como si pudiera haber derechos de primero, segundo y tercer orden de importancia y urgencia. Este error de interpretación constituye el primer mito en torno a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Por esta razón, cada vez más sectores, incluido el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC),² señalan la conveniencia de no hablar de generaciones de derechos y más bien apelar al principio de globalidad reconocido desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (DUDH) y en el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966: “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.”

Esta forma de valorar los derechos humanos fue reafirmada por la Declaración de Viena en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y

equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.³

Así, los DESC tienen el mismo peso ético, jurídico y político que los derechos civiles y políticos (DCP). Más aún, el ejercicio de ellos es determinante para el goce efectivo y no discriminatorio de los demás derechos.

La primera generación de derechos humanos comprende los civiles y políticos, y surge durante la segunda mitad del siglo XVIII con las ideas de la independencia de Estados Unidos (1776) y la revolución francesa (1789). Ejemplos de estos derechos son los de igualdad ante la ley, libertad personal, de pensamiento, conciencia y religión.

La segunda generación se compone de los DESC, que aparecen con las demandas obreras y las ideas socialistas del siglo XIX, así como con las luchas sociales de la primera mitad del XX, como la revolución mexicana (1910) y la rusa (1917). De esta fase se pueden mencionar los derechos a la educación, a la tenencia de la tierra y los derechos laborales consagrados en la Constitución mexicana de 1917, así como en los convenios sobre las horas de trabajo y el desempleo suscritos en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919. Nuestro país fue pionero en el reconocimiento jurídico de derechos como a la educación primaria gratuita y obligatoria (art. 3º), a un salario suficiente (art. 123 A: VI) y a la seguridad social (art. 123 B: XI).

Los derechos de tercera generación son los de los pueblos, y su reconocimiento se sitúa a raíz de acontecimientos de la segunda mitad del siglo XX, como la internacionalización de conflictos entre países, los movimientos de liberación nacional, la conformación y el papel de los países no alineados durante la guerra fría. Algunos conciernen a la autodeterminación y al desarrollo.

No obstante, la historia no es lineal ni las luchas de todos los pueblos se identifican con esta cronología. Por ejemplo, el derecho a la autodeterminación, que de acuerdo con esta clasificación es de tercera generación, fue reivindicado con los movimientos de independencia en América Latina de principios del siglo XIX. Más allá de esto, como ya se mencionó, el

1. Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Folleto Informativo núm. 16 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (Rev.1), OACNUDH, Ginebra, 1996, p.3 (consultado en www.unhchr.ch).

2. Órgano de la ONU que vigila la aplicación del PIDESC por los estados partes.

3. Declaración y Programa de Acción de Viena, párr.5. Véase documento A/CONF.157/23 en www.unhchr.ch y Departamento de Información Pública de la ONU. *Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*, DIP, Nueva York, 1997, p.33.

CDESC no recomienda que se hable de tres generaciones, puesto que ha enfrentado las posiciones de países que priorizan los DCP sobre los DESC, olvidando su interdependencia.⁴

A fin de cuentas, los derechos humanos no surgen de los instrumentos jurídicos en los que se han ido consagrando a lo largo de la historia, es decir, no son cuestión del derecho positivo sino que son inherentes a la dignidad humana.

Por su parte, “los derechos económicos, sociales y culturales son aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado”.⁵ De acuerdo con diversas observaciones generales del CDESC,⁶ el término “adecuado” implica el respeto a la diversidad cultural, geográfica, medio ambiental, etc.⁷ Como todos los derechos humanos, los DESC son inherentes a nuestra dignidad como personas y son universales, inalienables, indivisibles e interdependientes, como destacó la Conferencia Mundial de Viena en 1993.⁸ De acuerdo con el artículo 25 de la DUDH:

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, 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; tiene asimismo el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

En este sentido, el derecho a un nivel de vida adecuado puede considerarse el derecho marco de los DESC. Se trata de derechos fundamentales como a la alimentación; a la educación; al nivel más alto de salud física y mental; a la protección y asistencia a la familia, infancia y adolescencia; a la seguridad social; al trabajo; al salario suficiente; a la vivienda adecuada; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo; de sindicación, libertad sindical y huelga; el derecho de todos los pueblos a la libre determinación; a la cultura, y a gozar de los beneficios del progreso científico, entre otros.

