



OFICINA DEL  
ALTO COMISIONADO  
DE LAS NACIONES  
UNIDAS PARA LOS  
DERECHOS HUMANOS

Derechos humanos



NACIONES UNIDAS

---

# Los derechos económicos, sociales y culturales

## Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos

---

Serie de Capacitación  
Profesional n.º

12

NACIONES UNIDAS  
Nueva York y Ginebra, 2004

## NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no entrañan, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.



El contenido de esta publicación puede citarse o reproducirse libremente, a condición de que se mencione su procedencia y se envíe un ejemplar de la publicación en la que figure la información reproducida a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Palais des Nations, 1211 Ginebra 10, Suiza.

HR/P/PT/12

PUBLICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS  
Número de venta: S.04.XIV.8  
ISBN 978-92-1-354087-9  
ISSN 1020-301X

Fotografías de cubierta: Naciones Unidas, Departamento de Información Pública  
Michael Mogensen / Still Pictures  
Comisión de Derechos Humanos de Fiji

# ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	vii
<b>I. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b> .....	1
<b>A. EL MARCO NORMATIVO</b> .....	3
Los derechos humanos como un único cuerpo de derechos.....	4
El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	5
Las observaciones generales.....	6
Otras fuentes de orientación sobre las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales .....	8
<b>B. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS</b> .....	10
“se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas” .....	10
“para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos” .....	11
“hasta el máximo de los recursos de que disponga” .....	13
“sin discriminación alguna” .....	15
“mediante la asistencia y la cooperación internacionales” .....	15
La obligación de respetar .....	16
La obligación de proteger .....	18
La obligación de cumplir .....	20
<b>C. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS</b> .....	23
Obligaciones básicas mínimas .....	23
Justiciabilidad y aplicación interna de los derechos económicos, sociales y culturales.....	26
Evitación de las medidas regresivas.....	29
<b>II. LA NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS</b> .....	31
<b>A. LA IMPORTANCIA DE UN MANDATO AMPLIO Y CLARAMENTE DEFINIDO BASADO EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES</b> ....	33
Los Principios de París .....	33
<b>B. ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DE UN MANDATO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</b> .....	36
Interpretación del mandato.....	36
Independencia .....	38
Funciones .....	39
Atribuciones .....	39
Accesibilidad.....	39
Cooperación .....	40
Eficacia y capacidad operacionales .....	41

	<i>Página</i>
Rendición de cuentas.....	41
<b>C. DIFICULTADES DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....</b>	<b>42</b>
Factores internos.....	42
Factores externos.....	43
<b>III. LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....</b>	<b>45</b>
<b>A. FORMA DE ABORDAR LAS VULNERACIONES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....</b>	<b>47</b>
¿Por qué ocuparse de las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales?.....	47
Principios de investigación.....	49
Un marco basado en las denuncias para ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.....	50
Las etapas de la investigación de violaciones individuales .....	51
Investigación de vulneraciones sistémicas.....	56
<b>B. LA VIGILANCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....</b>	<b>60</b>
¿Por qué vigilar los derechos económicos, sociales y culturales? .....	60
Principios.....	61
Un marco para la vigilancia .....	63
<b>C. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES .....</b>	<b>78</b>
¿Por qué se deben promover los derechos económicos, sociales y culturales? .....	78
Principios.....	79
Un marco para la promoción.....	80
Promoción del reconocimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales.....	87
Promoción del reconocimiento judicial de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	90
Promoción de la sensibilización y de la capacidad de actuación mediante la educación pública .....	93
Promoción de la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales por actores no estatales.....	94
Capacitación de grupos pequeños en los derechos económicos, sociales y culturales.....	95
<b>CONCLUSIÓN.....</b>	<b>98</b>

**Recuadros****Normas de derechos económicos, sociales y culturales**

1. La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos.....	4
2. Los principales órganos de derechos humanos.....	7
3. Postulados básicos propuestos por Danilo Türk.....	9
4. Observaciones generales y desalojos forzosos.....	17
5. Obligaciones diferenciadas del Estado: derecho a la vivienda.....	22
6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales directrices para la presentación de informes.....	71-72

**Los derechos económicos, sociales y culturales en la práctica**

1. Medidas asequibles para promover los derechos económicos, sociales y culturales.....	25
2. Los tribunales y los derechos económicos, sociales y culturales en Sudáfrica: la institución nacional de derechos humanos como supervisora del sistema judicial.....	28-29
3. El mandato de la Comisión de Derechos Humanos de Fiji.....	34
4. El mandato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India .	37
5. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda.....	40
6. Investigación y supervisión en Filipinas.....	49
7. La Comisión de Derechos Humanos de Ontario (Canadá).....	57
8. La Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia.....	59
9. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica.....	62
10. Indicadores de salud cuantitativos.....	65
11. Promover la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos.....	79
12. Fijar metas y establecer objetivos.....	83
13. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India promueve el derecho a la salud.....	89
14. La promoción de la integración de los derechos económicos, sociales y culturales en los programas de estudios.....	91
15. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	92

**Anexos**

<b>Instrumentos internacionales fundamentales</b> .....	105
1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	105
2. Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales.....	115
3. Observación general n.º 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.....	119
4. Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).....	121

5. Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales .....	123
6. Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	131
<b>Bibliografía seleccionada</b> .....	143

## INTRODUCCIÓN

Los derechos humanos constituyen una expresión jurídica de lo que los seres humanos necesitan para vivir vidas plenamente humanas. Colectivamente son una expresión amplia y global. Todos los derechos humanos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales— se consideran como un cuerpo de derechos universales, indivisibles e interdependientes, tal como se preveía en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948<sup>1</sup>. El enfoque global de la promoción y la protección de los derechos humanos, que comprende los derechos económicos, sociales y culturales, tiene como fin lograr que se trate a todos los seres humanos como personas y que disfruten simultáneamente de todos los derechos y libertades, así como de la justicia social.

### ***La promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales***

Después de un prolongado período en el que los derechos económicos, sociales y culturales parecían haber quedado relegados al olvido, en los últimos años se han producido algunos avances importantes en ese campo. La Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, fue un hito importante en ese proceso, ya que en ella se instó a que se hiciera “un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, regional e internacional”<sup>2</sup>. Ha aumentado considerablemente la atención que se presta a los derechos económicos, sociales y culturales, tanto dentro de las Naciones Unidas como en los distintos países a raíz de la incorporación de los derechos económicos, sociales y culturales como normas jurídicas en muchas constituciones y sistemas jurídicos nacionales.

Se hace imprescindible renovar la atención que prestamos y los compromisos que hemos contraído con la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales porque “aún vivimos en un mundo donde la quinta parte de la población del mundo en desarrollo 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 describirlo”<sup>3</sup>.

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden contribuir a los esfuerzos concertados que se están haciendo para abordar la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales. En el último decenio han aumentado a un tiempo la importancia que se concede a esos derechos y el número y eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos. En 1991 se celebró en París el primer taller internacional de las Naciones Unidas sobre las instituciones nacionales de derechos humanos. En el taller, las instituciones elaboraron y aprobaron normas mínimas internacionales para aumentar la eficacia de las instituciones nacionales de derechos humanos: los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales, conocidos como los “Principios de París” (véase el anexo). Estas normas fueron aprobadas en 1992 por la Comisión de Derechos Humanos y en 1993 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En la Declaración y Programa de Acción de Viena, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reafirmó también la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos, y alentó a

<sup>1</sup> La Declaración Universal de Derechos Humanos consagró derechos civiles y políticos así como derechos económicos, sociales y culturales y fue concebida como un primer paso para el establecimiento de un solo pacto de derechos humanos que, por razones políticas, ideológicas y de otro tipo, fue imposible establecer. Casi dos décadas después de la promulgación de la Declaración Universal, se aprobaron dos Pactos Internacionales sobre esos derechos.

<sup>2</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, adoptados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993 (A/CONF.157/23), Parte II, párr. 98.

<sup>3</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 1994, PNUD, Nueva York, pág. 2.

las Naciones Unidas a reforzar sus actividades para ayudar a los países que lo solicitaran a establecer y fortalecer las instituciones nacionales de derechos humanos, así como la cooperación entre las instituciones nacionales de derechos humanos, las organizaciones regionales y las Naciones Unidas. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha atendido esa recomendación y ha llevado a cabo un programa amplio de asistencia y cooperación técnicas. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Secretaría del Commonwealth, la Organización Internacional de la Francofonía, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, el Instituto Internacional del Ombudsman y diversas organizaciones internacionales y regionales de la sociedad civil han promovido también activamente las instituciones nacionales de derechos humanos.

No obstante, el aumento del interés de las instituciones nacionales de derechos humanos por los derechos económicos y culturales ha sido desigual y esporádico. En muchos casos las instituciones nacionales de derechos humanos han sido menos activas que muchas otras instituciones y organizaciones en relación con esos derechos<sup>4</sup>. Las falsas distinciones que se siguen estableciendo entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, así como la falta de comprensión del contenido y el carácter jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales, han mermado la eficacia de las acciones en este campo<sup>5</sup>.

Hasta cierto punto, la dificultad de ejercer los derechos económicos, sociales y culturales ante la endémica pobreza de muchos países y el aumento de las desigualdades en la riqueza y en los ingresos entre los Estados y dentro de los Estados, obstaculiza la adopción de medidas sobre los derechos económicos, sociales y culturales por cuanto las organizaciones deben hacer frente a otros problemas. No obstante, se está prestando ya mayor atención al aumento de la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para incrementar sus actividades de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Este manual se ha preparado para contribuir a esos esfuerzos.

### ***La función de las instituciones nacionales de derechos humanos***

Diversos mecanismos y órganos internacionales han puesto de relieve la importancia de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección y promoción de

<sup>4</sup> En un informe reciente, el Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, por ejemplo, señaló expresamente la necesidad de que las instituciones nacionales de derechos humanos aborden los derechos económicos, sociales y culturales. "La pobreza y la falta de igual acceso a la educación, vivienda y cuidados de salud, determinan cada día más el progreso social y la calidad de vida. Las instituciones nacionales de derechos humanos no pueden responder a las necesidades de los grupos vulnerables sin abordar los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas ya lo hacen, pero muchas aún no han dedicado recursos a estos derechos o no les han prestado aún seria consideración. Las nuevas instituciones nacionales de derechos humanos deben incluir los derechos económicos, sociales y culturales en su mandato. Las instituciones nacionales de derechos humanos cuyos mandatos no abarquen estos derechos deben considerar la posibilidad de redactar mandatos nuevos que los incluyan. En el orden práctico podrían considerarse las siguientes estrategias: identificar áreas de exclusión y elaborar propuestas de políticas para abordarlas; mantener el pulso de las políticas gubernamentales en relación con los derechos económicos, sociales y culturales; aceptar casos que amplíen el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, e identificar formas apropiadas de hacer que los derechos económicos, sociales y culturales sean justiciables" (Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Desempeño y legitimidad: instituciones nacionales de derechos humanos*, Versoix (Suiza), 2000).

<sup>5</sup> Estas falacias a veces se centran en distinciones como la presunta naturaleza positiva frente a la naturaleza negativa de los derechos; la presunta gratuidad de los derechos civiles y políticos frente a los cuantiosos recursos que invariablemente requieren los derechos económicos, sociales y culturales; la posibilidad de aplicar inmediatamente los derechos civiles y políticos y el carácter puramente progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales; o el debate sobre el carácter justiciable de los derechos civiles y políticos frente al no justiciable de los derechos económicos, sociales y culturales. Superar las falacias de estas distinciones arbitrarias ha sido una de las principales tareas de los defensores de los derechos económicos, sociales y culturales en los últimos decenios; una tarea que en muchos aspectos ha quedado en segundo plano por la necesidad de mejorar las medidas para la aplicación y observancia de esos derechos.



los derechos económicos, sociales y culturales<sup>6</sup>. Principalmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación general n.º 10, sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (véase el anexo), señaló que las instituciones nacionales de derechos humanos:

... desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Desgraciadamente, con demasiada frecuencia no se ha reconocido a la institución esa función, o ésta ha sido descuidada o considerada de baja prioridad por la institución. Es indispensable, pues, que se preste plena atención a los derechos económicos, sociales y culturales en torno a las actividades pertinentes de esas instituciones.

Análogamente, en las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1998 (véase el anexo), se señala que:

Los órganos de promoción y vigilancia, entre ellos las instituciones nacionales de defensa cívica y las comisiones de derechos humanos, deben ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales con la misma energía con que se ocupan de las violaciones de los derechos civiles y políticos (directriz n.º 25).

Son cada vez más numerosas las instituciones nacionales de derechos humanos que adquieren conciencia de la necesidad de proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales<sup>7</sup>. Muchas organizaciones no gubernamentales (ONG) de defensa de los derechos humanos, así como especialistas de instituciones académicas han instado a que se continuara y promoviera la protección y promoción de esos derechos<sup>8</sup>. Por ejemplo, el Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, en un informe de marzo de 2000 sobre el desempeño y la legitimidad de las instituciones nacionales de derechos humanos, consideraba que "las instituciones nacionales de derechos humanos deben abordar los derechos económicos, sociales y culturales" y propuso que esas instituciones identificaran áreas de exclusión y elaboraran propuestas de políticas para abordar esos derechos<sup>9</sup>.

En julio de 2000, la Conferencia del Commonwealth sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos recomendó que:

<sup>6</sup> El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, en su Recomendación general n.º XVII, relativa al establecimiento de instituciones nacionales para facilitar la aplicación de la Convención [Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial], "[r]ecomienda que los Estados Partes establezcan comisiones nacionales u otros órganos competentes, teniendo en cuenta, *mutatis mutandis*, los principios relativos a la condición jurídica de las instituciones nacionales, que figuran como anexo en la resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, con objeto de que cumplan, entre otros, los siguientes fines: a) promover el respeto del disfrute de los derechos humanos, sin discriminación alguna, según se enuncia expresamente en el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial". En el artículo 5 de la Convención se reafirma una serie de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>7</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en sus observaciones finales (E/C.12/1/Add.31, de 10 de diciembre de 1998) sobre el tercer informe periódico del Canadá presentado de conformidad con lo dispuesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, acogió complacido la declaración de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos acerca de la insuficiente protección y disfrute de los derechos económicos y sociales en el Canadá, y su propuesta de incluir esos derechos en la legislación sobre derechos humanos, según lo recomendado por el Comité. El Comité también expresó su preocupación porque en Ontario y Quebec los gobiernos hubieran adoptado legislación para reorientar los pagos de la asistencia social directamente a los propietarios de viviendas de alquiler sin el consentimiento de los beneficiarios, pese al hecho de que la Comisión de Derechos Humanos de Quebec y el Tribunal de Derechos Humanos de Ontario habían declarado que este trato de los beneficiarios de la asistencia social era discriminatorio. Véase también *National Human Rights Institutions: Articles and Working Papers: Input into the Discussions on the Establishment and Development of the Functions of National Human Rights Institutions*, Lindsnaes, Lindholt y Yigen (eds.), Copenhagen, Centro Danés de los Derechos Humanos, 2000.

<sup>8</sup> Véase "National human rights commissions and economic, social and cultural rights" (módulo 23), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource*; International Human Rights Internship Program y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000. Véase también Mario Gómez, "Social economic rights and human rights commissions", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n.º 1 (febrero de 1995), págs. 155 a 169.

<sup>9</sup> Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos, *Desempeño y legitimidad ...* (nota 4) ([www.ichrp.org](http://www.ichrp.org)).

Las instituciones nacionales, aunque en sus estatutos y constituciones nacionales no se reconozcan los derechos económicos, sociales y culturales como justiciables, deben servirse de todos los medios posibles para abordar las cuestiones relacionadas con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>10</sup>.

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen muchas funciones relacionadas con la protección y promoción de los derechos humanos, tales como tramitar las denuncias, realizar investigaciones, supervisar el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los tratados de derechos humanos, asesorar al Estado sobre la aplicación interna de las obligaciones de los tratados internacionales, recomendar cambios en las políticas, y ofrecer formación y educación pública. Las instituciones pueden ejercer esas funciones con la misma eficacia para promover y proteger tanto los derechos económicos, sociales y culturales como los derechos civiles y políticos. No obstante, para prestar la debida atención a los derechos económicos, sociales y culturales, las instituciones nacionales de derechos humanos deben comprender cabalmente el carácter jurídico de esos derechos y las correspondientes obligaciones del Estado con arreglo al derecho internacional y al derecho interno. También deben explorar el alcance de sus mandatos, analizar sus recursos internos y externos y hacer frente a los problemas de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

### ***Objeto de este manual***

El presente manual tiene por objeto ayudar a las instituciones nacionales de derechos humanos a potenciar al máximo sus funciones y facultades en relación con la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Su fin es brindarles asistencia para crear políticas, procesos y técnicas para integrar aún más los derechos económicos, sociales y culturales en su labor y, de ese modo, hacerlas capaces de enfrentar cuestiones como la pobreza y el desarrollo, por ejemplo, en un marco de derechos económicos, sociales y culturales.

En este manual se tratará de las formas en que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden aumentar su eficacia en la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. En él se examinará la forma de interpretar los mandatos jurídicos de las instituciones nacionales para incorporar los derechos económicos, sociales y culturales en sus jurisdicciones; de ejercer mejor sus funciones y facultades en relación con esos derechos; de utilizar sus recursos con máxima eficiencia y eficacia, y de aplicar los derechos económicos, sociales y culturales en los contextos políticos y sociales en los que se mueven.

Aunque el manual está dirigido específicamente a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, muchos de sus enfoques son también aplicables a la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos en relación con los derechos civiles y políticos.

### ***Público al que va dirigido el manual***

El manual está destinado principalmente a los miembros y personal de las instituciones nacionales de derechos humanos. No obstante también puede ser de utilidad para quienes participen en el establecimiento de nuevas instituciones nacionales de derechos humanos o para los asociados de las instituciones nacionales ya existentes que deseen incorporar los derechos económicos, sociales y culturales en el mandato y actividades de esas instituciones.

---

<sup>10</sup> *Protecting Human Rights: The Role of National Institutions*, Conferencia de Commonwealth sobre las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, 4 a 6 de julio de 2000, Cambridge, Secretaría del Commonwealth, pág. 20.

### **Forma de utilizar este manual**

Se ha tratado de que el manual fuera informativo, ampliamente aplicable, fácil de usar y útil en todo el mundo. Cuando ha sido posible se han presentado estudios de casos y ejemplos de la forma en que algunas instituciones nacionales de derechos humanos han abordado la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales. Se adjuntan al manual como anexos diversos instrumentos internacionales fundamentales y una bibliografía. El manual podría adaptarse para convertirse en una guía de capacitación de las instituciones nacionales de derechos humanos.

El manual consta de tres partes principales.

**En la parte 1** se trata de profundizar en el carácter jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales y en las obligaciones del Estado de promoción y protección con arreglo al derecho internacional y el derecho interno.

**En la parte 2** se examina el importante papel que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar en la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y se explican e interpretan más cabalmente su mandato, facultades y funciones. También se trata de algunos de los problemas que se plantean al abordar los derechos económicos, sociales y culturales.

**La parte 3** está centrada en estrategias prácticas que sirvan a las instituciones nacionales de derechos humanos para trabajar eficazmente en la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.



---

# **I. LA NATURALEZA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

---

Los derechos económicos, sociales y culturales están plenamente reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos. Históricamente se ha prestado menos atención a estos derechos que a los derechos civiles y políticos, pero la situación está cambiando progresivamente. En esta parte del manual se trata de la naturaleza jurídica de esos derechos y de las obligaciones que imponen a los Estados.

Como se verá en la próxima parte del manual, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden hacer aportaciones importantes a la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Para que esas aportaciones sean eficaces, los miembros y el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos deben comprender plenamente las bases jurídicas y las obligaciones de los Estados respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, así como otras características de esos derechos. En esta parte se presentan estas cuestiones y se examinan brevemente el marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales y las obligaciones jurídicas de los Estados que han reconocido esos derechos.

## A. EL MARCO NORMATIVO

En el derecho internacional de los derechos humanos se considera a los derechos económicos, sociales y culturales como partes integrantes del marco de derechos humanos. Los textos internacionales más importantes en los que se mencionan expresamente los derechos económicos, sociales y culturales son:

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948);
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965);
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966);
- Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969);
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979);
- Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986);
- Convención sobre los Derechos del Niño (1989);
- Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990)<sup>11</sup>.

Además, en numerosos instrumentos regionales de derechos humanos se trata de los derechos económicos, sociales y culturales, principalmente:

- Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981);
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador) (1988);
- Carta Social Europea (revisada en 1996) y su Protocolo Adicional.