Los DESC están relacionados con aquellas condiciones fundamentales para la satisfacción de nuestras necesidades básicas, las cuales “son un bien común, un bien público”⁹ y contribuyen a la plena realización del ser humano conforme a su dignidad inherente, es decir, tienen la dimensión de derechos humanos.

Los principales instrumentos que reconocen, enuncian y definen en términos generales estos derechos son la DUDH,¹⁰ el PIDESC,¹¹ la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹² y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, mejor conocido como Protocolo de San Salvador.¹³ Estos instrumentos internacionales y regionales señalan principios, criterios y estándares de carácter universal que pueden y deben resignificarse social y culturalmente en cada país.

4. El derecho a la libre determinación está igualmente consagrado en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como en el artículo 1 del PIDESC, como requisito previo para la garantía efectiva y la observancia de todos los derechos humanos, constituyendo una pieza clave del sistema jurídico internacional. Véase *Folleto Informativo núm.16... Op. cit.*

5. **Sandoval Terán, Areli.** *Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial de cada derecho y de las obligaciones del estado*, DECA Equipo Pueblo/ALOP, México, 2001, p.15.

6. Al igual que el Comité de Derechos Humanos y el resto de los comités que emanan de los tratados de derechos humanos suscritos en el seno de la ONU, el CDESC elabora observaciones o comentarios generales (*general comments*); una especie de resoluciones de corte interpretativo sobre las distintas disposiciones del PIDESC, con el objetivo de “prestar asistencia a los estados partes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes”. Véase HRI/GEN/1/Rev.6, en www.unhchr.ch

7. Véase la Observación General núm.4 del CDESC sobre el derecho a la vivienda adecuada (E/1991/23), en www.unhchr.ch

8. Departamento de Información Pública de la ONU. *Op. cit.*

9. **Klein Goldewijk, Berma y Bas de Gaay Fortman.** *Where needs meet rights. Economic, social and cultural rights in a new perspective*, wcc Publications, Ginebra, 1999, p.50.

10. Aprobada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

11. Aprobado por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

12. Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

13. Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, suscrito por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 17 de noviembre de 1988.

SEGUNDO MITO: LA ESCASA DEFINICIÓN DEL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS DEL BIENESTAR HUMANO

Otro mito en torno a los DESC consiste en señalar que estos no están del todo definidos y que su contenido es difuso e inasible. Este mito se puede combatir con facilidad al desmenuzar el contenido de cada derecho y de las obligaciones que el estado tiene como su garante. Sólo hace falta conocer bien el PIDESC y la doctrina generada por el CDESC, en sus observaciones generales y finales, y en las recomendaciones a los estados parte que examina de forma periódica.

Asimismo, para la mejor comprensión de los DESC resultan útiles un par de enfoques desarrollados desde los años ochenta: el del “contenido mínimo central o esencial” (*minimum core content*) y el del umbral mínimo (*minimum threshold*). Ambos enfoques apuntan hacia la determinación del significado y el nivel mínimo de cumplimiento de cada derecho humano consagrado en el PIDESC; el primero lo hace desde una perspectiva teórica y cualitativa, mientras que el segundo parte de una perspectiva práctica y cuantitativa.¹⁴

El enfoque del contenido mínimo busca demostrar que cada derecho tiene una sustancia central que no debe ser violada; trata de identificar la razón de ser del derecho de una manera cualitativa. En última instancia, es una noción abstracta de lo que constituye su esencia y no se cuantifica.

Por su parte, el enfoque del umbral mínimo tiene un propósito más concreto y práctico: ayudar a formular directrices de política para las medidas que el estado debe tomar en cumplimiento del PIDESC, y para ello establece puntos de referencia, metas o estándares cuantitativos que permitan determinar el piso mínimo de bienestar o satisfacción de necesidades que es prerequisite del logro progresivo de los DESC. Es importante subrayar que al establecer umbrales mínimos de acuerdo a la situación particular de un país, se debe considerar el contenido mínimo central de cada derecho.