Asimismo, los derechos económicos, sociales y culturales están ampliamente reconocidos en los sistemas jurídicos internos de los países, aunque no en el mismo grado que los derechos civiles y políticos. En numerosas constituciones nacionales, como las de Sudáfrica, Finlandia y Portugal, se reconocen expresamente los derechos económicos, sociales y culturales como derechos plenamente justiciables. La protección y promoción de estos derechos se incluyen entre las obligaciones generales del Estado dentro de las esferas jurídicas y normativas de muchas otras constituciones nacionales, como las de la India, los Países Bajos y México. Prácticamente todos los Estados tienen estatutos internos en los que de una forma u otra se incorporan diversos elementos de los derechos económicos, sociales y culturales. El estatuto jurídico de esos derechos, por consiguiente, no ofrece ninguna duda. Aunque son muy escasos los sistemas jurídicos internos en los que se incorporan todos los elementos de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, la inmensa mayoría de los Estados ha ratificado tratados internacionales en los que se reconocen esos derechos y han aprobado leyes nacionales y locales para darles efecto.

<sup>11</sup> Además, en numerosos convenios y recomendaciones adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otras organizaciones intergubernamentales se han establecido normas específicas en las que se reconocen diversos derechos económicos, sociales y culturales. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 también contiene derechos económicos, sociales y culturales específicos de los refugiados.

## **Los derechos humanos como un único cuerpo de derechos**

Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales no difieren básicamente entre sí ni en la ley ni en la práctica. Todos los derechos son indivisibles e interdependientes.

### **NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

#### **1. La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos**

La indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales— son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos que se ha reafirmado repetidamente, tal vez de forma más destacada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993<sup>12</sup>.

Ello no ha sido siempre así. Efectivamente, quienes abogaban por los derechos humanos debieron dedicar esfuerzos inmensos a lograr la normativa y el reconocimiento práctico de la interdependencia de los derechos. La indivisibilidad y la interdependencia son principios fundamentales de los derechos humanos, al igual que la dignidad intrínseca del ser humano, la participación y la igualdad entre los géneros.

El carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos significa que los derechos económicos, sociales y culturales se aplican a todas las personas sobre la base de la igualdad y sin discriminación, que crean obligaciones específicas para los gobiernos, que son justiciables y que pueden ser invocables.

Todos los derechos deben ser tratados por igual por las instituciones nacionales de derechos humanos en sus esfuerzos por promover y proteger los derechos humanos.

Todos los tratados de derechos humanos cuentan con disposiciones de importancia directa para los derechos económicos, sociales y culturales. Incluso en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en otros tratados que en principio tratan exclusivamente de los derechos civiles y políticos, al reconocer derechos como el derecho a la vida, la igualdad de protección ante la ley y la libertad de asociación, reconocen indirectamente componentes de derechos económicos, sociales y culturales. Los tribunales de muchas jurisdicciones han reconocido este carácter<sup>13</sup>. Por ejemplo, muchos tribunales han man-

<sup>12</sup> Uno de los casos de reafirmación fundamental de la igualdad de esos dos tipos de derechos se encuentra en la resolución 32/130 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1977, en la que se afirma que: a) todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos, como de los derechos económicos, sociales y culturales; b) la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible, y c) la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

<sup>13</sup> En el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos, la causa *Airey* es, tal vez, la más citada a este respecto. "Aunque en el Convenio se estipulaba lo que era básicamente derechos civiles y políticos, muchos de ellos tenían consecuencias de carácter social o económico. En consecuencia, el Tribunal [Europeo de Derechos Humanos] considera que el mero hecho de que una interpretación del Convenio se pueda ampliar a la esfera de los derechos sociales y económicos no debe ser un factor decisivo contra ese tipo de interpretación; no hay una división estricta que separe esa esfera de la esfera comprendida en el Convenio" (dictamen de 9 de octubre de 1979, serie A, n.º 32, párr. 26). Véase también las causas de 1986 de *Feldbrugge c. los Países Bajos* (ECHR, serie A, n.º 99, 8 EHRR 425) y *Deumeland c. Alemania* (ECHR, serie A, n.º 100, 8 EHRR 448) en las que se determinó que algunas formas de prestaciones de la seguridad social quedaban cubiertas por los derechos civiles y la cláusula de obligaciones del artículo 6.1 y, por consiguiente, eran justiciables al nivel interno. Con respecto a la aplicación de esas doctrinas al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, véanse las causas *Broeks c. los Países Bajos* (com. n.º 172/1984), documento de las Naciones Unidas CCPR/C/29/D/172/1984, de 16 de abril de 1987; *L.G. Danning c. los Países Bajos* (com. n.º 180/1984) documento de las Naciones Unidas CCPR/C/29/D/180/1984, de 16 de abril de 1987 y *Zwaan de Vries c. los Países Bajos* (com. n.º 182/1984) documento de las Naciones Unidas CCPR/C/29/



tenido que el derecho a la vida debe incluir otros derechos que son esenciales para disfrutar de una calidad de vida básica, como la educación y la atención de la salud. La clasificación de los derechos en estos dos grupos tradicionales está quedando cada vez más desprovista de significado pues es producto de un enfoque erróneo de la interpretación de la normativa de derechos humanos y de las violaciones de los derechos humanos. Muchos derechos humanos son fundamentalmente permeables. Los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales deben fundirse, no separarse<sup>14</sup>. De este modo, todas las normas de derechos humanos pueden utilizarse para potenciar la reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Este enfoque unificado de los derechos humanos abarca los principios de la igualdad y la no discriminación que forman la base de las normas de derechos humanos. Estos principios incluyen la igualdad de trato, la igualdad de la protección ante la ley, la igualdad de oportunidades y la igualdad sustantiva. Aunque estos principios se asocian generalmente a los derechos civiles y políticos, son igualmente aplicables a los derechos económicos, sociales y culturales. Su importancia seguirá creciendo, particularmente a medida que se vayan reconociendo otras formas de igualdad sustantiva y a medida que se reconozca que los derechos y la igualdad entrañan obligaciones positivas de actuar, y no meramente limitaciones a la actuación de los Estados<sup>15</sup>.

### ***El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales***

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sigue siendo el tratado fundacional de los derechos económicos, sociales y culturales. En él se reconocen los derechos:

- A la libre determinación (art. 1);
- A la igualdad entre hombres y mujeres (art. 3);
- A trabajar y a gozar de condiciones de trabajo satisfactorias (arts. 6 y 7);
- A fundar sindicatos y a sindicarse (art. 8);
- A la seguridad social (art. 9);
- A la protección de la familia, las madres y los niños (art. 10);
- A un nivel de vida adecuado, incluidos la alimentación, el vestido y la vivienda adecuados (art. 11);
- Al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12);
- A la educación (art. 13);
- A la enseñanza primaria obligatoria y gratuita (art. 14);
- A participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico, y beneficiarse de la protección de las producciones científicas, literarias o artísticas de que la persona sea autora (art. 15)<sup>16</sup>.

---

D/182/1984, de 16 de abril de 1987, examinados por el Comité de Derechos Humanos.

<sup>14</sup> Craig Scott, "The interdependence and permeability of human rights norms: towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, n.º 4, 1989; véanse en particular las páginas 851 a 878.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, *Schacter c. el Canadá* (1990), Corte Federal de Apelaciones del Canadá, 2 F.C. 129 (Ct. App.). Véase también Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, págs. 95 a 106.

<sup>16</sup> Además de los derechos enunciados en el Pacto, las instituciones nacionales de derechos humanos deben conocer las normas jurídicas internacionales relativas a las derogaciones, restricciones y limitaciones que los gobiernos puedan intentar invocar, y deben contar con estrategias bien preparadas para hacer frente a los intentos espurios de los Estados de utilizar otros principios como justificación para sustraerse a las obligaciones de promover el disfrute de estos derechos. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberán procurar que las derogaciones, restricciones o limitaciones que intenten lograr los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de conformidad con los artículos 4 y 5 cumplan los siguientes criterios: sean conformes a la ley; sean necesarias en una sociedad democrática; se lleven a cabo para proteger los derechos de otros; las medidas sean proporcionadas con los objetivos

A abril de 2004, 149 Estados se habían hecho Partes en el Pacto y por consiguiente se habían comprometido voluntariamente a aplicar y poner en práctica las normas y disposiciones que en él se establecen. Otros 6 Estados habían firmado el Pacto pero no lo habían ratificado aún, es decir, habían mostrado su aceptación de los derechos en él reconocidos pero no habían aceptado aún las obligaciones que el Pacto les imponía. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales supervisa el cumplimiento de las obligaciones que el Pacto impone a los Estados. El Comité ha publicado numerosas observaciones finales sobre los informes periódicos presentados por los Estados acerca de su aplicación del Pacto. También ha aprobado una serie de observaciones generales sobre la interpretación y aplicación de diversas disposiciones del Pacto.

En 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomendó la elaboración y aprobación de un protocolo facultativo del Pacto en el que se concediera a los particulares y a los grupos el derecho a presentar comunicaciones (quejas) relativas al incumplimiento del Pacto. En su 15.º período de sesiones, celebrado en Ginebra en 1996, el Comité terminó su examen de un proyecto de protocolo<sup>17</sup> y lo presentó a la Comisión de Derechos Humanos en su 53.º período de sesiones, celebrado en Ginebra en 1997. El proyecto de protocolo facultativo aún no ha sido adoptado por los órganos competentes de las Naciones Unidas.

### ***Las observaciones generales***

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta observaciones generales para orientar la interpretación y orientación de las disposiciones del Pacto. En las observaciones se profundizan las normas y disposiciones del Pacto. Estas observaciones generales y las adoptadas por otros órganos de derechos humanos son declaraciones valiosas en las que se trata del contenido, el propósito y el significado jurídico de los temas que en ellas se abordan.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha adaptado las siguientes observaciones generales<sup>18</sup>:

- Observación general n.º 1: Presentación de informes por los Estados Partes (1989);
- Observación general n.º 2: Medidas internacionales de asistencia técnica (artículo 22 del Pacto) (1990);
- Observación general n.º 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (1990);
- Observación general n.º 4: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) (1991);
- Observación general n.º 5: Las personas con discapacidad (1994);
- Observación general n.º 6: Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores (1995);
- Observación general n.º 7: El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos (1997);
- Observación general n.º 8: Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales (1997);

---

que se intente alcanzar; las medidas propuestas constituyan la opción menos invasiva y restrictiva; no exista una discriminación arbitraria contra ningún individuo o grupo; y las medidas sean a la vez razonables y justificables.

<sup>17</sup> E/CN.4/1997/105, anexo.

<sup>18</sup> Las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de otros órganos de supervisión de tratados de derechos humanos figuran en el documento de las Naciones Unidas HRI/GEN/1/Rev.6.

- Observación general n.º 9: La aplicación interna del Pacto (1998);
- Observación general n.º 10: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (1998);
- Observación general n.º 11: Planes de acción para la enseñanza primaria (artículo 14 del Pacto) (1999);
- Observación general n.º 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto) (1999);
- Observación general n.º 13: El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto) (1999);
- Observación general n.º 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto) (2000);
- Observación general n.º 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto) (2002).

## **NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### **2. *Los principales órganos de derechos humanos***

Son muchos los órganos internacionales y regionales de derechos humanos que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos órganos ofrecen elementos para comprender la naturaleza y el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales y han establecido cuerpos considerables de jurisprudencia sobre esos derechos. Las instituciones más importantes que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales son:

- El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que supervisa la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- El Comité Europeo de Derechos Sociales, que supervisa la aplicación de la Carta Social Europea<sup>19</sup> y examina las denuncias que se presentan con arreglo a un procedimiento de denuncia colectivo;
- El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que supervisa el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;
- La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y su Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y los relatores especiales designados por ambas para estudiar distintas cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>19</sup> Bajo la Carta Social, por ejemplo, se ha desarrollado y aplicado una metodología denominada de "nivel mínimo digno". Al determinar el cumplimiento por los Estados Partes del derecho establecido en el artículo 4.1 de la Carta ("el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso"), el Comité Europeo de Derechos Sociales, reconociendo la diversidad de las condiciones sociales y económicas de los Estados Partes, ha determinado que todo salario que sea inferior al 68% del salario nacional medio, combinado con medidas compensatorias, no alcanzaría el "nivel mínimo digno" y por consiguiente no cumpliría las normas de la Carta. Esta medida de cumplimiento demuestra claramente que los órganos pueden generar una precisión justificable a partir de normas relativamente imprecisas y que las violaciones pueden derivarse, aunque se basen en lo que pueden considerarse disposiciones relativamente vagas.

### ***Otras fuentes de orientación sobre las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales***

En otras declaraciones autorizadas se ofrece también orientación sobre el carácter y la esencia de las obligaciones de los Estados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

En 1986, un grupo internacional de distinguidos expertos en derecho internacional reunido en la Universidad de Limburgo en Maastricht (Países Bajos) elaboró una serie de principios y obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, los denominados Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En estos principios se exponen diversas opiniones sobre la interpretación de las disposiciones del Pacto. En ellos se establece un marco amplio para comprender la naturaleza jurídica de las normas del Pacto, y se usan generalmente para interpretar esas normas. Los Principios de Limburgo son anteriores a la Observación general n.º 3 de 1990 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes según el Pacto y tuvieron una considerable influencia cuando el Comité preparó esa observación general. Los Principios de Limburgo también tratan de la presentación de informes por parte de los Estados sobre su cumplimiento del Pacto. Los Principios de Limburgo se incluyen en el anexo de este manual.

En 1992, Danilo Türk, Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías (ahora denominada Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos) elaboró algunos de los postulados básicos de los enfoques de los derechos económicos, sociales y culturales. Sus postulados se refieren principalmente a la índole de las obligaciones de los Estados con respecto a esos derechos.

En 1997, los Principios de Limburgo fueron complementados con directrices preparadas en otra reunión de expertos en derecho internacional celebrada en Maastricht. Las *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales* tratan de la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, las violaciones de esos derechos por comisión y omisión, la responsabilidad por la vulneración de los derechos y el derecho de las víctimas a recursos eficaces. Las Directrices de Maastricht se incluyen también en el anexo de este manual.

## **NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### **3. Postulados básicos propuestos por Danilo Türk<sup>20</sup>**

- a) En todos los Estados existen obligaciones jurídicas de distinto rango para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichas obligaciones tienen carácter local, nacional, regional e internacional.
- b) Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una relación de interdependencia con los derechos civiles y políticos y su naturaleza es tan jurídica como la de éstos. Son intemporales en su esencia; su aplicación y pertinencia deberían ser consecuentes y sostenibles, a pesar de los frecuentes vaivenes del entorno económico tanto interno como externo. Debe prestarse una atención constante a la utilización de "todos los recursos de que [se] disponga para alcanzar la realización de estos derechos humanos.
- c) Si bien las obligaciones específicas pueden diferir para cada Estado, todos los derechos humanos deben aplicarse sobre la base real y jurídica de la igualdad de acceso y de oportunidades para todas las personas. Debe concederse la debida prioridad a quienes son más vulnerables y desfavorecidos, y en consecuencia, menos aptos para lograr por sí mismos dichos derechos.
- d) Los Estados con obligaciones legales específicas para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales tienen, sea cual sea su nivel de desarrollo económico, la obligación de garantizar el respeto de unos derechos mínimos de subsistencia para todos.
- e) Las obligaciones jurídicas encaminadas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales tienen dimensiones múltiples. A nivel más general, afectan, entre otros, a: i) los gobiernos y organismos nacionales y locales, así como a terceros capaces de vulnerar estas normas; ii) la comunidad internacional de Estados, y iii) las organizaciones y organismos intergubernamentales.
- f) Como se deduce del apartado e), todos los actores con mandatos tanto implícitos como explícitos relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales deberían ser conscientes de la aplicabilidad directa de su labor a la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales, y asegurarse de que las políticas, proyectos, perspectivas y programas que guían su actuación no mermen las posibilidades de realización de estos derechos ni la capacidad de un Estado para cumplir con sus propias responsabilidades legales.
- g) Los derechos humanos no existen en el vacío. La realización de todos los derechos, incluidos los de naturaleza socioeconómica, depende de una gran variedad de opciones y fuerzas económicas, sociales, políticas, históricas, filosóficas y legales. Cada una de estas esferas, además de otras, desempeñarán un papel importante en la realización de estos derechos. No debería sobrevalorarse ni olvidarse ninguna.
- h) La creciente integración e internacionalización de la economía mundial, así como de las estructuras y procesos políticos y sociales, aumentan la importancia de la cooperación y la responsabilidad internacionales.

<sup>20</sup> E/CN.4/Sub.2/1991/17, párr. 52.

## B. OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS

El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales describe las obligaciones básicas de los Estados Partes en relación con cada uno de los derechos consagrados en el Pacto<sup>21</sup>. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberán familiarizarse con las disposiciones del artículo 2, su interpretación y la manera en que este artículo puede utilizarse para fortalecer el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano nacional.

### En el artículo 2 se dispone:

1. 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 los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. 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.
3. 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.

Varios principios fundamentales del artículo 2, así como las obligaciones generales creadas por el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, requieren una explicación más detallada. Son los siguientes:

- “se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”;
- “para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos”;
- “hasta el máximo de los recursos de que disponga”;
- “sin discriminación alguna”;
- “mediante la asistencia y la cooperación internacionales”;
- la obligación de respetar;
- la obligación de proteger;
- la obligación de cumplir.

### **“se compromete a adoptar medidas [...] por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”**

El párrafo 1 del artículo 2 exige que los Estados Partes comiencen de manera inmediata a adoptar medidas para garantizar a todos los ciudadanos el pleno disfrute de todos los derechos enunciados en el Pacto. En muchos casos, será indispensable promulgar leyes para que los derechos económicos, sociales y culturales sean jurídicamente exigibles. Sin embargo, las leyes por sí solas no son una medida suficiente para llevar a la práctica las

<sup>21</sup> Una de las obras más influyentes en lo que respecta a la definición de las obligaciones del Estado es el trabajo de Philip Alston y Gerard Quinn titulado “The nature and scope of States Parties’ obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n.º 2 (mayo de 1987), págs. 156 a 229.

obligaciones que emanan del Pacto. Los gobiernos deberán también adoptar medidas administrativas, judiciales, normativas, económicas, sociales y educativas, y cualquier otra medida que sea necesaria para garantizar a todos el disfrute de estos derechos. Aunque la ley es muy importante, rara vez es por sí sola suficiente para garantizar el goce generalizado de los derechos.

Según el párrafo 1 del artículo 2, los Estados Partes pueden verse obligados en algunos casos a adoptar medidas legislativas, especialmente cuando las leyes existentes sean claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. Esta situación se produciría, por ejemplo, si una ley fuese claramente discriminatoria o impidiera expresamente el disfrute de algunos de los derechos consagrados en el Pacto, o si la ley permitiese la violación de derechos, especialmente en lo que respecta a las obligaciones negativas de los Estados. Por ejemplo, las leyes que permiten el desalojo forzoso de personas de sus domicilios, o su desahucio sin el debido procedimiento legal, deberían ser reformadas para adaptarlas a lo dispuesto en el Pacto. A este respecto, los Principios de Limburgo, establecen lo siguiente:

17. Los Estados Partes deberán hacer uso, a nivel nacional, de todos los medios apropiados, tales como medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas consistentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir con las obligaciones por ellos aceptadas bajo el Pacto.
18. Las medidas legislativas no serán suficientes para poder cumplir con las obligaciones que se derivan del Pacto. Es necesario señalar, sin embargo, que el artículo 2.1 requiere a menudo que la acción legislativa se realice cuando la legislación vigente vaya en contra de las obligaciones asumidas bajo los términos del Pacto.
19. Los Estados Partes deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario.
20. La conveniencia de las medidas a tomar en un país determinado deberá ser fruto de la decisión de ese Estado Parte y estará sujeta a estudio por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con la asistencia del Comité. Dicho estudio se realizará sin por ello causar perjuicio a la competencia de los otros organismos creados por la Carta de las Naciones Unidas.

### **“para lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos”**

La referencia al logro progresivo que figura en el Pacto se entiende a menudo de manera equivocada en el sentido de que “progresivamente” significa que los derechos económicos, sociales y culturales sólo pueden ser efectivos cuando un país alcance cierto nivel de desarrollo económico. Esa no es ni la intención ni la interpretación jurídica de esta disposición. Al contrario, esta disposición obliga a todos los Estados Partes, independientemente del nivel de desarrollo económico, a avanzar tan rápidamente como sea posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>22</sup>. El Pacto exige que los recursos se utilicen de manera inmediata, efectiva y equitativa.

Según la Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (véase el anexo), si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Por lo tanto, si un Estado no adopta medidas a ese respecto comete una violación del Pacto. La obligación de proteger los derechos económicos, sociales y culturales exige también que los Estados elaboren políticas concretas, jurídicamente coherentes y suficientemente

<sup>22</sup> Véase la Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 9.

progresivas para proteger los derechos enunciados en el Pacto. Actualmente se tiende a aceptar que la utilización de indicadores para supervisar y evaluar aspectos concretos de los derechos económicos, sociales y culturales es una “medida” para la aplicación del Pacto<sup>23</sup>.

En los Principios de Limburgo se destaca que:

16. Todos los Estados Partes en el Pacto tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto.

La frase “lograr progresivamente” no significa ni implica que los Estados puedan aplazar indefinidamente la adopción de medidas para hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto. Ese tipo de aplazamiento sería incompatible con el derecho internacional.