Para ilustrar el primer enfoque se puede tomar como ejemplo el derecho a la alimentación adecuada que, conforme a

la Observación General núm.12 del CDESC,¹⁵ comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad económica y física de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos. A través de sus observaciones generales por derecho, el CDESC ayuda a interpretar el contenido mínimo esencial de los DESC, clarifica las obligaciones de los estados conforme al PIDESC y ofrece pautas para su cumplimiento.

El contenido mínimo esencial de cada derecho aspira a tener un reconocimiento y una aplicación universal para salvaguardarlo de cualquier tipo de limitación en todo tiempo. Con el mismo ejemplo del derecho a la alimentación, un estado comprometido en respetarlo, protegerlo y realizarlo no debería conformarse con garantizar la disponibilidad de alimentos para su población sin importar su calidad, es decir, sin medidas de control fitosanitario, aun en situaciones de emergencia. El rechazo que algunos países africanos hicieron en 2003 a la “ayuda” alimentaria de Estados Unidos, consistente en granos básicos transgénicos, podría leerse como un acto de dignidad y congruencia con este derecho.

El umbral mínimo se puede aplicar más fácilmente y tener mayor utilidad en el ámbito nacional, conforme a las condiciones y circunstancias de cada estado. Cada país debería establecer estándares cuantitativos que pudiera cumplir en diferentes plazos, basados en datos obtenidos del monitoreo de sus condiciones socioeconómicas.

La aplicación de un umbral mínimo para la realización de los DESC es posible mediante umbrales específicos por país, que se pueden medir a través de indicadores de nutrición-desnutrición, mortalidad infantil, esperanza de vida, ingreso, empleo-desempleo-subempleo, etcétera.

Los estándares fijados en cada nación deberían someterse al escrutinio del CDESC, el cual podría ofrecer orientación al estado parte para elevarlos en caso necesario. También sería factible que el CDESC registrara las diferentes metas fijadas por

14. Este apartado está basado en una traducción propia de Arambulo, Kitty. *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Theoretical and procedural aspects*, Intersentia, Oxford, 1999, pp. 130-145.

15. Véase (E/C.12/1999/5), en www.unhcr.ch Esta Observación general fue elaborada a solicitud de los estados durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Roma, en 1996.

país y, al compararlas, estableciera un umbral internacional. Sin embargo, se correría el riesgo de que se convirtiera en el mínimo común denominador que hiciera que los países no se esforzaran por encima de este.¹⁶

Los enfoques del contenido y del umbral mínimos resultan de gran utilidad para el desarrollo y monitoreo de los DESC. El manejo del contenido esencial de cada derecho, así como de las obligaciones del estado, son la base de toda iniciativa de exigibilidad y justiciabilidad, ya que constituyen elementos que sirven como indicadores del grado de su cumplimiento por el estado para que, a partir de ahí, se exija su respeto, protección y plena realización.

TERCER MITO: SIN RECURSOS ECONÓMICOS NO SE PUEDEN PROMOVER LOS DERECHOS DEL BIENESTAR HUMANO

Obligaciones del estado

De acuerdo con el derecho internacional, los estados tienen las obligaciones generales de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

La obligación de respetar, también conocida como obligación negativa o de “no hacer”, significa que los estados no tienen que obstaculizar o impedir el goce de los derechos humanos. Por otra parte, la obligación de proteger determina que supervisen y garanticen que la acción de terceros actores no estatales sea respetuosa de los derechos humanos y, en caso contrario, provean mecanismos para su defensa. La obligación general de realizar, también llamada positiva o de “hacer”, se divide en dos:

- ▀ La de promover, por la cual los estados deben adoptar medidas que faciliten el goce de estos derechos en toda la población a través de, por ejemplo, políticas públicas que generen condiciones para su realización, asignación prioritaria de recursos en materia social, armonización de la legislación nacional con los instrumentos internacionales, etcétera.

- ▀ La de garantizar, que implica que los estados deben hacer efectivos los derechos humanos de manera directa e inmediata

cada vez que un individuo o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad, acceder o poner en práctica el derecho por sí mismo con los recursos a su disposición.