Aunque algunos derechos, por sus características, pueden estar más estrechamente relacionados con la norma de la aplicación progresiva, muchas de las obligaciones que emanan del Pacto requieren claramente su aplicación inmediata. Esto se aplica, en particular, a las disposiciones sobre no discriminación y a la obligación de los Estados de abstenerse de violar los derechos económicos, sociales y culturales o de retirar la protección jurídica o de otra índole relacionada con esos derechos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha determinado que esta obligación existe independientemente de que haya un incremento de los recursos disponibles. El Comité considera que todos los recursos disponibles deben dedicarse de la manera más eficaz posible a la realización de los derechos consagrados en el Pacto. Los Principios de Limburgo se refieren a la cuestión del logro progresivo en los siguientes términos:

21. La obligación de “lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos” exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos. [Al contrario, los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas para cumplir las obligaciones asumidas en virtud del Pacto.]
22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como la prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto.
23. La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles.
24. La aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto.

La aceptación de la realización progresiva no se limita a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>24</sup>. No obstante, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo, la labor preliminar sobre la posible utilización de indicadores en relación con estos derechos en el informe provisional preparado por Danilo Türk, Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (E/CN.4/Sub.2/1990/19), capítulo I, “Indicadores sociales y económicos y función que pueden desempeñar en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”, párrs. 1 a 105.

<sup>24</sup> El Comité de Derechos Humanos ha interpretado que el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [sobre el derecho a la vida] engloba una amplia serie de obligaciones positivas, algunas de las cuales son claramente de carácter progresivo. Por ejemplo, a este respecto se han planteado cuestiones tales como la mortalidad infantil, la malnutrición y los programas de salud pública. Estas cuestiones están expresadas en la primera observación general del Comité sobre el artículo 6. También se ha sugerido que en el Protocolo Facultativo hay un aspecto preventivo o positivo en relación con el artículo 6 (Dominic McGoldrick, *The Human Rights Committee: Its Role in the Development of the International Covenant on Civil and Political Rights*, Oxford, Clarendon Press, 1994, pág. 346).



y Culturales es el único instrumento que utiliza el término “progresiva” en relación con la realización de los derechos. Esto no afecta a la naturaleza jurídica de los derechos ni significa que no existan obligaciones en el Pacto que deban asumirse inmediatamente. Los Estados deben hacer progresos perceptibles en lo que se refiere al ejercicio por todos de los derechos enunciados en el Pacto. Los Estados no pueden utilizar el concepto de realización progresiva como pretexto para incumplir el Pacto, ni pueden justificar por ese motivo limitaciones o derogaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las instituciones nacionales de derechos humanos, así como otras instituciones, deberán velar por que los Estados no utilicen la cláusula de realización progresiva como pretexto para incumplir las obligaciones que emanan del Pacto.

Puede que el principio de realización progresiva deba interpretarse de nuevo para que los funcionarios del Estado y los tribunales comprendan que los Estados deben avanzar tan rápidamente como sea posible hacia la plena efectividad de los derechos enunciados en el Pacto. Los Estados deben entender, utilizar y cumplir esta norma de manera positiva para evitar o corregir políticas, leyes o prácticas regresivas que afecten negativamente al pleno disfrute de estos derechos. Para ello es preciso que mejore el disfrute general de derechos particulares y que se amplíe continuamente el marco de protección jurídica para todos los ciudadanos.

La obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos incluye la obligación de no adoptar o permitir medidas regresivas. Si no se puede garantizar plenamente el ejercicio de un derecho económico o social, ese derecho debe promoverse en la mayor medida posible. Esta realización parcial no viola el Pacto. Pero la regresión desde un nivel más elevado de disfrute, ya sea parcial o pleno, a un nivel menos elevado puede constituir una violación del Pacto.

Las medidas deliberadamente regresivas, como la derogación de leyes que afecten al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, sólo pueden justificarse en referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la utilización plena del máximo de los recursos de que disponga un Estado. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado que “las políticas y la legislación [...] no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás”<sup>25</sup>.

### **“hasta el máximo de los recursos de que disponga”**

La frase “los recursos de que disponga” se refiere tanto a los recursos nacionales como a cualquier asistencia o cooperación económica o técnica internacional que reciba un Estado. La expresión incluye tanto el gasto público como cualquier otro recurso que pueda dedicarse a la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>26</sup>.

Al igual que la disposición sobre la efectividad progresiva, la norma de “los recursos de que disponga” se utiliza a menudo para justificar la falta de efectividad o la violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, como se indica en los Principios de Limburgo, ese requisito obliga al Estado a garantizar a todos los ciudadanos los derechos mínimos de subsistencia, independientemente del nivel de desarrollo

<sup>25</sup> Observación general n.º 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 11.

<sup>26</sup> Robert E. Robertson, en su trabajo titulado “Measuring State compliance with the obligation to devote the ‘maximum available resources’ to realising economic, social and cultural rights”, publicado en *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n.º 4 (noviembre de 1994), págs. 693 y 694, señala que los recursos se pueden dividir en cinco categorías: 1) recursos humanos; 2) recursos técnicos; 3) recursos de información; 4) recursos naturales, y 5) recursos financieros. Por lo que se refiere a la expresión “el máximo de los recursos de que disponga”, el autor afirma que se trata de una frase que reviste dificultades, ya que dos adjetivos contrapuestos se refieren a un sustantivo indefinido. La palabra “máximo” remite a una situación ideal, mientras que la expresión “de que disponga” remite a una situación real. “Máximo” es la espada de la retórica de los derechos humanos, mientras que la expresión “de que disponga” ofrece una coartada al Estado.

económico del Estado, y en ningún sentido debe entenderse como pretexto para el incumplimiento en el caso de los Estados pobres<sup>27</sup>.

En las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que “según se enuncia en los Principios de Limburgo 25 a 28 y como lo ha confirmado la jurisprudencia que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no libera a los Estados del cumplimiento de ciertas obligaciones mínimas en relación con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>28</sup>.

La Observación general n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a una vivienda adecuada dispone lo siguiente:

Las medidas destinadas a satisfacer las obligaciones del Estado Parte con respecto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que se consideren apropiadas. Si bien en algunos Estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente los déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados Partes de “estrategias capaces”, combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse. En esencia, la obligación consiste en demostrar que, en conjunto, las medidas que se están tomando son suficientes para realizar el derecho de cada individuo en el tiempo más breve posible de conformidad con el máximo de los recursos disponibles. (párr. 14)

Muchas de las medidas que se requerirán implicarán asignaciones de recursos e iniciativas de política de especie general. Sin embargo, el papel de las medidas legislativas y administrativas oficiales no se debe subestimar en este contexto ... (párr. 15)

El requisito de asignar el máximo de los recursos disponibles para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales afecta a las decisiones de los gobiernos sobre los presupuestos y el gasto. Al adoptar decisiones sobre el gasto público, los Estados deben conceder más prioridad al cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de tratados que a sus actividades discrecionales de financiación. Del mismo modo, al adoptar decisiones sobre el nivel impositivo, los Estados deben asegurarse de que obtienen ingresos suficientes para atender las necesidades de subsistencia de todos los ciudadanos, así como la prestación de servicios esenciales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dado a entender que si no existe una justificación evidente para reducir el gasto público en programas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales se podrá considerar que el Estado ha incumplido las obligaciones asumidas en virtud del Pacto. Al determinar, en el marco de “el máximo de los recursos de que disponga”, si el gasto público destinado a cumplir las disposiciones del Pacto es suficiente en relación con el gasto general, el Comité ha considerado que es difícil hacer afirmaciones rotundas. No obstante, ha sugerido que, si no existe un motivo justificado para reducir el gasto público, se podría interpretar que un Estado ha violado el Pacto. Además, en muchas ocasiones ha formulado peticiones detalladas que requerirían la adopción de medidas positivas por parte del Estado<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Los Principios de Limburgo 25 a 28 disponen lo siguiente: “25. Se obliga a los Estados Partes a garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico; 26. ‘Los recursos de que disponga’ hacen referencia tanto a los recursos dentro del país como a aquéllos disponibles a través de la cooperación y la asistencia internacionales; 27. Al determinar si se han adoptado las medidas adecuadas para la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, se deberá prestar atención a la utilización eficaz y equitativa y la oportunidad de acceder a los recursos disponibles; 28. Al hacer uso de los recursos disponibles, se deberá otorgar la prioridad debida con vistas a la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a cada individuo la satisfacción de los requisitos de subsistencia, así como el proporcionarle los servicios esenciales”.

<sup>28</sup> Directrices de Maastricht sobre Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (directriz n.º 10).

<sup>29</sup> En el caso de la República Dominicana, el Comité señaló lo siguiente: “A todas las personas que viven en condiciones sumamente precarias, como las personas que viven bajo puentes, en acantilados, en casas

### **“sin discriminación alguna”**

El párrafo 2 del artículo 2 del Pacto prevé el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación. Este artículo obliga a los Estados a abstenerse de mantener comportamientos discriminatorios y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación. Los Estados deben también prohibir tanto a particulares como a organismos (es decir, a terceros) la práctica de actos de discriminación en cualquier esfera de la vida pública. Los Estados Partes deben garantizar procedimientos judiciales y otros métodos de recurso en casos de discriminación. Este artículo enumera como motivos prohibidos de discriminación los siguientes: “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Sin embargo, esta enumeración no es exhaustiva. Debe eliminarse la discriminación por cualquier otro motivo que perjudique el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, también deberá prohibirse la discriminación por motivos de edad, patrimonio, nivel de ingresos u orientación sexual.

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial prevén la adopción de medidas especiales para garantizar a las personas a las que se refieren las respectivas convenciones el mismo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Principios de Limburgo amplían ese enfoque a las personas y los grupos marginados y desfavorecidos en general<sup>30</sup>. Las medidas especiales adoptadas no deben dar lugar al mantenimiento de derechos distintos para grupos diferentes y no deberían continuar una vez que los objetivos previstos se hayan alcanzado. Este principio se aplica, por ejemplo, a los programas de acción afirmativa.

### **“mediante la asistencia y la cooperación internacionales”**

Las obligaciones del Estado previstas en el artículo 2 deben realizarse “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales”. En el Pacto se reconoce que muchos Estados no podrán cumplir sus obligaciones por separado y que precisarán ayuda internacional. Esta disposición tiene dos dimensiones: la obligación de recibir y la de proporcionar.

Es frecuente que los Estados en desarrollo o en transición no tengan recursos suficientes para garantizar a todos sus ciudadanos de manera inmediata o a corto plazo la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ese motivo, el Pacto no exige la aplicación inmediata y completa, sino la efectividad progresiva hasta el

---

peligrosamente próximas a los ríos, en barrancos, así como a los vecinos de Barrancones y Puente Duarte, y a las más de 3.000 familias desalojadas entre 1986 y 1994 a las que todavía no se ha asignado un lugar de reasentamiento (los vecinos de Villa Juana, Villa Consuelo, Los Frailes, San Carlos, Guachupita, La Fuente, Zona Colonial, Maquiteria, Cristo Rey, La Cuarenta, Los Ríos y La Zurza) debe garantizárseles, rápidamente, una vivienda adecuada en plena conformidad con las disposiciones del Pacto”. (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento n.º 3* (E/1995/22 y E/C.12/1994/20), párr. 327.

<sup>30</sup> Los Principios de Limburgo 35 a 41 establecen lo siguiente: “35. El artículo 2.2 exige su aplicación inmediata e implica una garantía explícita en el interés de los Estados Partes. Se debería, por lo tanto, someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso; 36. La tipificación de actos discriminatorios mencionada en el artículo 2.2 no es exhaustiva; 37. Al acceder al Pacto, los Estados deberán eliminar la discriminación *de jure* mediante la abolición inmediata de los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica (incluso los actos de omisión y los de comisión) que afecten la posesión y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales; 38. La discriminación *de facto* que resulte del goce desigual de los derechos económicos, sociales y culturales motivado por la falta de recursos legales, o por otra razón, debería cesar lo antes posible; 39. Las medidas especiales, que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos. No se deberá, por lo tanto, continuar con tales medidas una vez logrado el objetivo fijado; 40. El artículo 2.2 pide a los Estados Partes que prohíban la práctica de actos discriminatorios por parte de individuos y organismos de cualquier ámbito de la vida pública; 41. Para la aplicación del artículo 2.2 se deberían tener en cuenta todos los documentos internacionales, como la Declaración y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como las actividades del Comité de supervisión”.

máximo de los recursos disponibles. No obstante, el Pacto también exige que, cuando sea necesario, los Estados acepten ayuda externa para sus programas de realización progresiva. Esa asistencia debe considerarse parte de los recursos disponibles. Un Estado no puede adoptar una postura aislacionista ni una ideología de autarquía inmediata si no puede cumplir sus obligaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y tiene acceso a la asistencia externa.

Los Estados que tengan medios adecuados para prestar asistencia tienen la obligación de prestarla a los Estados que, por motivos económicos, no puedan cumplir su obligación de garantizar a todos dentro de su jurisdicción el disfrute de esos derechos. El requisito relativo a la asistencia y la cooperación internacionales se aplica a ambas partes. Los Estados que puedan prestar asistencia deben asumir la responsabilidad de sus actos u omisiones si no prestan esa asistencia o lo hacen inadecuadamente.

### La obligación de respetar

Además de las diversas obligaciones concretas que figuran en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, existen tres obligaciones generales en el marco jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales: la obligación de respetar, la de proteger y la de cumplir esos derechos<sup>31</sup>.

La obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales exige que los Estados se abstengan de realizar, promover o tolerar cualquier práctica, política o medida legal que viole la integridad de las personas o coarte su libertad para utilizar los recursos materiales o de otro tipo de que dispongan de la manera que consideren más adecuada para satisfacer esos derechos<sup>32</sup>. Esta obligación protege a los ciudadanos de injerencias arbitrarias en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el desalojo forzoso y arbitrario de sus hogares de miembros de una comunidad violaría esa obligación (véase el recuadro titulado Normas de derechos económicos, sociales y culturales: 4. Observaciones generales y desalojos forzosos). La obligación de respetar se refiere a:

- El derecho a no sufrir discriminación en forma alguna;
- El derecho a la participación, incluido el derecho de los ciudadanos a tratar de influir en las leyes o políticas pertinentes;
- El derecho de organización, reunión y asociación, en particular en organizaciones comunitarias y ONG;
- El derecho a la igualdad de trato, en particular en la asignación de recursos y en el acceso al crédito;
- El derecho a disfrutar de los derechos ya adquiridos, sin injerencias arbitrarias por parte del Estado;

<sup>31</sup> La directriz n.º 6 de las Directrices de Maastricht establece lo siguiente: "Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los Estados obligaciones de tres clases distintas: la de respetar, la de garantizar y la de satisfacer. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación de estos derechos. La obligación de *respetar* exige de los Estados que se abstengan de injerirse en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, se viola el derecho a la vivienda si el Estado practica desalojos arbitrarios y forzosos. La obligación de *garantizar* exige de los Estados que se opongan a las violaciones de estos derechos por terceros. Así, el hecho de que el Estado no garantice el cumplimiento por empleadores privados de las normas laborales básicas puede constituir una violación del derecho al trabajo o del derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de *satisfacer* exige de los Estados que adopten disposiciones legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otra índole para promover el pleno ejercicio de estos derechos. Así, puede constituir una violación el hecho de que el Estado no facilite cuidados médicos esenciales a los que los necesiten".

<sup>32</sup> En este contexto, los gobiernos deben abstenerse de limitar el derecho de participación ciudadana y asumir los compromisos correspondientes para facilitar y crear condiciones económicas, sociales y políticas favorables para las iniciativas de autoayuda de los ciudadanos y para respetar los derechos de organización y de reunión, que son fundamentales para que los ciudadanos puedan expresar sus reivindicaciones.

- El derecho a no ser excluido arbitrariamente del acceso a la escuela, a los hospitales o a otros servicios relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.

## **NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### **4. Observaciones generales y desalojos forzados**

De los actos que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera que constituyen, por comisión u omisión, violaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ninguno ha sido objeto de más atención que la práctica del desalojo forzoso. La Observación general n.º 4 del Comité relativa al derecho a una vivienda adecuada (1991) establece 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"<sup>33</sup>.

En mayo de 1997 el Comité aprobó la Observación general n.º 7 relativa a los desalojos forzados, en la que amplía considerablemente la protección contra el desalojo forzoso. Esa observación va considerablemente más allá que declaraciones anteriores, ya que señala que los gobiernos, los propietarios de viviendas y las instituciones tales como el Banco Mundial deben impedir los desalojos forzados y, por consiguiente, las violaciones de los derechos humanos. Ésta es la primera observación general adoptada por el Comité para tratar de una violación concreta del Pacto.

La Observación general n.º 7 trata de la obligación de respetar. En ella se dispone que "el propio Estado deberá abstenerse de llevar a cabo desalojos forzados y garantizar que se aplique la ley a sus agentes o a terceros que efectúen desalojos forzados".

La observación general también se ocupa de la obligación de proteger. En ella se exhorta a los Estados Partes a "velar por que las medidas legislativas y de otro tipo sean adecuadas para prevenir y, llegado el caso, castigar los desalojos forzados que lleven a cabo, sin las debidas salvaguardias, particulares o entidades privadas". Por lo tanto, los propietarios privados, los constructores, las instituciones internacionales tales como el Banco Mundial y cualquier otra tercera parte o agente no estatal están sujetos a las obligaciones legales pertinentes y pueden prever que se aplicará la ley contra ellos si llevan a cabo desalojos forzados. Se exige a los gobiernos que promulguen a ese respecto leyes nacionales que protejan a los ciudadanos y castiguen a quienes lleven a cabo desalojos forzados sin las debidas salvaguardias.

Por último, la Observación general n.º 7 prevé la obligación de cumplir. Esta observación abre nuevas perspectivas al declarar que "los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos". Por consiguiente, los gobiernos deben garantizar que las personas desalojadas, tanto si el desalojo ha sido ilegal como si se ha realizado conforme a la ley, tengan otra vivienda<sup>34</sup>.

Según el anterior Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, todos los actores que, implícita o explícitamente, asuman responsabilidades en lo que respecta al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales deberían ser conscientes de que su labor debe aplicarse directamente a la cuestión de estos derechos y asegurarse de que las políticas, los proyectos, las perspectivas y los programas que aplican no mermen la posibilidad de ejercitarlos ni la capacidad del

<sup>33</sup> Párrafo 18 de la Observación general n.º 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a una vivienda adecuada. Opiniones similares se pueden encontrar en el párrafo 6 de la Observación general n.º 2 del Comité relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica, en la que se insta a los organismos internacionales a evitar escrupulosamente la participación en proyectos que impliquen desalojos a gran escala.

<sup>34</sup> Scott Leckie, "New United Nations regulations on forced evictions: General Comment No. 7 strengthens right not to be evicted", *Third World Planning Review*, vol. 21, n.º 1 (febrero de 1999), págs. 41 a 61.

Estado para cumplir sus propias obligaciones legales (véase el recuadro titulado Normas de derechos económicos, sociales y culturales: 3. Postulados básicos propuestos por Danilo Türk).

Por lo tanto, no son sólo los Estados quienes tienen responsabilidades en lo que respecta al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que también las tienen los actores no estatales, como las instituciones financieras internacionales y las empresas transnacionales, cuyas actividades pueden tener importantes repercusiones en el disfrute de esos derechos. Las políticas de las empresas transnacionales y de las instituciones financieras internacionales pueden dar lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en los países en desarrollo, especialmente en los más pobres, ya que su influencia económica o política es menor<sup>35</sup>. También se pueden producir violaciones indirectas de los derechos civiles y políticos en el contexto de los programas de ajuste estructural o de la financiación de proyectos de gran escala, y las empresas transnacionales pueden fomentar ciertos entornos laborales contrarios al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>36</sup>.

Aunque las instituciones financieras internacionales y las empresas transnacionales tienen también la obligación de respetar los derechos económicos, sociales y culturales, no existe un mecanismo internacional que pueda obligarlas a rendir cuentas de manera concreta de sus actos u omisiones. A diferencia de los Estados, esas instituciones y empresas no presentan informes periódicos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y no están obligadas a asistir a las reuniones del Comité para responder a las preguntas de sus miembros. No obstante, los Estados que son miembros de instituciones financieras internacionales presentan informes periódicos al Comité y responden a sus preguntas. De esa manera se pueden supervisar sus actividades en tanto que miembros de instituciones financieras internacionales para garantizar que sean compatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto<sup>37</sup>. También es importante a este respecto la vigilancia de las instituciones nacionales de derechos humanos.

### **La obligación de proteger**

La obligación de proteger los derechos económicos, sociales y culturales exige que el Estado y sus agentes impidan que cualquier persona o agente no estatal viole esos derechos. Si se produjera tal violación, las autoridades públicas deberán actuar para impedir que se produzcan nuevas violaciones y garantizar a las víctimas el acceso a recursos jurídicos. El Estado debe también adoptar medidas efectivas para proteger a las personas contra la discriminación racial u otras formas de discriminación, acoso, supresión de servicios y otros perjuicios.

*La obligación de proteger implica:*

- La adopción de medidas inmediatas para impedir violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por el Estado y sus agentes;
- La adopción de medidas inmediatas para impedir violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por terceros;

<sup>35</sup> De ahí la referencia en la Observación general n.º 2 relativa a las medidas internacionales de asistencia técnica a que “los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que [...] entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas” (párr. 6). Véase también Liga Internacional de Mujeres pro Paz y Libertad e INHURED International, *Justice denied: Human Rights and the International Financial Institutions*, Katmandú, 1994.

<sup>36</sup> Sigrun Skogly, “Structural adjustment and development: human rights—an agenda for change”, *Human Rights Quarterly*, vol. 15, n.º 4, 1993, pág. 751.

<sup>37</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales plantea periódicamente esta cuestión en el marco del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto.

- Garantizar el acceso a recursos legales imparciales en los casos de presunta violación de los derechos económicos, sociales y culturales por el Estado o por actores no estatales;
- La adopción de medidas activas para proteger a todas las personas contra la discriminación racial o de otro tipo, el acoso y la supresión de servicios<sup>38</sup>.

Los agentes privados también pueden violar los derechos económicos, sociales y culturales y pueden ser responsables de esas violaciones<sup>39</sup>. Las normas de derechos humanos no son ya únicamente una cuestión de derecho público sino que incluyen también la esfera privada<sup>40</sup>. Los agentes privados tienen obligaciones en la esfera de los derechos humanos y el Estado tiene las correspondientes obligaciones de garantizar la protección de los derechos frente a la violación por terceros que, en general, no tengan relación con el Estado<sup>41</sup>.

Análogamente, a medida que el concepto de responsabilidad del Estado trasciende los límites tradicionales, es cada vez mayor el número de casos en que se considera responsables de esas violaciones a empleadores, empresas, propietarios de viviendas, profesores, médicos y otros ciudadanos que puedan violar los derechos de una persona a causa de la incitación o la negligencia del Estado<sup>42</sup>. Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en la Observación general n.º 12 que “la obligación de *proteger* requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por

<sup>38</sup> En las Directrices de Maastricht se añaden las siguientes consideraciones: “*Responsabilidad de los Estados*. 16. Las violaciones a que se hace referencia en la sección II son en principio imputables al Estado que ejerza jurisdicción sobre el territorio donde se hayan producido. En consecuencia, el Estado responsable habrá de establecer mecanismos para reprimir estas violaciones, por ejemplo, mediante actividades de vigilancia, investigación y procesamiento y con el resarcimiento de las víctimas. [...] *Actos de entidades no estatales*. 18. Dentro de la obligación de garantizar queda comprendida la responsabilidad de conseguir que las entidades privadas o las personas particulares, así como las empresas transnacionales, sujetas a la jurisdicción del Estado no priven a nadie de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados son responsables de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que se deban a la omisión de la diligencia debida para corregir el comportamiento de actores no estatales. *Actos de organizaciones internacionales*. 19. La obligación de los Estados de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales se extiende también a su participación en las organizaciones internacionales en las que actúan colectivamente. Es sobremanera importante que los Estados ejerzan influencia para conseguir que no haya violaciones como consecuencia de los programas y políticas de las organizaciones de las que son miembros. Para eliminar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, es indispensable que las organizaciones internacionales, entre ellas las instituciones financieras internacionales, modifiquen sus políticas y prácticas y eviten así el menoscabo de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados miembros de estas organizaciones, individualmente o por conducto de las juntas de gobierno, así como la secretaría y las ONG, impulsarán y generalizarán la tendencia que manifiestan varias organizaciones a revisar sus políticas y programas a fin de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, en especial cuando estas políticas y programas se aplican en países que carecen de los recursos necesarios para oponerse a la presión ejercida por instituciones internacionales sobre sus mecanismos de adopción de decisiones que repercuten sobre los derechos económicos, sociales y culturales”.

<sup>39</sup> Chris Jochnick, “Confronting the impunity of non-State actors: new fields for the promotion of human rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n.º 1 (febrero de 1999), págs. 56 a 79. El Relator Especial de la Subcomisión, en su segundo informe provisional sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos destacó lo siguiente: “Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser cometidas por particulares. En la gran mayoría de los Estados, esas violaciones constituyen infracciones penales o por lo menos son objeto de un procedimiento civil de reparación. Incumbe al Estado establecer el marco jurídico adecuado” (E/CN.4/Sub.2/1996/15, párr. 135).

<sup>40</sup> Andrew Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

<sup>41</sup> Evert Albert Alkema, “The third-party applicability or ‘Drittwirkung’ of the European Convention on Human Rights”, *Protecting Human Rights: The European Dimension (Studies in honour of Gerard J. Wiarda)*, F. Matscher y H. Petzold, Carl Heymans (eds.), Colonia, Verlag, 1988. Los Principios de Limburgo contribuyen a este respecto al proponer que los Estados Partes prohíban la práctica de actos discriminatorios por parte de individuos y organismos en cualquier ámbito de la vida pública (principio n.º 40).

<sup>42</sup> Por ejemplo, en la Observación general n.º 5 relativa a las personas con discapacidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales insta a los Estados Partes a “conseguir que no solamente los sectores públicos, sino también los privados, se mantengan dentro de límites apropiados, acatando la obligación de velar por el trato equitativo de las personas con discapacidad ... [E]s esencial que el empleador privado, el proveedor de artículos y servicios privado, y otras entidades no públicas queden sometidos a las mismas normas de no discriminación e igualdad en relación con las personas con discapacidad” (párr. 11).

que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada”.

### **La obligación de cumplir**

La obligación de cumplir los derechos económicos, sociales y culturales exige que el Estado adopte medidas positivas en los casos en que otras medidas no hayan logrado garantizar la plena efectividad de esos derechos. Esta obligación puede entrañar cuestiones relacionadas con el gasto público, la reglamentación gubernamental de la economía, la creación de infraestructuras y la prestación de servicios públicos, la fiscalidad y otras medidas de economía redistributiva.

En la Observación general n.º 12 relativa al derecho a una alimentación adecuada, y en la Observación general n.º 13 sobre el derecho a la educación, el Comité declara que “la obligación de realizar entraña tanto la obligación de *facilitar* como la obligación de *hacer efectivo*”. Facilitar implica adoptar medidas positivas para permitir el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Hacer efectivo conlleva la prestación de servicios públicos directos o indirectos a las personas o los grupos que no puedan, por razones que quedan fuera de su alcance, ejercer por sí mismos esos derechos con los medios de que disponen. En la Observación general n.º 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité señala que la obligación de cumplir también incorpora una obligación de promover, habida cuenta de la importancia fundamental de la promoción de la salud en la labor realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y otros organismos.

El Comité también ha dado ejemplos del contenido de la obligación de cumplir en relación con derechos económicos, sociales y culturales concretos. En la Observación general n.º 12 se establece que “la obligación de *realizar (facilitar)* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria”. En la Observación general n.º 13 el Comité afirma que la obligación de “dar cumplimiento (facilitar) exige que los Estados adopten medidas positivas que permitan a individuos y comunidades disfrutar del derecho a la educación”, respetando al mismo tiempo la “obligación de dar cumplimiento (facilitar el) al derecho a la educación”.

En última instancia, la obligación de dar cumplimiento comprende la adopción por el Estado de las medidas activas que sean necesarias para garantizar que todas las personas que se encuentren en su jurisdicción puedan disfrutar plenamente de todos los derechos económicos, sociales y culturales que no puedan satisfacer exclusivamente por sí mismas.

*La obligación de cumplir conlleva, por ejemplo, lo siguiente:*

- Asignar una parte suficiente del gasto público para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Proporcionar servicios públicos, en particular infraestructuras, abastecimiento de agua, electricidad, saneamiento, calefacción, alcantarillado, desagües, carreteras y servicios de atención de salud y de emergencia.
- Elaborar estrategias y planes de acción específicos sobre los derechos económicos, sociales y culturales con plazos y requisitos financieros concretos, a fin de lograr la plena efectividad de esos derechos.
- Establecer puntos de referencia para la vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la utilización de indicadores apropiados para ese propósito.



- Revisar a fondo y sin demora las políticas y las leyes, reglamentaciones y directrices que tengan consecuencias negativas sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Reconocer en los planos legislativo y político los derechos económicos, sociales y culturales.
- Conceder atención prioritaria a las estrategias concebidas para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de grupos desfavorecidos, en particular los ancianos, los niños, los discapacitados físicos, los enfermos terminales, los seropositivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales y las personas que viven en regiones propensas a los desastres naturales.
- Aunque éstas son obligaciones del Estado, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden vigilar y promover su cumplimiento en el plano nacional, y en algunos casos pueden facilitar el cumplimiento de esas obligaciones. Por razones de pertinencia y de eficacia, así como para garantizar el respeto de otros derechos humanos, esas estrategias deberían adoptarse tras celebrar amplias consultas y con la participación de todas las partes interesadas, en particular las instituciones nacionales de derechos humanos. Posteriormente los gobiernos deben adoptar medidas para garantizar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales a fin de conciliar esas políticas con las obligaciones que emanan del Pacto y determinar en qué medida siguen sin ser efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, se pueden celebrar consultas con las instituciones nacionales de derechos humanos, en vista de sus numerosos cometidos en relación con los instrumentos internacionales de derechos humanos tal como se prevé en los Principios de París (véase el anexo).

## NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### 5. Obligaciones diferenciadas del Estado: derecho a la vivienda

El derecho a una vivienda adecuada es uno de los derechos económicos, sociales y culturales que más se ha tratado. El principal programa internacional sobre ese derecho es el Programa de las Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda, que es una iniciativa conjunta del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat) y del ACNUDH. En este contexto, el ONU-Hábitat preparó el siguiente desglose de responsabilidades de los Estados y de las medidas que se podían adoptar en los planos nacional y local para lograr la plena y progresiva realización del derecho a una vivienda adecuada (HS/C/17/INF.6, cuadro 2). Las instituciones nacionales de derechos humanos podrían realizar actividades similares en relación con otros derechos económicos, sociales y culturales<sup>43</sup>.

<i>Respetar</i>	<i>Proteger</i>	<i>Promover</i>	<i>Cumplir</i>
Prevención de desalojos ilegales y de desalojos forzosos	Prevención de las violaciones del derecho a la vivienda	Seguridad de la tenencia	Combatir, prevenir y poner fin a la falta de vivienda
Prevención de todas las formas de discriminación	Recursos nacionales y aplicación en el plano nacional del derecho internacional	Reforma legislativa y reconocimiento del derecho a la vivienda	Incremento y asignación adecuada del gasto público en vivienda
Prevención de toda medida represiva	Garantizar la igualdad de derechos para todos los grupos	Elaboración de puntos de referencia de la plena realización	Viviendas adecuadas y habitables para todos
Libertades basadas en la vivienda	Acceso para todos a viviendas asequibles y elaboración de un indicador de asequibilidad	Elaboración de estrategias nacionales sobre el derecho a la vivienda	Elaboración de normas físicas mínimas en relación con la vivienda
Derecho a la vida privada e inviolabilidad del domicilio	Accesibilidad a la vivienda para grupos desfavorecidos que precisan medidas especiales	Prioridad a los derechos de los grupos vulnerables	Provisión de todos los servicios e infraestructuras necesarios
Participación ciudadana en cuestiones relacionadas con la vivienda	Control residencial democrático de la vivienda	Acceso a información sobre la vivienda	Financiación de viviendas económicas y programas de ahorro
Respeto de las características culturales relacionadas con la vivienda	Reglamentación de los precios de los alquileres y de las actividades en el sector privado de la vivienda	Garantizar la existencia de suficientes terrenos asequibles	Construcción de viviendas sociales

<sup>43</sup> El Programa diferencia entre la obligación de promover y la de cumplir, aunque en el presente manual ambas obligaciones se consideran una sola: la obligación de cumplir.

## C. ALGUNOS CONCEPTOS BÁSICOS

En esta sección del manual se examinan tres conceptos básicos de los derechos económicos, sociales y culturales:

- Obligaciones básicas mínimas;
- Justiciabilidad y aplicación interna de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Evitación de las medidas regresivas.

### Obligaciones básicas mínimas

En su Observación general n.º 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que, de conformidad con el Pacto, los Estados tienen “obligaciones básicas mínimas” con respecto a garantizar un nivel indispensable de disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales:

... el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de la atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser<sup>44</sup>.

Este principio está ampliamente aceptado<sup>45</sup>. Según Danilo Türk, ex Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, “los Estados [...] tienen la obligación de garantizar el respeto de unos derechos mínimos de subsistencia para todos dejando de lado su nivel de desarrollo económico”<sup>46</sup>. La Comisión de Derechos Humanos ha instado a los Estados “a que consideren la posibilidad de establecer normas nacionales de referencia concretas para dar efecto a la obligación mínima fundamental de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [económicos, sociales y culturales]”<sup>47</sup>. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha declarado que “la obligación de los Estados miembros de observar y defender los derechos humanos de los individuos dentro de sus jurisdicciones, como lo establecen la Declaración Americana y la Convención Americana, los obliga, independientemente del nivel de desarrollo económico, a garantizar un umbral mínimo de esos derechos”<sup>48</sup>. Las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales también reafirman ese principio<sup>49</sup>.

¿Se aplican estas obligaciones básicas mínimas principalmente al disfrute individual de un derecho o a niveles de disfrute que alcancen a toda la sociedad? Quienes proponen

<sup>44</sup> Observación general n.º 3, párr. 10. Con arreglo a esta observación general, también se exige a los Estados “proceder lo más expedita y eficazmente posible” para lograr la plena efectividad de los derechos consagrados en el Pacto (párr. 9).

<sup>45</sup> Una de las primeras redacciones del principio era la siguiente: “Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a una titularidad absoluta mínima cuya falta supondría violación de las obligaciones del Estado Parte”. (Philip Alston, “Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n.º 3 (agosto de 1987), pág. 353).

<sup>46</sup> Segundo informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1991/17), párr. 10.

<sup>47</sup> Resolución 1993/14 de la Comisión de Derechos Humanos.

<sup>48</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 1994 (Organización de los Estados Americanos, Washington D.C.).

<sup>49</sup> “Todo Estado que haya aceptado obligaciones jurídicas... conviene en que, en toda circunstancia, incluso durante períodos de escasez de recursos, sus obligaciones mínimas y los derechos esenciales correspondientes siguen teniendo vigencia” (Victor Dankwa, Cees Flinterman y Scott Leckie, “Commentary to the Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights” (directrices 9 y 10: obligaciones mínimas y disponibilidad de recursos), *Human Rights Quarterly*, vol. 20, n.º 3 (agosto de 1998), pág. 717).

un criterio de nivel o umbral mínimo<sup>50</sup> se han manifestado a favor de la última posición, afirmando que el alcance de la violación de los derechos socioeconómicos se determinaría entonces por el porcentaje de la población al que no se ha garantizado ese nivel mínimo. Sin embargo, otros han procurado abordar la cuestión desde la perspectiva de las personas que ostentan los derechos, y no desde la perspectiva del Estado obligado a garantizarlos. Un autor afirma que “todo derecho dará lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual se considerará que un Estado Parte viola sus obligaciones”<sup>51</sup>.

Las obligaciones mínimas deben considerarse un primer paso —no la culminación— de un proceso de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. No se considerará que el principio conlleva un enfoque minimalista. En especial, no se utilizará para dar a entender que sólo la base mínima de un derecho económico, social y cultural es justiciable. Las definiciones del contenido de los derechos civiles y políticos se amplían constantemente; lo mismo ocurrirá con los derechos económicos, sociales y culturales, y ello no debe considerarse un obstáculo para hacer frente a las violaciones de esos derechos. Ya se ha trabajado mucho en la determinación de los componentes básicos de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales en lo relativo a la obligación y la titularidad.

---

<sup>50</sup> Bart-Anders Andreassen y otros, “Assessing human rights performance in developing countries: the case for a minimal threshold approach to the economic and social rights”, *Yearbook of Human Rights in Developing Countries 1987/1988*, Copenhague, pág. 341. Véase también Asbjorn Eide, “Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach”, *Human Rights Law Journal*, vol. 10, n.ºs 1 y 2 (1989), págs. 35 a 51.

<sup>51</sup> “No habría justificación para elevar una 'reclamación' a la condición de un derecho (con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada” (Philip Alston, “Out of the abyss ...” (nota 45), págs. 352 y 353).

## LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA

### 1. Medidas asequibles para promover los derechos económicos, sociales y culturales

Uno de los argumentos que se esgrimen contra los derechos económicos, sociales y culturales es que las consideraciones fiscales siempre impedirán que todas las personas que los ostentan los disfruten realmente. Sin embargo, muchas de las obligaciones asociadas con los derechos económicos, sociales y culturales no exigen partidas presupuestarias grandes ni permanentes.

El deber del Estado de garantizar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales y todos los otros derechos humanos abarca todo el espectro de las obligaciones, desde las medidas esencialmente gratuitas a las que claramente exigen un gasto público considerable. Garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (y los derechos civiles y políticos) para los sectores menos favorecidos de la sociedad costará dinero al Estado. Sin embargo, no todos los elementos de los derechos económicos, sociales y culturales requieren, necesariamente, importantes asignaciones presupuestarias. Cuando se necesiten fondos, lo más eficaz es destinar fondos públicos eficiente e inteligentemente a los sectores con mayores necesidades. Estos gastos no tienen por qué hundir a las economías más frágiles. El derecho internacional no estipula que haya que dedicar determinada suma o porción del gasto público a los derechos económicos, sociales y culturales, pero obliga a los Estados a dedicar "el máximo de los recursos de que disponga" para hacerlos efectivos

Por ejemplo, muchos de los componentes básicos del derecho a la vivienda no imponen gastos al Estado ni requieren muchas intervenciones positivas, salvo el compromiso de hacer efectivos los derechos humanos y la necesaria voluntad política. Medidas como garantizar la seguridad de la tenencia y los títulos sobre la tierra, medidas de reforma agraria, la modificación de la legislación nacional, los sistemas de créditos sobre los impuestos, el cumplimiento de las disposiciones sobre la no discriminación, el apoyo a los incentivos al sector privado y permitir la libertad a las organizaciones comunitarias y las ONG que actúen y se organicen libremente pueden exigir la reasignación de recursos, pero a un nivel que no obstaculizará el adelanto económico.

Por encima de todo, deben establecerse estructuras que permitan asignar los fondos según las necesidades. Ello exigirá la participación positiva del Estado para elaborar políticas, leyes y programas plenamente compatibles con los derechos económicos, sociales y culturales. Incluso cuando, a todas luces, los "recursos de que disponga" un Estado son insuficientes, el derecho internacional exige al Estado que garantice el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes teniendo en cuenta las circunstancias, y que demuestre que ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos disponibles, en un esfuerzo por cumplir, con carácter prioritario, esas responsabilidades mínimas<sup>52</sup>.

<sup>52</sup> Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto).

## Justiciabilidad y aplicación interna de los derechos económicos, sociales y culturales

La justiciabilidad y la aplicación internas del Pacto y otras normas internacionales que consagran los derechos económicos, sociales y culturales están siempre presentes en los debates sobre los conceptos básicos de esos derechos<sup>53</sup>. Esas dos cuestiones se vinculan estrechamente al derecho a disponer de recursos eficaces que ostentan las personas que aleguen haber sufrido violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales<sup>54</sup>.

Los recursos pueden ser jurídicos o administrativos; en muchos casos, los recursos administrativos pueden ser suficientes. Sin embargo, como señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el párrafo 9 de la Observación general n.º 9 sobre la aplicación interna del Pacto, cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, es necesario establecer recursos judiciales.

Por mucho tiempo se ha discutido la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En muchos aspectos, ello ha impedido que esos derechos alcanzaran su verdadera estatura jurídica. Algunas de las cuestiones jurídicas que rodean a la justiciabilidad son complejas, pero se observa un rápido aumento de la aceptación internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, debido, sobre todo, a la frecuencia con que se presentan denuncias relativas a esos derechos ante los tribunales nacionales de muchos Estados. En la Observación general n.º 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma lo siguiente: "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".

El Comité ha indicado que una serie de artículos del Pacto son pasibles de una protección y aplicabilidad inmediatas en el sistema judicial, como los relativos a la no discriminación (art. 2.2), la igualdad de derechos para el hombre y la mujer (art. 3), el salario equitativo (art. 7 a) i)), los sindicatos (art. 8), la explotación económica y social de los niños y adolescentes (art. 10.3), la educación primaria gratuita y obligatoria (art. 13.2 a)), las escuelas religiosas y privadas (art. 13.3 y 4) y la libertad de investigación científica y actividad creativa (art. 15.3).