En este ámbito se da el mito de considerar que las obligaciones “positivas” o de hacer, como las de promover y garantizar los derechos, son atribuibles exclusiva o primordialmente a los DESC, mientras que los DCP sólo entrañan obligaciones “negativas” o de no hacer para el estado, como la de respetar. Lo anterior reduce a los DESC a meros derechos programáticos, dependientes de la disponibilidad de recursos del estado, lo que termina abonando a los pretextos para su postergación: son más “costosos” y, por tanto, complicada su promoción. Este mito es de los más graves, y se le puede considerar una falacia que ha provocado que los gobiernos se escuden en la insuficiencia de recursos económicos con tal de no cumplir sus obligaciones en materia de DESC.

Algunos gobiernos argumentan que los DCP son más fáciles de desarrollar porque “no cuestan”, mientras que para el cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC se requiere de recursos económicos, lo que es falso, ya que la ejecución de todos los derechos humanos implica tanto acciones que no requieren erogación de recursos como aquellas que sí los demandan. Para garantizar los DCP también se requieren recursos, debido al sostenimiento de los sistemas de procuración de justicia y el electoral.

El CDESC ha enfatizado que las obligaciones generales del estado antes señaladas son aplicables a todos los derechos humanos, incluidos los DESC. En este sentido, no sólo la obligación de realizar es aplicable a estos derechos sino también las de respetar y proteger. La Observación General núm.14 del CDESC en materia de derecho a la salud ofrece algunos ejemplos: en cuanto a la obligación de respetar, los estados deben abstenerse de adoptar cualquier medida deliberadamente regresiva, como podría ser recortar el presupuesto y reducir el gasto social en esta materia, y no deben limitar el acceso a anticonceptivos u otros medios de mantener la salud sexual y reproductiva, entre otras cuestiones. En lo que se refiere a la obligación de

16. Del 25 al 29 de enero de 1993 se realizó en Ginebra un seminario de la ONU sobre indicadores para medir la realización de los DESC, y la principal conclusión de su informe fue: “la primera prioridad [es] identificar y clarificar el contenido de los varios derechos y obligaciones. Sólo entonces sería posible identificar la manera más apropiada de evaluar el logro progresivo, lo cual podría involucrar o no el uso de indicadores estadísticos” (véase Documento A/CONF.157/PC/73, en www.unhchr.ch).

17. Véase Documento E/C.12/2000/4, en www.unhchr.ch

proteger el derecho a la salud, deben adoptar leyes u otras medidas para velar por el acceso igual a la atención, así como a los servicios proporcionados por terceros.¹⁷

Además de las obligaciones generales en materia de derechos humanos, los estados partes del PIDESC son responsables del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del pacto, el cual entró en vigor en México el 23 de junio de 1981 y, en virtud del artículo 133 constitucional, es ley suprema. Por tanto, el PIDESC forma parte de la legislación nacional y, en principio, puede ser base y fundamento de cualquier acción legal.¹⁸ El CDESC ha señalado, sobre la base de su extensa experiencia, que “corresponde a cada estado parte [del PIDESC] una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.¹⁹

El artículo 2 del PIDESC indica la naturaleza de las obligaciones jurídicas de los estados partes, las cuales incluyen tanto aquellas de comportamiento como de resultado, inscritas en la obligación general de realizar conforme a lo ya explicado.²⁰ En su primer párrafo se estipula que:

Cada uno de los estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de 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.

Este artículo entraña obligaciones para el estado mexicano en las siguientes materias:

- ▀ Presupuesto público: gasto social que refleje los DESC como prioridad gubernamental.
- ▀ Políticas públicas (económica y social) bien coordinadas a favor del desarrollo social, programas sociales y de combate a la

pobreza que tiendan a resolver de manera integral, incluyente y equitativa los rezagos y las injusticias.

▀ Legislación: normatividad interna adecuada conforme al derecho internacional de los derechos humanos (como el propio PIDESC), leyes que estimulen una mejor distribución de la riqueza y combatan la creciente concentración del ingreso (como medidas fiscales apropiadas y justas).

Por otro lado, el artículo 2 del PIDESC establece en su segundo párrafo que:

Los estados partes en el presente pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, 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.