En el párrafo 3 de la Observación general n.º 9, el Comité señala lo siguiente:

Las cuestiones relacionadas con la aplicación interna del Pacto deben considerarse teniendo en cuenta dos principios del derecho internacional: el primero, reflejado en el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, es que "[u]na Parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". En otras palabras, los Estados deben modificar el ordenamiento jurídico interno en la medida necesaria para dar efectividad a las obligaciones dimanantes de los tratados en los que sean Parte. El segundo principio está reflejado en el artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, según el cual "[t]oda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley".

Sin embargo, el hecho de que un Estado no cumpla con su obligación de ofrecer un recurso judicial o de otra clase no es prueba del carácter no justiciable de una determinada norma<sup>55</sup>, sino que indica, en el mejor de los casos, una visión incompleta de los derechos humanos. "Denegar a un individuo o un grupo la capacidad para presentar

<sup>53</sup> Matthew C. R. Craven, "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", *Netherlands International Law Review*, vol. XL, n.º 3 (1993), págs. 367 a 404.

<sup>54</sup> En los Principios de Limburgo se hace hincapié en que "los Estados Partes deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario" (principio 19). Considerando que en el Pacto no se prevé un procedimiento de denuncia individual, la plena aplicación de los derechos consagrados en el texto depende en mayor medida de las leyes que se promulguen y los recursos que se ofrezcan a nivel nacional.

<sup>55</sup> Michael Addo "The justiciability of economic, social and cultural rights", *Commonwealth Law Bulletin*, vol. 14, n.º 4 (octubre de 1988), págs. 1425 a 1432.

reclamaciones de tipo constitucional contra el Estado en materia de nutrición, vivienda, salud y educación excluye esas esferas de un proceso de intercambio y debate razonados y priva de un útil foro para el reconocimiento y la reparación de injusticias<sup>56</sup>. La intervención judicial para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales no se deniega por el carácter de esos derechos, sino por la falta de competencia o voluntad del órgano jurisdiccional para tratar y examinar las reclamaciones relativas a esos derechos y pronunciarse al respecto<sup>57</sup>. Por ejemplo, el sistema judicial puede intervenir en relación con casi todos los elementos fundamentales del derecho a una vivienda adecuada<sup>58</sup>.

También en el párrafo 3 de la Observación general n.º 9, el Comité señala lo siguiente:

... los Estados Partes que pretendan justificar el hecho de no ofrecer ningún recurso jurídico interno frente a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tendrán que demostrar o bien que esos recursos no son "medios apropiados" según los términos del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o bien que, a la vista de los demás medios utilizados, son innecesarios. Esto será difícil demostrarlo, y el Comité entiende que, en muchos casos, los demás medios utilizados puedan resultar ineficaces si no se refuerzan o complementan con recursos judiciales.

Tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8) como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 2) reconocen que toda persona cuyos derechos o libertades hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene una disposición similar ni tiene, actualmente, un procedimiento de denuncia. Sin embargo, el Comité ha presentado a la Comisión de Derechos Humanos un proyecto de protocolo facultativo del Pacto que permitiría a las personas y los grupos presentar denuncias por incumplimiento del Pacto. Además, un número creciente de Estados ha elaborado recursos judiciales y extrajudiciales que pueden interponerse en caso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aun cuando las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se recojan en ningún procedimiento nacional directo de denuncia, el Pacto puede seguir desempeñando un importante papel en la aplicación e interpretación del derecho interno. Como mínimo, los tribunales nacionales deberían considerar el derecho internacional de los derechos humanos como una ayuda en la interpretación del derecho nacional y garantizar que el derecho nacional se interpretara y aplicara en armonía con los tratados de derechos humanos que imponen obligaciones a un Estado. Siempre que sea posible, los tribunales deben evitar adoptar decisiones que dejen a su Estado en una situación que entrañe una violación de los términos de un tratado ratificado. En muchas constituciones nacionales se obliga al poder legislativo a no sancionar leyes ni aceptar políticas que sean manifiestamente contrarias a las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Craig Scott y Patrick Macklem, "Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African Constitution", *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 141, n.º 1 (1992), pág. 28.

<sup>57</sup> Sin embargo, en lo que atañe al Convenio Europeo de Derechos Humanos "la prueba decisiva para que un determinado derecho se incluya en el sistema del Convenio no reside en el tema a que se refiere ese derecho, sino más bien en si puede ser amparado por los mecanismos del Convenio, es decir por el sistema jurisdiccional" (F. G. Jacobs, "The extension of the European Convention on Human Rights to include economic, social and cultural rights", *Human Rights Review*, vol. III, n.º 3 (1978), págs. 168 y 169). Véase también, Alexandre Berenstein "Economic and social rights: their inclusion in the European Convention on Human Rights — problems of formulation and interpretation", *Human Rights Law Journal*, vol. 2, partes 3 y 4 (diciembre de 1981), págs. 257 a 280.

<sup>58</sup> Scott Leckie, "The justiciability of housing rights", *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, Coomans y van Hoof (eds.), Utrecht, SIM, 1995, pág. 35.

<sup>59</sup> Además, actualmente las denuncias de violación de los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser presentadas y juzgadas mediante numerosos procedimientos internacionales y regionales, como los de la OIT y la UNESCO, y con arreglo a las disposiciones del Protocolo de San Salvador de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos y la Carta Social Europea. Análogamente, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa también son responsables de garantizar algunos derechos económicos y sociales, y han previsto

Las normas mundiales son importantes precisamente por las dificultades relacionadas con la aplicabilidad nacional o la validez directa de los textos relativos a los derechos humanos en los regímenes jurídicos nacionales. Sin embargo, solamente se puede luchar contra las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales si las normas internacionales se incorporan paulatinamente a las estructuras jurídicas nacionales y se intensifican la justiciabilidad y efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel local. Sería imposible que cada violación de los derechos humanos fuera juzgada en un foro internacional. La jurisdicción primaria para imponer judicialmente el respeto de los derechos humanos sigue siendo la del derecho nacional. Por consiguiente, el derecho internacional de los derechos humanos insiste en el establecimiento de mecanismos nacionales que impongan el respeto y la protección de los derechos humanos.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **2. Los tribunales y los derechos económicos, sociales y culturales en Sudáfrica: la institución nacional de derechos humanos como supervisora del sistema judicial**

En la sentencia que dictó en la causa titulada *Gobierno de la República de Sudáfrica y otros c. Grootboom y otros*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC), el Tribunal Constitucional de Sudáfrica adoptó decisiones de largo alcance en materia de derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo con las disposiciones de la Constitución de Sudáfrica.

Irene Grootboom y otras 900 personas desplazadas habían estado viviendo en condiciones insoportables en un asentamiento precario llamado Wallacedene. Decidieron mudarse y levantar sus chozas y refugios en un terreno baldío al que llamaron "New Rust". El terreno era de propiedad privada y se había destinado a viviendas de bajo costo. En mayo de 1999, los ocupantes de New Rust fueron desalojados por la fuerza en cumplimiento de una orden del juzgado de paz. Sus viviendas fueron derribadas e incendiadas y sus posesiones destruidas. Los ocupantes se refugiaron bajo las estructuras que pudieron improvisar en el campo de deportes de Wallacedene. Los desalojados presentaron una solicitud urgente ante el Tribunal Supremo, que ordenó al Estado dar refugio a los ocupantes. El Estado apeló la orden ante el Tribunal Constitucional.

La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica y el Community Law Centre de la Universidad de Western Cape, que solicitaron intervenir en la causa y fueron autorizados, presentaron alegatos por escrito y orales ante el Tribunal. El Tribunal Constitucional expresó su reconocimiento a la Comisión de Derechos Humanos y al Community Law Centre por su enfoque minucioso, útil y creativo de las difíciles y delicadas cuestiones que encerraba esta causa.

El Tribunal Constitucional ordenó al Estado que hiciera lo necesario para cumplir con su obligación constitucional de establecer, financiar, aplicar y supervisar medidas que permitieran prestar socorro a los que se encontraban en una situación de necesidad apremiante.

---

algunos mecanismos correctivos. Se han invocado otros procedimientos de petición de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en defensa de los derechos económicos, sociales y culturales. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer tiene un protocolo facultativo que autoriza al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a recibir denuncias individuales. En ese mismo sentido, se está examinando un proyecto de protocolo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.



El Tribunal también comentó que, con arreglo a la Constitución, la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica tenía el deber de “vigilar y evaluar el respeto de los derechos humanos en la República”. El Tribunal decidió que la Comisión debía vigilar el cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones constitucionales de conformidad con la sentencia dictada por el Tribunal en la causa e informar al respecto.

Los siguientes principios pueden servir para que todos quienes ostentan los derechos económicos, sociales y culturales tengan acceso a recursos eficaces<sup>60</sup>:

1. El derecho a recursos eficaces debe ser real, práctico y no ilusorio;
2. El mejoramiento progresivo de las salvaguardias jurídicas nacionales de los derechos económicos, sociales y culturales debe considerarse un componente de la efectividad progresiva de esos derechos;
3. Salvo en circunstancias extremas, no se permite imponer medidas regresivas a las salvaguardias jurídicas nacionales;
4. El deber de la justicia de interpretar sin excepción llega incluso a la omisión legislativa y no se satisface basándose formalmente en la regla de la ambigüedad;
5. La protección nacional de los derechos civiles y políticos lleva implícitos recursos nacionales ante la violación de determinados derechos económicos, sociales y culturales.

### **Evitación de las medidas regresivas**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha procurado poner trabas a lo que ha denominado “medidas deliberadamente regresivas” de los Estados Partes respecto del Pacto. El Comité ha dicho que esas medidas “deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”<sup>61</sup>. Una “medida regresiva” es la que conduce, directa o indirectamente, a un retroceso de los derechos reconocidos en el Pacto. Una medida deliberadamente regresiva sería una nueva ley que estableciera el carácter voluntario y no obligatorio de la educación primaria, en contravención con el Pacto, o que recortara el gasto público destinado a los servicios de atención de la salud materna, lo que provocaría un aumento considerable de la mortalidad materna e infantil.

El Comité centró sus críticas en las medidas deliberadas, lo que no restringe la prohibición de establecer medidas que reduzcan el nivel de disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. En realidad, la prohibición se aplica a cualquier medida adoptada conscientemente que disminuya el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque el carácter regresivo no sea una consecuencia intencional y deseada de la medida.

<sup>60</sup> Las Directrices de Maastricht también contienen las disposiciones siguientes: “*Acceso a las vías de reparación*. 22. Toda persona o toda colectividad que sea víctima de una violación de un derecho económico, social o cultural tendrá acceso a un recurso judicial efectivo o a otras vías de reparación apropiadas, tanto en el plano nacional como en el internacional. *Reparación adecuada*. 23. Todas las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienen derecho a una reparación adecuada, que puede revestir la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o de garantías de no repetición. *Prohibición de toda aceptación oficial de las violaciones*. 24. Los órganos judiciales nacionales y los demás órganos evitarán hacer declaraciones que puedan tener como resultado la aceptación oficial de la violación de una obligación internacional cometida por el Estado interesado. Como mínimo, las autoridades judiciales nacionales habrán de tomar en consideración las disposiciones correspondientes de la normativa internacional y regional en materia de derechos humanos como ayuda interpretativa al formular cualquier decisión relativa a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales”.

<sup>61</sup> Observación general n.º 3, párr. 9.

Los Estados deben actuar con sumo cuidado y precaución al adoptar medidas que puedan violar los derechos humanos, directa o indirectamente. Por lo tanto, la prohibición se extiende a las medidas adoptadas con negligencia que limiten el disfrute de los derechos humanos.

Es posible que una medida que haya tenido como consecuencia no intencional la reducción del disfrute de los derechos humanos no sea en sí una medida deliberadamente regresiva y que, por lo tanto, no viole en sí misma el Pacto. Sin embargo, cuando el retroceso se haga evidente, el Estado deberá, con arreglo a sus obligaciones generales estipuladas en el Pacto, actuar de inmediato para corregir la medida. La obligación de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales implica que no debe producirse, por acción u omisión, un retroceso que resulte en un nivel inferior de disfrute de los derechos.

---

## **II. LA NATURALEZA DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS**

---



## **A. LA IMPORTANCIA DE UN MANDATO AMPLIO Y CLARAMENTE DEFINIDO BASADO EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

### **Los Principios de París**

Por institución nacional de derechos humanos se entiende un órgano establecido por un gobierno en virtud de la constitución o por ley, cuyas funciones se definen concretamente en función de la promoción y protección de los derechos humanos<sup>62</sup>.

Los principios relativos a la situación de las instituciones nacionales, conocidos como "Principios de París" (véase anexo), sientan los criterios mínimos internacionales que determinan la eficacia de una institución nacional de derechos humanos<sup>63</sup>.

Según estos principios, las instituciones nacionales de derechos humanos tendrán:

- Independencia;
- Competencia para promover y proteger los derechos humanos;
- Un mandato amplio, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo;
- Una composición plural tanto en lo que respecta a sus miembros como a sus empleados;
- Miembros designados mediante una ley oficial en la que se establezca la duración específica de su mandato;
- Recursos suficientes para cumplir su mandato y ejercer sus funciones;
- Accesibilidad a las víctimas, posibles y reales, de los infractores de los derechos humanos;
- Una metodología de cooperación con el gobierno, las ONG, las organizaciones del sector privado y los particulares, en el ámbito nacional e internacional.

En lo que respecta a las actividades, en los Principios se exige a las instituciones nacionales que:

- Presenten informes sobre la promoción y protección de los derechos humanos;
- Promuevan y aseguren que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
- Fomenten la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Colaboren en la redacción de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas y, en su caso, emitan una opinión a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
- Cooperen con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones nacionales de otros países;

<sup>62</sup> Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*, Serie de Capacitación Profesional n.º 4, 1995, párr. 39.

<sup>63</sup> *Ibid.*, para un análisis más detallado de los Principios de París y los diversos elementos de las normas mínimas internacionales que establecen.

- Colaboren en la elaboración de programas relativos a la enseñanza e investigación en la esfera de los derechos humanos y participen en su aplicación;
- Den a conocer los derechos humanos.

### **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

#### **3. El mandato de la Comisión de Derechos Humanos de Fiji**

La Comisión de Derechos Humanos de Fiji es un órgano de derecho público que tiene por objeto desempeñar las funciones que le confiere la Ley de la comisión de derechos humanos de 1999. Las funciones de la Comisión de Derechos Humanos de Fiji, que se describen en la Constitución y en la Ley de derechos humanos de 1999, incluyen:

- Dar a conocer a la población la naturaleza y el contenido de la Carta de Derechos, así como las disposiciones de las convenciones internacionales y demás instrumentos internacionales en que tengan su origen, así como las funciones del Comité de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial y otros órganos de la Asamblea General de las Naciones Unidas encargados de la promoción del respeto de los derechos humanos;
- Formular recomendaciones al Gobierno acerca de los asuntos que afecten a la observancia de los derechos humanos, incluso formulando la recomendación de que una cuestión determinada relativa a los efectos jurídicos de una disposición de la Carta de Derechos se remita al Tribunal Supremo solicitando su opinión.

La Carta de Derechos de Fiji contiene disposiciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, entre ellos los derechos laborales, el derecho a no sufrir discriminación por una serie de motivos enumerados en dicha Carta, en particular la situación económica, y el derecho a la educación. La Constitución obliga al Parlamento a promover programas encaminados a lograr que todos los grupos de personas desfavorecidas tengan una igualdad de acceso a la educación y la formación, a la tierra y la vivienda, y a la participación en el comercio y en el servicio al Estado.

La Ley de derechos humanos de Fiji reconoce la importancia de que la Comisión observe los Principios de París.

Además, la institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. También pueden fomentar y facilitar la mediación o la solución de diferencias y determinar o recomendar los recursos jurídicos apropiados.

Además de estas normas mínimas, para que la institución nacional de derechos humanos sea eficaz deberá actuar en un entorno externo propicio. En el gobierno debe existir la voluntad política necesaria para permitir que la institución nacional de derechos humanos desempeñe su mandato. Deben existir órganos judiciales eficaces e independientes y otras instituciones democráticas, una sociedad civil comprometida así como una administración pública y unas fuerzas militares y policiales sensibilizadas. Igual importancia reviste que la institución nacional cuente con una plantilla de profesionales decididos y competentes. Los miembros de la institución y sus empleados deben defender los valores de los derechos humanos y tener experiencia en esa esfera. Deben ser defensores creíbles de los derechos humanos a los ojos de la sociedad civil, en especial las ONG de derechos humanos, además de poseer las cualificaciones y co-

nocimientos adecuados para desempeñar el trabajo que se les encomienda. Asimismo, son esenciales también una importante capacidad de dirección y la buena gestión de la institución.

Por último, una institución nacional de derechos humanos eficaz necesita gozar de una comprensión generalizada y de la aceptación de su singular mandato en relación con otros mecanismos democráticos, en particular el gobierno, el poder legislativo, el poder judicial y las organizaciones de la sociedad civil, todos los cuales forman parte de un sistema nacional de protección y promoción de los derechos humanos.

## **B. ELEMENTOS PARA LA APLICACIÓN EFICAZ DE UN MANDATO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan “un papel que puede ser decisivo” en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Las instituciones de este tipo establecidas con arreglo a los Principios de París reciben el mandato especial de trabajar en el ámbito de los derechos humanos. Se trata de organizaciones oficiales independientes creadas por ley que poseen atribuciones y funciones específicas, lo que les confiere una condición y, por tanto, una credibilidad que no tienen las organizaciones gubernamentales ni las ONG. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden catalizar medidas y cambios positivos en relación con todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales.

En su Observación general n.º 10, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales encarece a los Estados Partes a que velen por que en los mandatos asignados a todas las instituciones nacionales de derechos humanos se preste una atención apropiada a los derechos económicos, sociales y culturales, y pide a los Estados Partes que, en los informes periódicos que preparen y presenten con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyan detalles tanto sobre los mandatos como sobre las principales actividades de esas instituciones.

En la Observación general n.º 10 se determinan los tipos de actividades que puede realizar una institución nacional de derechos humanos para proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales:

- La realización de programas de promoción, educación e información;
- El minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que respetan los derechos económicos, sociales y culturales;
- La prestación de asesoramiento técnico;
- La determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales;
- La realización de investigaciones y estudios;
- La vigilancia de la observancia de derechos específicos;
- El examen de reclamaciones específicas.

### **Interpretación del mandato**

Según los Principios de París, una institución nacional de derechos humanos “será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos”<sup>64</sup>. El mandato de una institución nacional de derechos humanos suele fijarse en términos muy generales, puede aludir específicamente a ciertos derechos o categorías de derechos, pero también puede referirse a los derechos humanos en general. Sea cual fuere la forma en que se exprese, el mandato debe ser interpretado por la institución nacional de derechos humanos para desempeñar su tarea. El hecho de tener que interpretar su mandato ofrece a la institución nacional la ocasión de delimitar su jurisdicción y sus responsabilidades así como su interpretación de su papel y sus funciones. La manera de entender e interpretar su propia jurisdicción conformará todo su trabajo: desde sus

<sup>64</sup> Principio 1.



investigaciones, recomendaciones y estudios hasta sus actividades de supervisión, desarrollo normativo y asesoramiento.

Para ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales, una institución nacional de derechos humanos no sólo tendrá que plantearse si su mandato abarca estos derechos y cómo lo hace, sino también si abarca todos los tipos de infractores de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>65</sup>.

Según los principios de interpretación generales, los derechos humanos deberían ser objeto de la interpretación más amplia posible mientras que las restricciones al respecto deberían entenderse de la forma más limitada posible. La institución nacional de derechos humanos debería entender su mandato de forma tan amplia y exhaustiva como fuera posible, siempre supeditada a su ley fundacional y al derecho nacional e internacional. En particular, en la medida en que el texto de la ley fundacional lo permita, debería entenderse que la referencia a los derechos humanos engloba a todos los derechos humanos (civiles, culturales, económicos, políticos y sociales).

Los derechos económicos, sociales y culturales también pueden incluirse en las competencias de una institución nacional de derechos humanos aplicando el principio de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos: las normas de derechos humanos constituyen un todo integrado y global en el que los derechos están interrelacionados. Por ejemplo, el derecho a la vida repercute en el derecho a la salud y a la educación; y el derecho a la libertad de movimiento repercute en el derecho al propio sustento. Incluso aunque el mandato de una institución nacional de derechos humanos pueda referirse exclusivamente a los derechos civiles y políticos, tendrá jurisdicción para ocuparse de muchas cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales a través del derecho a la vida, a la igualdad y a la no discriminación.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **4. El mandato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India se creó en virtud de la Ley de protección de los derechos humanos de 1993 con el mandato de proteger y promover los derechos garantizados por la Constitución de la India o consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y cuyo cumplimiento puede exigirse ante los tribunales de la India.

Las funciones de la Comisión incluyen: investigar las supuestas violaciones de derechos; intervenir en los procesos ante los tribunales; visitar cárceles; examinar y analizar la legislación nacional y los instrumentos internacionales; realizar estudios; examinar y analizar la situación de derechos humanos; sensibilizar y educar, y fomentar la participación de las ONG y de otras instituciones.

La Comisión ha realizado numerosas investigaciones acerca de cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el trabajo degradante y las instituciones educativas y de salud mental. En abril de 2000, la Comisión celebró una Consulta regional sobre salud pública y derechos humanos en Nueva Delhi.

<sup>65</sup> La sociedad civil también está interesada en que las instituciones nacionales de derechos humanos tengan un amplio mandato para ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales. Organizaciones como Forum Asia y el Centro para la Igualdad del Derecho a la Vivienda (Canadá) están alentando a las instituciones nacionales de derechos humanos a que encuentren formas creativas de interpretar sus mandatos.

El mandato de una institución nacional de derechos humanos también puede limitar su jurisdicción a las violaciones de derechos cometidas por ciertas categorías de organizaciones o personas; lo más habitual es que se limite a los infractores del sector público, es decir, los gobiernos y sus funcionarios y agentes. La institución nacional de derechos humanos puede entender que su jurisdicción para investigar denuncias contra el Estado incluye también los actos cometidos por organizaciones y que están financiados, subvencionados o regulados en gran medida por el Estado. Se anima a las instituciones nacionales a incluir en sus competencias un mandato relativo al sector privado que, cada vez con mayor frecuencia, proporciona servicios esenciales.

Generalmente, la interpretación que hace una institución nacional de derechos humanos de su mandato y su jurisdicción está sometida a examen judicial. Ello debería animar a la institución a interpretar su mandato de forma tan amplia como sea posible, pues no tiene por qué mostrarse cauta, y no debería serlo, ya que puede confiar en que, si va más allá de su autoridad legal, un tribunal puede revisar su decisión y dictar una sentencia definitiva sobre el alcance de su ley fundacional.

La forma en que una institución nacional de derechos humanos entiende e interpreta su jurisdicción debe darse a conocer de forma clara, tanto interna como externa, a través de declaraciones sobre su misión, planes estratégicos y operacionales, directrices normativas, boletines, informes anuales y de otra índole y otras publicaciones, así como a través de su sitio web. Esto ayuda a la institución nacional a actuar de forma sistemática y de conformidad con la política y la jurisprudencia que ha desarrollado. Además, ayuda al público en general a saber de qué manera podría resolver la institución determinados asuntos. Por último, fomenta que la institución nacional de derechos humanos rinda cuentas de su labor.

## **Independencia**

La independencia de una institución nacional de derechos humanos puede garantizarse por medios jurídicos, operacionales y financieros, así como procesos de nombramiento y cese democráticos y abiertos, y con procedimientos acordados, bien definidos y sistemáticos para fijar las asignaciones financieras anuales.

Una institución nacional de derechos humanos tiene que ser capaz de fijar sus prioridades en función de un mandato definido por las leyes que podría englobar las competencias para investigar de forma independiente casos de violaciones de derechos humanos sin la dirección del gobierno; supervisar la observancia de los derechos humanos; adoptar políticas y realizar actividades de promoción. Asimismo, debe ser capaz de gestionar sus propios recursos financieros mediante las asignaciones presupuestarias acordadas sin la injerencia de los diversos ministerios. El hecho de poder fijar sus propias prioridades financieras conferirá una mayor independencia a la institución; sin embargo, esto no significa que una institución nacional de derechos humanos puede independizarse completamente del gobierno en sus actividades.

A diferencia de una ONG, una institución nacional de derechos humanos debe observar un mandato prescrito por ley y, por tanto, el gobierno puede ser decisivo al establecer la naturaleza y el alcance de ese mandato a través de los órganos legislativos. En muchos casos, aunque sea preferible un proceso de selección más abierto y transparente, el gobierno puede estar facultado para designar a los miembros de la institución. Es común en algunas de las instituciones nacionales de derechos humanos establecidas hace tiempo que todos sus miembros sean nombrados por el gobierno, que la participación externa sea escasa o inexistente y que presenten poca transparencia.

Sin embargo, en los últimos tiempos las nuevas generaciones de este tipo de instituciones, basadas en los Principios de París, tienen leyes fundacionales mucho más innovadoras que reducen el control del gobierno sobre los nombramientos y las asignaciones presupuestarias, y tienen en cuenta la importancia de celebrar una amplia consulta pú-

blica y la necesidad de que la institución sea autónoma desde el punto de vista financiero. Del mismo modo, las instituciones están facultadas para fijar sus propios programas en el marco de amplios mandatos para promover y proteger los derechos humanos.

### **Funciones**

Las funciones que se acaban de enumerar no deberían considerarse compartimientos estancos sino elementos de una metodología integrada con diversas funciones que se apoyan e influyen mutuamente. Por ejemplo, es frecuente que las funciones de investigación, supervisión y desarrollo normativo proporcionen información esencial y un marco analítico para la investigación de las denuncias. Al mismo tiempo, los resultados de las investigaciones, en particular las soluciones de diferencias, las medidas de reparación y las decisiones judiciales o cuasijudiciales pueden ser muy valiosas para orientar las nuevas investigaciones y el desarrollo normativo, las reformas legislativas y las actividades de asesoramiento, educación pública y comunicación.

### **Atribuciones**

Las instituciones nacionales de derechos humanos necesitan las atribuciones adecuadas para desempeñar sus mandatos y funciones. Esto ha de hacerse mediante un texto constitucional o legislativo (en general, el texto legislativo es más amplio). La ley por la que se establece la institución puede conferirle atribuciones en relación con el acceso a las instituciones públicas y privadas; asimismo, puede contemplar la investigación de las violaciones de derechos humanos. Estas competencias pueden incluir la facultad de exigir que se presenten documentos y otras pruebas; obligar a los testigos a prestar declaración; y acceder a distintos locales y registrarlos. Es posible que la ley también prevea sanciones que pueden imponerse a aquellos que no cumplen las órdenes dictadas por la institución nacional en el ejercicio de estas atribuciones.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben también tener competencias de carácter más administrativo relativas a su gestión interna, como la facultad de contratar empleados, recibir y gastar fondos, y adquirir locales y otros bienes. Estas atribuciones son necesarias para el correcto funcionamiento y la buena gestión de la institución, así como para garantizar su independencia y, por tanto, son indirectamente necesarias para que las actividades de la institución sean eficaces.

### **Accesibilidad**

Una institución nacional de derechos humanos eficaz es fácilmente accesible para las personas y grupos cuyos derechos está encargada de proteger y promover. El principio de la accesibilidad exige que las personas conozcan la institución nacional y su función, que les sea materialmente posible ponerse en contacto con la institución y que sus empleados les dispensen un trato adecuado.

Una institución nacional de derechos humanos no será accesible al público si éste desconoce su existencia y sus funciones o está mal informado al respecto. La institución debería buscar formas creativas de darse a conocer, especialmente para llegar a los grupos más vulnerables con los que suele ser difícil entrar en contacto y que tienden a mostrarse reacios a expresar sus preocupaciones ante un órgano oficial. La accesibilidad física debe incluir el acceso a las personas que viven en zonas rurales y remotas; para ello puede ser necesario crear oficinas locales o que los funcionarios sobre el terreno realicen visitas periódicamente para proporcionar un amplio abanico de servicios y garantizar una buena comunicación. Tampoco debe olvidarse que es esencial la existencia de instalaciones, servicios e información accesibles para las personas con discapacidades.

El trato adecuado es el tercer componente de la accesibilidad: una institución nacional de derechos humanos no será accesible si aquellos que son víctimas de una violación

de sus derechos consideran que es inaccesible u hostil, o que es difícil comunicarse con ella. Los métodos y procedimientos de trabajo deben ser adecuados para las víctimas, posibles y reales, de las infracciones. Deberían proporcionarse servicios y documentos en las lenguas usadas por la población. Entre los miembros y los empleados de la institución deberían figurar personas procedentes de grupos tradicionalmente marginados, como las mujeres, las minorías étnicas y raciales, las personas con discapacidad y los grupos cuyos derechos son violados o que se encuentran en peligro.

### **Cooperación**

Los Principios de París reconocen que una institución nacional de derechos humanos eficaz no funcionará por sí sola sino que establecerá y reforzará relaciones de cooperación con organizaciones y grupos muy diversos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos tienen mandatos y funciones muy específicos, pero deberían ejercerlos en colaboración y en asociación con otros mecanismos democráticos encargados de la protección y la promoción de los derechos humanos, en particular el gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, la policía y el ejército, las ONG y las organizaciones de la sociedad civil, y los particulares.

Establecer y mantener una estrecha relación con las ONG y la sociedad civil es fundamental ya que estos grupos se ocupan directa o indirectamente de promover y proteger los derechos humanos.

Una institución nacional de derechos humanos debería también procurar colaborar, siempre que sea posible, con las comunidades locales y los grupos marginados. Debería considerarse la encargada de ofrecer los medios para proteger y promover sus propios derechos a aquellos que corren el mayor riesgo de sufrir violaciones de derechos humanos. Las víctimas reales y posibles tienen derecho a participar y, por tanto, deberían ser participantes fundamentales en el desarrollo y la aplicación de estrategias, programas y actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **5. La Comisión de Derechos Humanos de Uganda**

La Comisión de Derechos Humanos de Uganda es un órgano público creado para proteger y promover los derechos humanos. Las funciones de esta comisión, que se estipulan en la Constitución y en la Ley de la comisión de derechos humanos n.º 4 de 1997, incluyen las siguientes:

- El establecimiento de un programa continuo de investigación, educación e información para mejorar el respeto de los derechos humanos;
- La recomendación al parlamento de medidas prácticas para promover los derechos humanos, en particular la indemnización de las víctimas de violaciones de derechos humanos, o de sus familias;
- La formulación, aplicación y supervisión de los programas destinados a sensibilizar a los ciudadanos ugandeses con respecto a sus deberes cívicos y enseñarles a apreciar sus derechos y obligaciones como ciudadanos libres.

La Constitución de Uganda contiene disposiciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho a la educación, el derecho a la cultura, el derecho a un medio ambiente limpio y saludable, y el derecho a trabajar. La Constitución exige a la Comisión de Derechos Humanos que elabore programas y actividades para promover y proteger esos derechos.

## **Eficacia y capacidad operacionales**

Inevitablemente, las instituciones nacionales de derechos humanos tendrán que satisfacer siempre grandes necesidades y demandas con recursos limitados. Como cualquier otra organización, tendrán que esforzarse por que sus métodos de trabajo sean lo más eficientes y eficaces posible.

Para gestionar eficazmente sus limitados recursos, las instituciones nacionales de derechos humanos deberán fijar estrictamente sus prioridades y respetar rigurosamente los presupuestos y planes estratégicos que se hayan establecido y autorizado. Es posible que una institución nacional de derechos humanos necesite buscar apoyo financiero y técnico del exterior; además, descubrirá que las tecnologías de la información y las comunicaciones y sus recursos son esenciales para la eficacia y la capacidad operacional y debería intentar adquirir los mejores productos disponibles.

Cada institución nacional de derechos humanos tendrá que establecer sus propios métodos de trabajo y un reglamento sobre una serie de cuestiones, como los criterios para establecer grupos de trabajo, los procedimientos que se han de seguir para investigar las denuncias, la metodología de los estudios y las investigaciones, y el calendario y la frecuencia de las reuniones y las actividades de formación de su personal. La elaboración de determinados métodos y procedimientos y la adhesión a éstos contribuirá a optimizar la eficacia operacional. Asimismo, velarán por que las situaciones más apremiantes reciban la rápida atención que requieren.

Los empleados de las instituciones nacionales de derechos humanos deben estar comprometidos con la causa de los derechos humanos, estar informados en la materia, y desempeñar sus funciones con delicadeza y habilidad. Su trabajo debe realizarse con eficacia y objetividad. Se necesitará una descripción clara de sus funciones así como procedimientos de contratación, evaluación y promoción justos y eficaces. Tanto los nuevos empleados como los antiguos necesitarán una buena formación, y tendrán derecho a recibirla.

La institución nacional de derechos humanos debería examinar y evaluar periódicamente no sólo sus resultados globales sino también su estructura, gestión, procesos y procedimientos, actividades y programas específicos.

## **Rendición de cuentas**

Para lograr la eficacia institucional, es preciso crear un sistema de rendición de cuentas basado en metas concretas y comprobables. Además de rendir cuentas al gobierno y/o al parlamento sobre los aspectos legales y financieros, la institución nacional de derechos humanos también debe encontrar la manera de responder ante los grupos y particulares cuyos derechos debe promover y proteger. Por ejemplo, sus procedimientos y procesos deberían ser visibles y transparentes; y sus procesos de toma de decisiones deberían ser abiertos, racionales, sistemáticos y compartidos. La elaboración de declaraciones sobre su misión y sus valores, objetivos estratégicos y planes, códigos deontológicos, normas sobre calidad de los servicios y manuales procedimentales puede ser un instrumento importante para que la institución nacional de derechos humanos garantice la mayor eficacia en sus actividades, las dé a conocer y rinda cuentas al respecto.

Las evaluaciones tanto internas como públicas de la actuación de una institución nacional de derechos humanos, en particular la presentación de informes anuales sobre sus actividades, sus resultados y el uso de los recursos contribuirá a reforzar la credibilidad pública de la institución. Estas evaluaciones deberían ser sometidas al escrutinio, la opinión y el debate públicos.

## C. DIFICULTADES DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden encontrar una serie de dificultades al ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales. Deberán examinarse todos los aspectos de la cuestión para prever los obstáculos y dificultades que puedan surgir y hacerles frente.

### Factores internos<sup>66</sup>

La primera dificultad para las instituciones nacionales de derechos humanos es la de aumentar el nivel de conocimiento y aceptación de los derechos económicos, sociales y culturales entre sus miembros y su personal. Es posible que éstos ya sean conscientes de la importancia de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos, pero muy probablemente tendrán más conocimientos y experiencia en la esfera de los derechos civiles y políticos. Las instituciones nacionales deberán desarrollar metodologías y enfoques apropiados para asumir los derechos económicos, sociales y culturales y dar prioridad a su aplicación.

No bastará el conocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales o su adhesión a ellos. Las instituciones nacionales de derechos humanos también necesitarán capacidad institucional para asumir los derechos económicos, sociales y culturales, y ello dependerá de la disponibilidad de recursos financieros y de personal. Probablemente, las instituciones nacionales tendrán una importante carga de trabajo y muchos casos pendientes; su personal no contará con suficiente experiencia y formación en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales; y es posible que las redes que la institución haya establecido con entidades interesadas externas no estén bien desarrolladas o sean ineficaces. Es posible también que la coordinación y la planificación no sean adecuadas. Todos estos factores dificultarán la capacidad de las instituciones para proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales.

Es necesario que las instituciones nacionales de derechos humanos definan normas, en particular indicadores, puntos de referencia y objetivos, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. El seguimiento de estos derechos requiere que el personal de las instituciones nacionales de derechos humanos conozca mejor las dimensiones y parámetros de cada derecho y las correspondientes obligaciones del Estado<sup>67</sup>. Las normas internacionales, en particular las que figuran en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, les serán de ayuda en este sentido. Será necesario que complementen sus aptitudes en la investigación de violaciones concretas con competencias para determinar los hechos, recopilar y analizar datos primarios y secundarios, y analizar información económica, en particular la presupuestaria<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Texto adaptado de *National Human Rights Institutions at Work: The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, actas del Programa regional de formación para Asia sobre instituciones nacionales de derechos humanos en la práctica, organizado por la Fundación Canadiense de los Derechos de la Persona y la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, Antipolo City (Filipinas), 9 a 14 de mayo, 1999, pág. 47.

<sup>67</sup> "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (módulo 19), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8), pág. 366.

<sup>68</sup> Véase D. J. Ravindran, Manuel Guzmán y Babes Ignacio (eds.), *Handbook on Fact-finding and Documentation of Human Rights Violations*, Bangkok, Asian Forum for Human Rights and Development (Forum Asia), 1994.

## Factores externos

Ninguna institución nacional de derechos humanos puede solucionar por sí sola todos los problemas de derechos humanos de su país. Para que su labor en favor de los derechos económicos, sociales y culturales sea eficaz, es preciso que el entorno exterior sea favorable y propicio: órganos jurisdiccionales eficaces, instituciones democráticas responsables y una sociedad civil comprometida y eficaz. Muy pocas instituciones nacionales de derechos humanos, por no decir ninguna, reunirán estas condiciones ideales. Por consiguiente, las instituciones nacionales de derechos humanos deben ser conscientes de que el entorno político, económico, social y cultural puede impedirles funcionar de manera independiente y eficaz y obstaculizar su labor en favor de los derechos económicos, sociales y culturales. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían considerar los siguientes puntos:

- El nivel de capacidad e independencia de las instituciones judiciales y sus efectos sobre la capacidad de funcionamiento de éstas;
- El marco legislativo nacional y las obligaciones existentes en virtud de tratados internacionales relativos al cumplimiento de las decisiones sobre recursos jurídicos;
- Las estrategias para reducir el riesgo de ser arrastradas a conflictos partidistas;
- Las medidas para educar al público y a la sociedad civil sobre su mandato;
- El modo de sensibilizar al gobierno, el ejército y la policía sobre su función y sus competencias.

A veces, las sociedades con una historia reciente de grandes violaciones de derechos humanos, o en las que se está produciendo una transformación, deben luchar contra una cultura de impunidad en la que las personas se consideran por encima de la ley<sup>69</sup>. En una sociedad así, las instituciones nacionales de derechos humanos deberán fomentar el respeto de las instituciones democráticas de su país, incluidas las propias instituciones nacionales de derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos también se enfrentan a interpretaciones contradictorias de los derechos humanos y al cuestionamiento de la noción de universalidad de todos los derechos. En un Estado que todavía no haya ratificado los principales tratados internacionales de derechos humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos deberán dar prioridad a la promoción de la ratificación de los tratados y a su incorporación en el derecho interno. Además, una interpretación restrictiva de los derechos humanos también puede afectar a la interpretación del gobierno respecto del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos e impedir que esas instituciones se ocupen de las cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.

Asimismo, las instituciones nacionales de derechos humanos deben hacer frente en sus actividades de promoción a *interpretaciones erróneas*, falta de concienciación y malentendidos comunes entre el público, los funcionarios públicos, e incluso los órganos judiciales, acerca de la naturaleza específica de los derechos económicos, sociales y culturales y las obligaciones del Estado de respetar, proteger y cumplir esos derechos. Pueden encontrarse ante una actitud pública e institucional que sostenga que el acceso a los alimentos, la vivienda, el empleo y la educación son cuestiones relativas al bienestar y no a los derechos humanos, o que las cuestiones económicas, sociales y culturales

---

<sup>69</sup> Lullessa Nega Girmachew, "Using national human rights commissions in arguing the international and regional mechanisms for the promotion and protection of human rights", ensayo presentado cumpliendo parcialmente los requisitos para obtener el título de máster en derecho (derechos humanos y democratización en África) en la Facultad de Derecho, Universidad de Makerere, Kampala, noviembre de 2000.

tienen un carácter más impulsor que jurídico. A veces la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se considera excesivamente costosa.

En otros casos la *opinión pública* no acepta que hay deficiencias en el cumplimiento por parte de un país de sus obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. El segmento relativamente acomodado de la sociedad, constituya o no la mayoría de la población, a veces no se interesa por las personas y grupos marginales o bien tiene prejuicios contra ellos. Este segmento de la sociedad tiene una repercusión desproporcionada de la opinión pública y una influencia excesiva en los gobiernos. La competitividad empresarial, el consumismo y los medios de comunicación pueden contribuir a la apatía del público en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

Incluso cuando hay un buen gobierno y un conocimiento público de los derechos y obligaciones económicos, sociales y culturales, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden encontrar dificultades para promoverlos y protegerlos. Por ejemplo, el Estado puede *carecer de recursos* para abordar cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. Las instituciones nacionales de derechos humanos necesitarán comprender la naturaleza jurídica de la relación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales y las implicaciones de las obligaciones relativas a estos derechos para la adopción de decisiones por parte de los gobiernos en relación con los presupuestos, la recaudación de impuestos y el gasto público, informarse sobre los recursos de que dispone el gobierno y estar en condiciones de examinar con él esta cuestión.

Asimismo, pueden existir *lagunas jurídicas y judiciales* que impidan la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>70</sup>. Es posible que los tribunales no consideren que los derechos económicos, sociales y culturales y las condiciones sociales sean pertinentes para las causas que tienen ante sí. Incluso cuando estos derechos se consideran jurídicamente exigibles, es posible que los tribunales no estén dispuestos a mantener el espíritu y la intención de la ley, además de la letra. Asimismo, por lo general los tribunales están físicamente alejados de las personas que más los necesitan, y cuando no es el caso, suelen ser más accesibles para los ricos que para los pobres. Es posible que los tribunales no hagan justicia debido a la corrupción. Las pocas expectativas y los deficientes resultados actuales de los tribunales afectarán a la confianza del público en el sistema y a su utilización, en particular por las personas que han sufrido la violación de sus derechos económicos, sociales y culturales y necesitan protección.