De acuerdo con los Principios de Limburgo, la tipificación de actos discriminatorios mencionados en el artículo 2.2 no es exhaustiva y sí exige aplicación inmediata, por lo que al adoptar el pacto los estados deben someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso en caso de violación por discriminación; abolir de manera inmediata los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica que afecten la posesión y el disfrute de los DESC; atender lo antes posible la discriminación de hecho (goce desigual de los DESC), motivada por la falta de recursos legales, y la *de facto*, que resulte del goce desigual de los DESC, motivada también por la falta de recursos legales.²¹

Finalmente, el artículo 2, párrafo 3 del PIDESC, señala que:

Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente pacto a personas que no sean nacionales suyos.

18. Así lo define el propio gobierno mexicano en su Tercer Informe Periódico al Comité de DESC (E/1994/104/Add.18).

19. Observación General núm. 3 (E/1991/23), en www.unhchr.ch

20. Véase Sandoval Terán, Areli. *Op. cit.*, pp. 19-25, que a su vez tomó en cuenta: la Observación General núm. 1 del Comité de DESC (E/1989/22); la Observación General Núm. 3 del CDESC (E/1991/23); la Observación General núm. 9 del CDESC (E/1999/22) o (E/C.12/1998/24); el *Folleto Informativo núm. 16.*; *op. cit.*; los Principios de Siracusa (E/CN.4/1984/4) y Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del PIDESC (E/CN.4/1987/17). Todos los documentos con clasificación de la ONU que se citen pueden consultarse en la página de Internet de la OACNUDH: www.unhchr.ch

21. Véase principios 35 a 38 (E/CN.4/1987/17), en www.unhchr.ch Los Principios de Limburgo sobre la Implementación del PIDESC fueron elaborados en 1986 por un amplio grupo de expertos en derecho internacional, convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht, Holanda) y el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan de la Universidad de Cincinnati.

Este párrafo hace una excepción que debe ser interpretada en forma estricta conforme al objetivo con que se escribió el artículo 2.3, que fue el de terminar con la dominación por parte de ciertos grupos económicos no nacionales durante el periodo colonial. Así, como regla general, el pacto se aplica tanto a los nacionales como a los extranjeros en un estado parte.²² Uno de los principales problemas en materia de respeto, protección y realización de los DESC es que muchos estados no consideran extensivos algunos de estos derechos a los inmigrantes en su territorio, quienes se convierten en un grupo en situación de discriminación.

Los artículos 4 y 5 del PIDESC tratan sobre las posibles limitaciones a los DESC por parte del estado. El artículo 4 indica:

Los estados partes en el presente pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente pacto por el estado, este podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Este artículo tenía como objetivo inicial la protección de los derechos de los individuos y no, en cambio, el de permitir la imposición de limitaciones por el estado, y mucho menos pretendía introducir limitaciones a los derechos relativos a la supervivencia del individuo ni a su integridad. Por tanto, debe interpretarse en el sentido de que las leyes que impongan limitaciones a los DESC no deberán ser arbitrarias, insensatas ni discriminatorias; por el contrario, deben ser consistentes con los principios del PIDESC, claras y accesibles para todos, y se deberá proporcionar todo tipo de salvaguardas adecuadas y recursos eficaces contra la imposición ilegal y abusiva de limitaciones a estos derechos.²³

Por su parte, el artículo 5 enfatiza que nada de lo dispuesto en el PIDESC puede interpretarse como posibilidad de destruir cualquiera de los derechos reconocidos en él o limitarlos en mayor medida que la prevista en el artículo 4. Asimismo, garantiza que el pacto no sea interpretado en perjuicio de disposiciones más favorables del derecho interno, la costumbre o acuerdos internacionales en vigor (o que lo vayan a estar) en un estado parte:

5.1 Ninguna disposición del presente pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

5.2 No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente pacto no los reconoce o los reconoce en menor medida.

Para que los estados entendieran mejor la índole de las obligaciones que adquirieron en virtud del pacto, el CDESC elaboró su Observación General núm.3, la que puede combatir otros mitos:

► El párrafo 2 del pacto exige que todos los estados partes comiencen de manera inmediata a “adoptar medidas” encaminadas a conseguir el pleno goce de los DESC consagrados en el PIDESC, por ejemplo: medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, sociales, educativas y de muchos otros tipos, incluidas aquellas para adaptar la legislación nacional conforme al PIDESC, en particular cuando las leyes existentes sean incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del pacto.

► La frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” se refiere tanto a los recursos existentes dentro de un estado, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico, como a los que pone a su disposición la cooperación y asistencia internacionales para el desarrollo. El mito que existe en torno a esta frase se expresa en una afirmación recurrente de los estados al ser examinados por el CDESC: que no disponen de recursos suficientes para cumplir con sus obligaciones. Ante esto, la Observación General núm.3 explicita: “La limitación de recursos no libera al estado de su obligación de empeñarse por asegurar el disfrute más amplio de estos derechos. El estado deberá demostrar que ha realizado todo esfuerzo para satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas, como haber recurrido incluso a la ayuda internacional”.

22. Los Principios de Limburgo (principios 42 a 44).

23. Los Principios de Limburgo (principios 46 a 51).

► La obligación principal en lo que atañe a resultados es adoptar medidas “para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos” reconocidos en el PIDESC. El estado está obligado a demostrar el progreso, los avances cuantitativos y cualitativos logrados en sus esfuerzos por alcanzar la plena realización de los DESC, y también entraña una limitación al estado en la adopción de medidas regresivas (por el principio de no regresión aplicable a los derechos humanos). Lo anterior reconoce que su plena efectividad no se logra en un breve periodo de tiempo, pero no significa que el estado pueda aplazar sus esfuerzos en la materia de forma indefinida o hasta que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico; por el contrario, exige que actúe tan rápido como sea posible. La cláusula de efectividad progresiva de los DESC no justifica la falta de acción expedita, constante y eficaz del estado.

► Al exigir que los estados logren la plena efectividad de los DESC “por todos los medios apropiados”, el PIDESC adopta un planteamiento amplio y flexible pero que coexiste con la obligación de utilizar todos los medios a su disposición para hacerlos efectivos. Implica también ofrecer recursos judiciales y otros efectivos para hacerlos justiciables.²⁴

► En el PIDESC existen algunas disposiciones que cabría considerar como de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en los sistemas legales nacionales, entre ellas el artículo 3, que da igualdad de derechos para el hombre y la mujer; el artículo 7.a.i, de un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; el artículo 8, referente a los derechos de sindicación, libertad sindical y huelga; el artículo 10.3, de la protección y asistencia a la infancia y adolescencia y prohibición del trabajo infantil; el artículo 13.2.a, de la enseñanza primaria obligatoria y gratuita; los artículos 13.3 y 13.4, de la libertad de los padres para elegir escuelas no públicas y de los particulares para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, y el artículo 15.3, de la libertad para la investigación científica y la actividad creadora.

CUARTO MITO: LOS DERECHOS DEL BIENESTAR HUMANO NO SON JUSTICIALES

La Declaración de Principios sobre la Exigibilidad y Realización de los DESC en América Latina, conocida como Declaración de Quito (1998), explica que:

La exigibilidad es un proceso social, político y legal. La forma y medida en que un estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía.²⁵

Se puede hablar entonces de dos grandes tipos de exigibilidad: la política y la jurídica. La primera comprendería procesos políticos y sociales y se refiere a aquellas acciones que promuevan la mejora de condiciones para la realización de los DESC o la solución de una situación violatoria de los mismos a través de iniciativas de incidencia en políticas públicas y programas gubernamentales; cabildeo de iniciativas de ley o reforma a las ya existentes; demanda de aumento o reasignaciones presupuestales en materia social; denuncia pública de violaciones mediante boletines de prensa, programas de radio, movilizaciones e informes alternativos a los gubernamentales para ser presentados en instancias no jurisdiccionales nacionales e internacionales —como las comisiones públicas de derechos humanos, el CDESC de la ONU y la Comisión Interamericana.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en materia de DESC en México han desarrollado diversas acciones de exigibilidad política, tomando como base las obligaciones del estado que se desprenden del PIDESC, así como la riqueza interpretativa que ofrece el CDESC a través de sus observaciones generales sobre diversos artículos del PIDESC, y recurren a la vez a los Principios de Limburgo y a las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los DESC.²⁶

24. Que un derecho sea justiciable implica que ante su violación se pueda acudir ante tribunales y otras instancias jurisdiccionales para defenderlos a través de recursos apropiados.