---

<sup>70</sup> Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights", ponencia presentada en el Seminario regional sobre derechos económicos, sociales y culturales: las instituciones nacionales de derechos humanos en la práctica, 5 a 10 de noviembre de 2000, Manila.



---

### **III. LA FUNCIÓN DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

---

Para que una institución nacional de derechos humanos trabaje de forma eficaz en la esfera de los derechos económicos sociales y culturales, debe tener un amplio conocimiento de:

- El marco jurídico nacional e internacional de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Las cuestiones que afectan a los derechos económicos, sociales y culturales en su propio país;
- Las actividades de otros actores encargados de proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

Dada la complejidad de los derechos económicos, sociales y culturales, las actividades realizadas deberían basarse también en un enfoque estratégico que tenga en cuenta tanto las oportunidades como las limitaciones a las que se enfrenta la institución.

Muchos de los criterios y estrategias que emplea una institución nacional de derechos humanos para promover y proteger los derechos civiles y políticos podrán aplicarse también a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Ciertamente, el trabajo en estos ámbitos no debería realizarse de forma aislada sino que debería ser complementario e integral. La institución nacional debe procurar desarrollar en su trabajo un enfoque integrado relativo a todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, velando por que sus estrategias reflejen la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y que sus actividades en una esfera se coordinen con las que se realizan en otras y se influyan mutuamente.

No es preciso que una institución nacional de derechos humanos elabore procedimientos totalmente nuevos para los derechos económicos, sociales y culturales. Las funciones que desempeña y las estrategias que utiliza deberían apoyarse mutuamente. Los resultados de las investigaciones deben incorporarse en las actividades de supervisión y a su vez la supervisión debería servir para detectar nuevos problemas y casos que necesiten una investigación intensa. Del mismo modo, los resultados de las investigaciones y de las actividades de supervisión pueden influir en el contenido de las campañas promocionales, y en los programas de educación y sensibilización de la comunidad. Las actividades de promoción y divulgación, a su vez, permitirán detectar casos y problemas a investigar y supervisar.

## **A. FORMA DE ABORDAR LAS VULNERACIONES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

En esta sección del manual, se analizan las formas en que una institución nacional puede proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales; se debaten sucintamente los motivos por los que una institución nacional de derechos humanos debería ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; se examinan los principios básicos que orientan la labor de la institución y se proponen los elementos de un marco para la investigación de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **¿Por qué ocuparse de las vulneraciones de los derechos económicos, sociales y culturales?**

Los derechos humanos son indivisibles e interdependientes. Si una institución nacional de derechos humanos quiere afirmar con sus actividades este principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos, debe hallar la manera de proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales, y no sólo los derechos civiles y políticos<sup>71</sup>, reflejando así la totalidad de los derechos humanos en su trabajo.

Las violaciones de los derechos humanos pueden estar basadas en el individuo o en el sistema. En cada uno de estos casos, se necesitan medidas correctivas distintas. Una vulneración individual afecta a una persona o a un reducido número de personas y suele ser cometida por un individuo o un pequeño grupo de individuos; pero en general, es más frecuente que los derechos económicos, sociales y culturales sean objeto de vulneraciones sistémicas que tienen causas y efectos muy amplios, que son a menudo fruto del tipo de organización política, social y económica de la sociedad. Suele ser difícil identificar a los autores particulares que son responsables de las vulneraciones sistémicas; en ese caso, el Estado en su conjunto será responsable.

En una medida u otra, en todos los Estados se violan los derechos económicos, sociales y culturales. Cuando esto ocurre, suelen ser violaciones a gran escala cometidas con un alto grado de impunidad y con la confianza de que se disfrutará de ésta<sup>72</sup>. En la Observación general n.º 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establecen las actividades que puede realizar una institución nacional de derechos humanos para proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales, incluida la realización de investigaciones y el examen de denuncias específicas. Un mecanismo eficaz para la investigación de las denuncias relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales puede obligar a los infractores a rendir cuentas por sus acciones y disuadir a los posibles transgresores de cometer nuevas violaciones<sup>73</sup>.

Los tribunales son el mecanismo básico para la protección de los derechos humanos; actúan en la espera judicial, según reglas de procedimiento y pruebas establecidas, tomando decisiones vinculantes sobre las causas e imponiendo medidas de reparación y sanciones ejecutorias. Sin embargo, su capacidad para proteger los derechos humanos no está exenta de limitaciones ya que sus atribuciones y funciones varían de un sistema judicial a otro. Generalmente, los tribunales no tienen competencias —o éstas son muy

<sup>71</sup> Diane F. Orentlicher, "Addressing gross human rights abuses: punishment and victim compensation", *Human Rights: An Agenda for the Next Century*, J. Henkin y J. L. Hargrove (eds.), Asociación Americana de Derecho Internacional, Washington D.C., 1994, pág. 427.

<sup>72</sup> Según la directriz de Maastricht n.º 27 sobre la impunidad: "Los Estados deben adoptar medidas eficaces para salir al paso de una posible impunidad en un caso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales y deben procurar que nadie que sea responsable de violaciones de tales derechos goce de inmunidad por sus actos".

<sup>73</sup> Véase Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales ...* (nota 62), párrs. 216 a 297.

escasas— para indagar, dependen de los asuntos que se les presentan, no tienen capacidad para realizar investigaciones independientes y únicamente pueden tramitar recursos dentro de una gama limitada. Por tanto, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden complementar el papel de los tribunales y ser decisivas para acabar con la impunidad y con las violaciones de derechos.

Puesto que todos los derechos humanos son interdependientes, la investigación eficaz de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también impedirá que se cometan muchas violaciones de los derechos civiles y políticos. La investigación de supuestas violaciones de derechos humanos es una función importante que desempeñan muchas instituciones nacionales de derechos humanos<sup>74</sup>. Los Principios de París no exigen que una institución nacional de derechos humanos tenga esta función, pero contienen disposiciones especiales relativas al tipo de investigación que pueden realizar. Esta función conllevará normalmente la capacidad para determinar la admisibilidad de las denuncias, competencias oficiales para investigar, en particular la búsqueda y la presentación de pruebas y la citación de testigos, así como la facultad para formular recomendaciones, incluso sobre las reparaciones, y seguir de cerca el cumplimiento de las recomendaciones. En general, esa función incluirá la capacidad para recibir denuncias relativas a vulneraciones individuales y con frecuencia también incluirá la investigación de las vulneraciones sistémicas.

La institución nacional desempeña una función específica que complementa a la de los tribunales para solucionar las violaciones de derechos humanos: puede tramitar denuncias, así como emprender acciones por iniciativa propia, puede recomendar reparaciones innovadoras y de amplio alcance para solucionar no solamente la situación específica de las víctimas de violaciones de derechos humanos sino también las causas sistémicas y consecuencias más amplias de estas violaciones, actuando para impedir que se cometan nuevas vulneraciones y no solamente para rectificar las ya cometidas. Además, la institución nacional de derechos humanos se centra especialmente en los derechos humanos y adquiere una experiencia en esta esfera que la mayoría de los tribunales no tiene ni puede adquirir. La función complementaria de la institución nacional de derechos humanos es especialmente importante para los derechos económicos, sociales y culturales ya que tradicionalmente la mayoría de los tribunales ha sido incapaz de ofrecer una protección real contra las vulneraciones de este tipo de derechos humanos, ni reparaciones judiciales al respecto.

A diferencia de una ONG, una institución nacional de derechos humanos está supeditada a la ley por la que se estableció y, por tanto, se ve limitada por sus disposiciones. A veces esa ley no le confiere jurisdicción para ocuparse de casos de violación de derechos; otras veces restringe su jurisdicción para ocuparse de estos casos a ciertos derechos específicos o ciertos grupos de derechos, como los derechos civiles y políticos. Sin embargo, la mayoría de las instituciones nacionales de derechos humanos tiene cierta potestad para interpretar y aplicar su mandato y la mayor parte se ocupa de los derechos económicos, sociales y culturales de una forma u otra. Cuando ciertas disposiciones de los estatutos de una institución nacional parecen limitar su capacidad para investigar los derechos económicos, sociales y culturales, la institución suele interpretar otras disposiciones de tal forma que le permita realizar esta tarea. Algunas instituciones han intentado enmendar su legislación para incorporar expresamente los derechos económicos, sociales y culturales en sus mandatos. De esta forma, las instituciones nacionales de derechos humanos han demostrado su voluntad de defender los derechos humanos de forma global.

La experiencia de muchas instituciones nacionales de derechos humanos demuestra que la tramitación de denuncias es una actividad que exige mucho tiempo y recursos.

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, párr. 216.

Con frecuencia el volumen de denuncias pone a prueba la capacidad de la institución para reaccionar, incluso cuando tiene los recursos suficientes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, por ejemplo, con casi 300 empleados, es una de las instituciones más grandes, pero en el período comprendido entre 1998 y 1999, último año sobre el que existe un informe público, recibió 40.724 nuevas denuncias. Si una institución nacional de derechos humanos ha de tramitar con éxito un elevado volumen de denuncias, tiene que desarrollar los mecanismos y estrategias que le permitan responder de forma rápida y eficaz a la gran variedad de denuncias relativas a los derechos humanos. La institución debería facilitar la resolución accesible, rápida, eficaz y barata de un asunto.

### Principios de investigación

Todas las investigaciones de violaciones de derechos humanos deberían basarse en principios firmes que regulen una práctica adecuada<sup>75</sup>. Esto se refiere a las investigaciones tanto de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos. Ello exige además un sólido compromiso institucional. Estos principios son<sup>76</sup>:

#### LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA

##### 6. Investigación y supervisión en Filipinas

La Constitución de Filipinas de 1987 estipula que la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas tendrá la función de "investigar [...] todas las formas de violaciones de los derechos humanos relacionadas con los derechos civiles y políticos" y supervisará "el cumplimiento por el Gobierno de Filipinas de los tratados de derechos humanos suscritos por el país". Una sentencia del Tribunal Supremo de 5 de enero de 1994<sup>77</sup> confirmó que la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas sólo podía investigar violaciones relacionadas con los derechos civiles y políticos. Esta decisión obligó a la Comisión a buscar otras formas de incorporar los derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco y los límites de su jurisdicción.

Dado que la gran mayoría de las denuncias recibidas por la Comisión se referían a supuestas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión desarrolló un sistema de "investigación" de los derechos económicos, sociales y culturales basado en el requisito constitucional de que supervise el cumplimiento por parte del Gobierno de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales. Filipinas ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1974 y, por tanto, las obligaciones correspondientes se incluyeron en el mandato constitucional de la Comisión. La Comisión ha intentado llevar a la práctica su función de investigación y supervisión a través del desarrollo del Plan de Derechos Humanos de Filipinas que engloba medidas administrativas, programáticas y legislativas para atender a las necesidades de 16 sectores vulnerables de la sociedad de Filipinas. La Comisión también ha concedido una atención considerable a la supervisión de los desalojos forzosos y a las violaciones de derechos humanos fruto de esta práctica<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> *Ibid.*, párrs. 216 a 297.

<sup>76</sup> D. J. Ravindran, Manuel Guzmán y Babes Ignacio (eds.), *Handbook on Fact-Finding ...* (nota 68).

<sup>77</sup> *Brigido R. Simon Jr., Carlos Quimpo, Carlito Abelardo, y Generoso Ocampo, demandantes c. Comisión de Derechos Humanos, Roque Ferma, y otros como John Does, acusados* (G.R. n.º 100150).

<sup>78</sup> "Finding our way with economic, social and cultural rights: the Philippine Commission on Human Rights" (notas extraídas de una ponencia de Mercy V. Contreras, miembro de la Comisión de Derechos Humanos de Filipinas), *The Role of National Human Rights Commissions in the Promotion and Protection of Economic, Social and Cultural Rights*, Fundación Canadiense de los Derechos de la Persona y Comisión de Derechos Humanos de Filipinas, 1999.

*Precisión y objetividad.* Las investigaciones deben ser objetivas, exhaustivas y precisas. Debe garantizarse la fiabilidad y la credibilidad de la información recabada y divulgada mediante pruebas directas y su confirmación.

*Rapidez.* Las investigaciones deben realizarse con rapidez. Los grandes retrasos pueden suponer la denegación de justicia a un denunciante o un acusado.

*Diversidad de la información.* Habría que intentar utilizar en las investigaciones tantas fuentes de información como fuera posible. Deben reunirse y analizarse todos los indicios existentes.

*Observancia de las normas de derechos humanos.* Las investigaciones de derechos humanos exigen que se utilicen como referencia las normas de derechos humanos nacionales e internacionales pertinentes cuando se recopile y analice la información disponible. Al investigar casos relativos a los derechos económicos, sociales y culturales, los empleados y los miembros de la institución nacional de derechos humanos tendrán que entender a la perfección las correspondientes obligaciones del Estado.

*Respeto de todas las partes.* Las investigaciones deberían realizarse en un clima de absoluto respeto de todas las partes afectadas. Puede ser necesaria una atención especial adicional al tratar con víctimas de experiencias traumáticas. Las personas acusadas de violar los derechos humanos gozan de la presunción de inocencia.

### **Un marco basado en las denuncias para ocuparse de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales**

Aplicar estos principios exige el desarrollo y la utilización sistemática de procedimientos para tramitar de forma eficaz y justa las denuncias relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.

Los procedimientos deberían garantizar información pública accesible y precisa sobre la jurisdicción y los procesos de la institución nacional de derechos humanos:

- ¿Qué tipos de denuncias puede investigar y qué límites puede tener en su jurisdicción?
- ¿Qué se necesita para presentar una denuncia?
- ¿Qué cabe esperar una vez que se ha presentado una denuncia? En particular, ¿qué procedimientos se seguirán al tramitar las denuncias y al realizar las investigaciones y cómo se tomarán las decisiones y se formularán recomendaciones?
- ¿Qué se necesita para responder a una denuncia?
- ¿Qué criterios se aplican para dar prioridad a la tramitación de casos urgentes en los que, por ejemplo, pueda estar en peligro la vida de un denunciante?
- ¿Cuáles son los posibles recursos si se concluye que se ha producido una infracción?

Una institución nacional de derechos humanos debería estar preparada para emplear sus *competencias para investigar*, en particular para exigir la presencia de los testigos y la presentación de pruebas, si fuera necesario para obtener toda la información pertinente. El empleo de mecanismos de investigación transparentes e imparciales, así como el buen criterio al utilizar sus competencias, ayudará a la institución nacional de derechos humanos a cumplir los principios para la investigación. Esto también aumentará las perspectivas de conseguir una solución eficaz para la denuncia, ya que se incrementará la confianza en la institución y sus procesos, así como el respeto por ellos, que tienen todas las partes involucradas (el gobierno, el público, las víctimas y los infractores).

La *divulgación pública* de los resultados de las investigaciones garantiza que sus autores rinden cuentas, que se reconoce y se presta ayuda a las víctimas, y que se mantiene la transparencia del proceso; también permite que otros comprueben que las investigaciones son exhaustivas e imparciales. Sin embargo, esto no significa que el público tenga que conocer todos los detalles de cada caso; en algunas situaciones, el derecho del denunciante a la intimidad puede exigir que no se revelen nombres y otros detalles identificativos.

Puede ser necesario adoptar distintos criterios al investigar vulneraciones sistémicas y no individuales. En estos casos, las investigaciones y las recomendaciones deberían ir más allá de los detalles de los casos específicos y centrarse en las causas de la situación. La institución nacional de derechos humanos intentará buscar formas de reparar las violaciones cometidas en el pasado y de evitar que se repitan; y podrá formular recomendaciones que afecten a las leyes, la política y los programas del gobierno y, por consiguiente, a las prioridades presupuestarias. La tramitación de las denuncias de forma sistemática también ayudará a la institución nacional a hacer frente al volumen de denuncias, pues podrá agrupar las denuncias que planteen problemas parecidos. En esta investigación más amplia, se aplican los mismos principios, aunque puede que los procedimientos empleados sean bastante diferentes.

### **Las etapas de la investigación de violaciones individuales**

En términos generales, la investigación de las supuestas violaciones individuales de los derechos económicos, sociales y culturales puede iniciarse de una de las dos maneras siguientes. En primer lugar, lo más habitual es que la institución nacional reciba una denuncia de una supuesta violación de derechos humanos. Esta denuncia puede proceder de una o varias víctimas; también puede ser presentada por terceros, como, por ejemplo, un familiar o un vecino, o un defensor de los derechos humanos (ya sea un activista a título individual o una ONG). A veces la ley fundacional de la institución nacional de derechos humanos restringe su jurisdicción a las denuncias presentadas por las víctimas. A veces las víctimas no pueden presentar las denuncias por sí mismas: pueden encontrarse materialmente impedidas de hacerlo, por ejemplo, porque han sido detenidas o asesinadas; tal vez teman hacerlo por sentirse amenazadas o intimidadas por los autores u otras personas o no tengan la confianza suficiente para hacerlo, o bien se encuentran en desventaja debido a su pobreza o a su falta de formación. Por tanto, la posibilidad de aceptar denuncias de terceros es importante para garantizar que las violaciones graves no quedan fuera de la jurisdicción de la institución nacional de derechos humanos.

En segundo lugar, estas instituciones pueden tener la competencia de iniciar investigaciones por sí mismas (*suo moto*) respecto de un asunto de su jurisdicción que se señale a su atención. Esta competencia brinda una excelente oportunidad a las instituciones nacionales para promover los derechos económicos, sociales y culturales. En general, las víctimas de violaciones de estos derechos suelen estar en desventaja económica y social y, por tanto, es muy poco probable que soliciten indemnización por la violación de sus derechos. La facultad de iniciar investigaciones puede ayudar a la institución nacional a atender a las necesidades de personas o comunidades que de otra forma pueden quedar desamparadas.

Cada institución nacional debe elaborar sus propios procedimientos para recibir y tramitar las denuncias que se ajusten a su reglamento, reflejen su mandato y su contexto y se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. Las prácticas de las instituciones nacionales revelan generalmente varios estadios que constituyen un marco común para la investigación una vez que la institución ha recibido una denuncia:

1. Determinar la admisibilidad de la denuncia:
  - Identificar los problemas planteados por la denuncia;
  - Decidir si la denuncia compete a la jurisdicción de la institución nacional de derechos humanos;
  - Evaluar si la acusación es fundada y si constituye una violación de las normas nacionales e internacionales de derechos humanos.
2. Investigar:
  - Fijar un plan, o instrucciones, para realizar una investigación;
  - Realizar una investigación siguiendo los procedimientos y principios establecidos;
  - Llevar un registro de todo lo que se averigüe.
3. Conciliar:
  - Si procede, ayudar al denunciante y al acusado a alcanzar un acuerdo privado aceptable para ambos.
4. Resolver la denuncia:
  - Analizar la información obtenida durante la investigación;
  - Formular conclusiones y recomendaciones.
5. Seguimiento:
  - Informar a todas las partes de las conclusiones y recomendaciones;
  - Supervisar la aplicación de las recomendaciones.

### ***Determinar la admisibilidad de una denuncia***

En la mayoría de los aspectos, la investigación de las presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá el mismo patrón que en los casos relativos a los derechos civiles y políticos. Sin embargo, la institución nacional de derechos humanos puede enfrentarse a dificultades especiales cuando haya de determinar la admisibilidad de una denuncia relativa a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una de estas dificultades tiene que ver con la jurisdicción de la institución nacional en cuestión. En cuanto a la admisibilidad, lo primero es determinar si las acusaciones competen a la jurisdicción de la institución con arreglo a su ley fundacional. Como ya se ha señalado, la institución nacional de derechos humanos puede verse obligada a utilizar su propio criterio para interpretar y aplicar su mandato legislativo para aceptar una denuncia de una violación de derechos económicos, sociales y culturales. El problema jurídico puede no ser tan claro como en el caso de los derechos civiles y políticos en los que puede existir un mandato legislativo específico. Este problema puede solucionarse a través del *principio de la permeabilidad*, según el cual los derechos civiles y políticos se emplean como base para admitir las denuncias relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, una acusación basada en la imposibilidad de acceder a los servicios de atención sanitaria podría admitirse como posible infracción del derecho a la vida. El Tribunal Supremo de la India ha tomado muchas decisiones sobre el contenido del derecho a la vida similares a ésta.

La segunda cuestión relativa a la admisibilidad es si, en caso de que las acusaciones sean fundadas, constituyen una violación de las normas nacionales e internacionales de



derechos humanos. Al resolver esta cuestión, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden utilizar instrumentos normativos, como las Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por ejemplo, las Directrices de Maastricht n.ºs 14 y 15 enumeran actos de comisión específicos, como la adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva (directriz n.º 14 e)), y actos de omisión, como el hecho de no reformar o no derogar disposiciones legislativas que son manifiestamente incompatibles con una violación enunciada en el Pacto (directriz n.º 15 b)), que constituirían violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado u otras entidades<sup>79</sup>. Formular denuncias en los términos de las Directrices de Maastricht o de las observaciones generales del Comité ayuda a decidir sobre la admisibilidad y posteriormente a fijar el plan de investigación, el análisis del caso y las recomendaciones sobre una base sólida de jurisprudencia legal y políticas de interpretación.