25. Declaración de Principios sobre la Exigibilidad y Realización de los DESC en América Latina, párr.19, proclamada el 24 de julio de 1998 por las redes, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, de promoción del desarrollo, organizaciones sindicales, de pueblos indígenas y de defensa de los derechos de la mujer, reunidos en Quito, Ecuador, durante el Primer Encuentro Latinoamericano sobre la Exigibilidad de los DESC (22 al 24 de julio, 1998), en el que participaron también organizaciones mexicanas, incluyendo al DECA Equipo Pueblo.

26. Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburgo, en enero de 1997 se reunieron en Maastricht más de 30 expertos convocados por las mismas instituciones que convocaron al encuentro en Limburgo, y redactaron las Directrices de Maastricht para ampliar el entendimiento de los Principios de Limburgo con

La exigibilidad como proceso legal se conoce como justiciabilidad, la cual implica la defensa de derechos violados ante tribunales y otras instancias jurisdiccionales. Aunque en los DESC hay menos casos debidamente documentados y litigados que en los DCB, algunas organizaciones en México y otros países dedican cada vez más esfuerzos a esta vía de exigibilidad con el fin de explorar recursos jurídicos de protección a estos derechos e ir sentando precedentes en los diferentes sistemas de procuración de justicia.

De acuerdo con organizaciones mexicanas de derechos humanos, en México no existen recursos judiciales apropiados para la defensa de los DESC, por lo que los recursos internos se agotan fácilmente y puede pasarse a instancias internacionales de protección de derechos humanos como las del Sistema Interamericano.²⁷ El CDESC ha subrayado la importancia central de que los estados “instituyan recursos judiciales, señalando el verdadero carácter legal de los DESC”.²⁸ Se trata de que los estados se doten de “recursos efectivos tales como las apelaciones ante un magistrado”.²⁹

En este contexto se da el mito que considera que los DESC no son justiciables. El apartado sobre justiciabilidad de la Observación General núm.9 del CDESC sobre la aplicación interna del pacto aporta argumentos para combatir este mito, al alertar que por lo general se supone la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones a los DCB, mientras que respecto a los DESC con frecuencia se parte del supuesto contrario:

Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del pacto [...] A este respecto, es importante distinguir entre justiciabilidad (que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales) y las normas de aplicación inmediata (que permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones). Aunque sea neces-

sario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad [...] 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. También se reduciría drásticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad.³⁰

En síntesis, y contra los mitos ya expuestos, se puede afirmar que los DESC:

- ▶ No son derechos secundarios.
- ▶ El estado está obligado a respetarlos, promoverlos y realizarlos, tanto como a los demás derechos humanos.
- ▶ Tienen un contenido mínimo y universal bastante definido.
- ▶ Su realización no depende en exclusiva de recursos económicos, pero una eficiente y justa distribución de los mismos es fundamental.
- ▶ Su carácter progresivo exige que el estado demuestre avances en su realización y previene medidas regresivas.
- ▶ Son claramente exigibles y justiciables, aunque todavía no se hayan desarrollado todos los recursos apropiados.

En México, los desafíos para la realización del PIDESC son muchos, pero en la medida en que los mitos se vayan erradicando entre quienes toman decisiones, y diseñan políticas, así como entre la sociedad civil organizada y la población en general, se podrán dar pasos más decisivos para su exigibilidad y plena realización. ■

respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los DESC y las respuestas y recursos adecuados a los mismos.

27. Para mayor información sobre el trabajo hacia la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos se recomienda ponerse en contacto con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (defensa@cmdpdh.org).

28. Craven, Matthew. “The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, en *Human Rights Quarterly*, vol.9, núm.2, mayo de 1987, p.171 (citado en *Folleto Informativo 16...*, op. cit, en www.unhchr.ch

29. Los Principios de Limburgo (principio 19).

30. Párrafo 10 de la Observación General núm.9 del CDESC sobre la aplicación interna del PIDESC (E/C.12/1998/24, que figura en el documento E/1999/22), en www.unhchr.ch



DOS PERSONAJES, LITOGRAFÍA (2/10) 47 x 57 cm, 1977.

Colección Beatriz y Andrew Vlady. Taller Kyron.