Existen también varios requisitos técnicos para la admisibilidad. En la denuncia se debe identificar al presunto autor o autores y a la víctima o víctimas, o facilitar información suficiente para que la institución nacional de derechos humanos pueda hacer las identificaciones necesarias en el transcurso de su investigación; además, debe indicar cuándo, dónde y cómo se produjo la presunta vulneración. Si no se describe la naturaleza exacta de una obligación que supuestamente se ha incumplido, la denuncia debe permitir la identificación, al menos en términos generales, de la obligación de derechos humanos que supuestamente se ha vulnerado. Por ejemplo, una comunidad rural que no tiene acceso al agua potable denuncia al Estado por no haber adoptado las medidas necesarias para garantizar dicho acceso (párrafo 11 de la Observación general n.º 14 sobre el derecho a la salud). Cuando, al determinar la admisibilidad, la institución nacional de derechos humanos no conozca las medidas concretas que el Estado supuestamente no adoptó o los actos de comisión u omisión que pudiese haber realizado, deberá para ello investigar y analizar estos aspectos. En este caso, la institución nacional de derechos humanos podría determinar la admisibilidad basándose en que no hay suministro de agua y en el argumento de que el Estado es responsable de ello.

### ***Investigación***

Todas las investigaciones deben realizarse con arreglo a un plan o siguiendo instrucciones bien elaboradas. En el plan deberían señalarse claramente los problemas graves de derechos humanos planteados en la denuncia. Éstas serán las cuestiones que habrá que tratar en el proceso de investigación y posterior decisión sobre la denuncia.

Debería examinarse cuidadosamente la denuncia inicial para determinar:

- Los asuntos que hay que verificar y la forma de realizar dicha verificación;
- La información que hay que obtener y la forma de obtenerla;
- Las deficiencias que presentan las pruebas y la forma de subsanarlas;
- Los testigos que hay que entrevistar y el lugar en que se encuentran.

Al investigar las violaciones de derechos económicos, sociales y culturales, la institución nacional necesitará criterios de referencia para la observancia de estos derechos y para el cumplimiento de las obligaciones del Estado. También necesitará recabar datos sobre situaciones dentro del Estado en el ámbito nacional y regional. Los datos comparativos pueden ser importantes para decidir si se ha producido una violación de los derechos. Todos estos temas se analizan con mayor profundidad más adelante.

---

<sup>79</sup> Para el texto completo de las Directrices de Maastricht, véase el anexo.

El proceso de investigación debería desarrollarse siguiendo los principios de investigación que ya se han descrito. Deben respetarse las normas internacionales pertinentes de derechos humanos, en particular las relativas a la investigación de infracciones penales.

El desarrollo de la investigación así como la información obtenida durante ella deben registrarse cuidadosamente. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben desempeñar sus funciones de forma transparente y rendir cuentas. Debe velarse especialmente por obtener y proteger las pruebas materiales y por que los testigos no sufran daños ni intimidación alguna.

### ***Conciliación***

La ley fundacional de algunas instituciones nacionales de derechos humanos les exige que procuren resolver las denuncias de violaciones de los derechos humanos mediante la conciliación; pero aun cuando ello no está exigido, conviene que la institución nacional intente utilizar la conciliación para resolver las denuncias. Uno de los numerosos motivos que hacen deseable la conciliación es que ésta puede proporcionar una reparación a la víctima con mayor facilidad y de manera menos traumática que un proceso judicial, ya que las reglas, procedimientos y formalidades de los procesos judiciales pueden resultar intimidatorios para muchas personas, además de excesivamente costosos para las personas pobres, que son las principales víctimas de las violaciones de estos derechos. La conciliación permite a la institución nacional ofrecer una alternativa más flexible, barata e informal que puede resultar beneficiosa para la víctima.

Es importante que la institución nacional de derechos humanos vele por que los efectos de cualquier desigualdad de poder o recursos entre las partes se reduzcan todo lo posible en el proceso de conciliación o que la víctima no esté en desventaja debido a su desigualdad. Para ello, puede ser preciso que la institución facilite los servicios de un abogado o apoyo de otra índole al denunciante, o que al menos garantice que puede obtener este tipo de ayuda. La institución nacional tiene la responsabilidad especial de garantizar que el denunciante no sea víctima de presiones indebidas, físicas o de otra índole, para obligarlo a aceptar un arreglo que no desee o que considere injusto.

La conciliación no siempre es lo más adecuado: algunas acusaciones de violaciones de derechos humanos son tan graves que lo único que procede es un juicio penal en toda regla. Las víctimas tienen derecho a una reparación, incluida una indemnización, por la violación de sus derechos y los daños que se les han causado, pero los autores no deberían dejar de rendir cuentas por sus actos. La conciliación no debe servir de instrumento para la impunidad.

La conciliación con una víctima o un grupo reducido de ellas tampoco será adecuada como solución absoluta de una denuncia donde se plantean problemas sistémicos de gran calibre. Una vez más, las instituciones nacionales de derechos humanos han de procurar evitar que los infractores las utilicen para eludir sus responsabilidades. Al facilitar la conciliación, la institución nacional de derechos humanos debería intentar promover no solamente la justicia para las víctimas particulares sino también la introducción de cambios sistémicos que sirvan tanto para ayudar a otras víctimas que no son partes en esta denuncia como para prevenir nuevas violaciones. Muchas instituciones nacionales de derechos humanos cuentan con una experiencia excelente en el establecimiento de acuerdos de conciliación que ofrecen una reparación al denunciante particular y abordan cuestiones sistémicas planteadas en la denuncia.

### ***Resolver una denuncia***

Al analizar el caso y formular sus recomendaciones, las instituciones nacionales de derechos humanos deben describir con precisión qué actos de comisión u omisión del Estado

o de otros actores constituyen verdaderamente violaciones de derechos económicos, sociales y culturales. Las instituciones nacionales deben comprender a la perfección el contexto nacional en el que se plantea la denuncia, la naturaleza de las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales y los criterios de referencia para valorar el disfrute del derecho en el país en particular. Deben ser capaces de aplicar estos criterios a casos prácticos. Nuevamente, resultan especialmente valiosos instrumentos como las Directrices de Maastricht y las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Al determinar la naturaleza de las obligaciones del Estado, las instituciones nacionales de derechos humanos tendrán que valorar si una situación es fruto de la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones y no de su incapacidad de hacerlo. Las Directrices de Maastricht admiten que un Estado tiene cierto "margen de discreción" para decidir cuál es la mejor manera de cumplir sus obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales en función de la situación local<sup>80</sup>. Sin embargo, al rendir cuentas sobre sus acciones, el Estado debe demostrar que el hecho de no haber cumplido inmediata y plenamente con sus obligaciones es fruto de su incapacidad y no de su falta de voluntad de hacerlo. Por ejemplo, la Directriz de Maastricht n.º 13 dice:

Quando se determinan las acciones u omisiones que constituyen una violación de un derecho económico, social o cultural, es importante hacer una distinción entre la incapacidad y la negativa de un Estado a cumplir con sus obligaciones contractuales. El Estado que proclama su incapacidad de desempeñar sus obligaciones por causas ajenas a su voluntad tiene la obligación de probar que así ocurre en realidad. Por ejemplo, el cierre temporal de una institución de enseñanza a causa de un terremoto se deberá a un factor ajeno a la voluntad del Estado; en cambio, la supresión de un plan de seguridad social sin un programa adecuado de reemplazamiento podría ser un ejemplo de la renuencia de un Estado a cumplir sus obligaciones.

Una vez que una institución nacional de derechos humanos ha concluido que se han violado los derechos económicos, sociales y culturales, debe examinar la gama de recursos disponibles para reparar la violación e impedir que se repita en el futuro. Esto puede incluir recomendar una indemnización para las víctimas conocidas, cambios en las leyes, políticas y programas estatales o la elaboración y aplicación de nuevas leyes, políticas y programas, así como modificaciones en las instalaciones e infraestructuras públicas y en los servicios que prestan. La institución nacional puede aplicar los recursos adecuados a través de una gran variedad de medios distintos. Puede ofrecer u organizar una mediación y solución de diferencias entre las partes para alcanzar un arreglo individual. Puede organizar o facilitar una demanda colectiva ante los tribunales. Puede contemplar la posibilidad de ejercer una facultad, si la tuviere, para dictar órdenes ejecutorias. Puede formular recomendaciones o remitir la causa a otras autoridades, como un tribunal o corte. Asimismo, puede iniciar su propio proceso de nuevas actividades de supervisión o

<sup>80</sup> *Margen de discreción*: Como ocurre en relación con los derechos civiles y políticos, los Estados tienen un margen de discreción para seleccionar los medios que les permitirán cumplir con sus obligaciones respectivas. La práctica de los Estados y la aplicación de normas jurídicas a situaciones y casos concretos por los órganos de supervisión creados en virtud de tratados internacionales, así como por los tribunales nacionales, han contribuido a la elaboración de normas universales mínimas y a una visión común del alcance, el carácter y los límites de los derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales sólo se pueda lograr progresivamente, consideración que en realidad se aplica también a la mayoría de los derechos civiles y políticos, no modifica el carácter de la obligación jurídica de los Estados, en virtud de la cual algunas medidas se han de adoptar inmediatamente y otras, lo antes posible. Por consiguiente, incumbe al Estado demostrar que está realizando progresos apreciables hacia la plena efectividad de los derechos mencionados. El Estado no puede utilizar lo dispuesto sobre "logro progresivo" en el artículo 2 del Pacto como pretexto para el incumplimiento. El Estado no puede justificar tampoco excepciones o limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto haciendo referencia a tradiciones sociales, religiosas y culturales diferentes (directriz de Maastricht n.º 8).

investigación. Sea cual fuere la medida que adopte, la institución nacional debe buscar recursos que comporten elementos individuales y sistémicos con el fin de proteger tanto los intereses particulares como públicos.

### **Seguimiento**

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben hacer todo lo posible para que el público conozca los resultados de sus investigaciones, con las debidas salvaguardias para la intimidad de las víctimas. Deben ocuparse de la aplicación de las recomendaciones, manteniendo a las partes informadas de sus actividades. Las instituciones nacionales de derechos humanos son órganos permanentes, es decir, no se crean para una investigación específica y después dejan de existir, como ocurre con muchas comisiones de investigación, ni pierden su jurisdicción después de haber tomado una decisión sobre una denuncia, como ocurre con los tribunales. Como órganos permanentes, tienen la capacidad y la facultad de supervisar la aplicación efectiva de las recomendaciones surgidas de sus investigaciones. A veces optan por hacerlo de forma oficial e informan nuevamente al público de los resultados. La divulgación reforzará las recomendaciones y fomentará la futura cooperación con la institución pues dejará clara su decisión de lograr la aplicación y aumentar su credibilidad. También pondrá de manifiesto que desea y puede ocuparse de los derechos económicos, sociales y culturales, que anima a los particulares y a los grupos a presentar denuncias y que quienes violan estos derechos no quedan impunes.

La institución nacional de derechos humanos puede utilizar sus investigaciones de presuntas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en sus programas para sensibilizar sobre estos derechos y promover su respeto, y para contribuir a explicar que todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles. La resolución de una causa, en especial si ha concluido con una orden judicial o un acuerdo adecuado entre las partes, puede utilizarse para concienciar y formar a la comunidad en general.

### **Investigación de vulneraciones sistémicas**

Las vulneraciones sistémicas afectan a grupos enteros de personas, a veces en una región o localidad, o incluso en todo un Estado o varios Estados. Aunque a veces es posible identificar a los que comparten la responsabilidad por las violaciones y hacerles rendir cuentas, las causas de las violaciones tienen sus raíces en estructuras y sistemas sociales, económicos y políticos mucho más amplios. La investigación de este tipo de denuncias es difícil porque debe trascender las experiencias de las víctimas para llegar a un análisis de las estructuras y el funcionamiento de la sociedad en su conjunto para poder detectar la causa de las vulneraciones de derechos y la forma de solucionarlas y prevenirlas.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **7. La Comisión de Derechos Humanos de Ontario (Canadá)**

La Comisión de Derechos Humanos de Ontario (Canadá) recibió una denuncia de una mujer que sostenía que se habían negado a servirle en un restaurante mientras amamantaba a su bebé y le habían pedido que abandonara el local. La Comisión presentó la causa ante un tribunal donde se falló a favor de la demandante.

A consecuencia de la denuncia y su resolución, en octubre de 2000 la Comisión lanzó una campaña provincial en colaboración con la Coalición de acción a favor de la lactancia materna del Canadá y la Dependencia de Sanidad Pública de Toronto para celebrar la Semana Mundial de la Lactancia Materna. Como parte de la campaña se usó un anuncio que se colocó en los transportes públicos municipales de toda la provincia, donde se defendía el derecho de la mujer a amamantar a sus hijos en público.

La campaña publicitaria formaba parte de la labor de la Comisión para proteger a la mujer de la discriminación en los servicios y el empleo durante el embarazo y la lactancia, con la que se sumaba a la labor de otras organizaciones internacionales como el UNICEF y la OMS, que fomentan la lactancia por sus ventajas sociales y sanitarias.

La Comisión también revisó su política sobre la discriminación por motivo de embarazo incluyendo en ella el derecho a amamantar en público y en el lugar de trabajo.

Si bien la denuncia se refería a la discriminación más que a los derechos económicos, sociales y culturales, se trata de un buen ejemplo de cómo el trámite de una denuncia puede influir en otras funciones de la institución nacional de derechos humanos, como la de la creación de políticas, la sensibilización y la educación pública.

Escuchar las experiencias de las víctimas es parte esencial del proceso de investigación: las víctimas tienen derecho a contar sus historias, a que se reconozcan y a recibir el respaldo necesario. Sin embargo, las vulneraciones sistémicas, por su propia naturaleza, exigen también respuestas sistémicas. En estos casos, la labor de la institución nacional de derechos humanos debe ser altamente profesional, pues tiene la responsabilidad de descubrir las causas y proponer soluciones, y no puede presuponer que posee todos los conocimientos necesarios para ello sino que, más bien, procurará aprovechar los conocimientos, consejos y asistencia que le brinden los organismos gubernamentales, las universidades, las ONG y el sector privado. Sin embargo, en último término, será la institución nacional quien establezca sus propias conclusiones y recomendaciones. Por tanto, al abordar las vulneraciones sistémicas, la institución debe centrar su atención en las personas, a la vez que evalúa los factores estructurales, sociales y económicos subyacentes al origen de las vulneraciones sistémicas.

Las diversas etapas de la investigación de denuncias particulares también pueden ser útiles para investigar vulneraciones sistémicas, aunque también se han desarrollado otras estrategias más eficaces con respecto a estas últimas. Algunas instituciones nacionales de derechos humanos han adoptado un proceso de investigación pública como instrumento eficaz para realizar investigaciones de amplio alcance acerca de vulneraciones sistémicas de derechos económicos, sociales y culturales. Las cuestiones por investigar pueden haber surgido de las actividades de investigación, supervisión, estudio u otro tipo de consulta desarrolladas por la institución nacional. El proceso de investigación

pública, que puede ser largo y exige un compromiso firme y concertado, requiere análisis exhaustivos y consultas privadas; su elemento más distintivo es la realización de audiencias públicas.

En las audiencias públicas se invita a las víctimas a exponer públicamente su caso. Puede ser necesario adoptar medidas para garantizar que los testigos están protegidos tanto de cualquier posible represalia como de sentirse avergonzados en público, por ejemplo ocultando sus nombres y otros datos identificativos. La ley por la que se constituye una institución nacional de derechos humanos le suele conferir la facultad de dictar órdenes relativas a la confidencialidad o a cualquier otra cuestión relacionada con los testigos y la información facilitada en el transcurso de la investigación. Esta ley también puede contemplar sanciones penales por la infracción de este tipo de órdenes. Estas competencias deberían utilizarse adecuadamente según proceda con el fin de garantizar que los testigos están protegidos y que no se intenta desanimarlos para que no presten testimonio por temor a las consecuencias.

En las audiencias públicas, la institución nacional de derechos humanos también tomará declaración a funcionarios gubernamentales, expertos del mundo académico, ONG y otros defensores de los derechos humanos así como a otras organizaciones o personas que posean información que pueda ser de utilidad en la investigación. La institución nacional puede examinar a esos testigos, y comprobar su declaración y sus opiniones. Éste es por sí mismo un paso importante para la promoción y protección de los derechos humanos, pues obliga a los funcionarios públicos y a otras entidades a rendir públicamente cuenta de sus acciones, opiniones y propuestas, y demuestra a la comunidad que estos funcionarios no están por encima de la ley, sino que deben al menos rendir cuentas ante aquellos a quienes la ley encomienda la protección de los derechos humanos.

Es importante la dimensión educativa de las audiencias públicas para la comunidad. Este enfoque para investigar las vulneraciones sistémicas es una buena oportunidad para la concienciación y la educación del público en general. Al presentar situaciones reales de violaciones de derechos humanos en foros públicos, la institución nacional da sustancia y contenido a las normas de derechos humanos en el contexto específico del Estado correspondiente. La comunidad es más consciente de la naturaleza y la situación de los derechos humanos en su país. El proceso no sólo desvela hechos sobre las vulneraciones sino que también genera entre el público la exigencia y la expectativa de cambios que sirvan para apoyar la aplicación de las recomendaciones que se hagan al término de la investigación.

Las etapas finales de este proceso son la elaboración del informe de la investigación y la formulación de recomendaciones de la institución nacional de derechos humanos así como su presentación al gobierno, el poder legislativo y el público en general. Dado que las vulneraciones sistémicas de derechos económicos, sociales y culturales pueden concernir tanto a organismos públicos como privados y tanto a organizaciones como a particulares, la institución nacional debe estar en condiciones de dirigir sus recomendaciones a cualquier organización o persona, y no limitarse a dirigirse al gobierno y a otras instituciones estatales. En el informe y las recomendaciones deberían tratarse exhaustivamente los problemas detectados en la investigación y solucionarlos tan eficazmente como sea posible.

Para que el proceso de investigación pública sea plenamente eficaz, los resultados deberían ponerse a disposición del público con las debidas salvaguardias de los testigos. Ello no sólo garantiza la transparencia en la labor de la institución nacional de derechos humanos sino que también promueve la rendición de cuentas en público por parte del gobierno y las demás entidades a las que van dirigidas las recomendaciones. Cuando se conozcan las recomendaciones, se esperará que aquellos a quienes van dirigidas respondan e informen públicamente de las medidas que han adoptado al respecto. De

este modo, la aplicación de las recomendaciones se convierte en un asunto público. La institución nacional de derechos humanos debe supervisar la aplicación de las recomendaciones e informar periódicamente al respecto.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **8. La Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia**

La Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades de Australia cuenta con una larga experiencia en la investigación pública de vulneraciones sistémicas de los derechos humanos, en particular de derechos económicos, sociales y culturales. Estas investigaciones comenzaron poco después de establecerse la Comisión en 1986. En ella se han empleado los diversos componentes descritos en esta sección.

La primera de este tipo de investigaciones se refería a los derechos de los niños sin hogar. En su informe de 1989, *Our Homeless Children: Report of the National Inquiry into Homeless Children*, la Comisión dirigió una serie de recomendaciones detalladas a los gobiernos nacionales y estatales de Australia así como a las organizaciones privadas y comunitarias. La Comisión recomendó que "allí donde los niños y los jóvenes abandonan su hogar o se ven obligados a hacerlo por ser víctimas del descuido o de abusos graves, el Estado debe asumir la obligación de asistirlos, independientemente de su edad, en condiciones en las que estén protegidos y puedan desarrollarse según se exige en la Declaración de los Derechos del Niño". Ese informe sensibilizó a la comunidad con respecto a la cuestión de los niños sin hogar como problema de derechos humanos y aumentó las expectativas del público de que el Estado tomara medidas más eficaces para colmar las necesidades de los niños afectados. Gracias a esas medidas, se produjeron cambios fundamentales en la política y se aumentó el gasto público destinado a cuestiones relacionadas con los derechos del niño<sup>81</sup>.

La Comisión australiana ha realizado muchas más investigaciones públicas, en particular investigaciones sobre los derechos humanos y las enfermedades mentales, el acceso al agua potable y segura en las comunidades indígenas apartadas, los servicios sanitarios para las comunidades indígenas apartadas, la violencia racista, la educación escolar en zonas rurales y alejadas, y el empleo de las mujeres embarazadas. Estas investigaciones constituyen buenos ejemplos de la utilidad de este enfoque en la investigación de vulneraciones sistémicas de derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>81</sup> Para un análisis sinóptico de la importancia del informe, véase Paul Hunt, *Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996, págs. 190 a 195.

## **B. LA VIGILANCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

La vigilancia es el proceso de seguimiento y evaluación sistemáticos de la actuación de los Estados con respecto a parámetros y objetivos claros. Requiere, en primer lugar, la recopilación de datos y su análisis, lo que incluye, no sólo estadísticas oficiales, sino probablemente también la observación sobre el terreno y la investigación, así como la organización de misiones de determinación de los hechos. Es preciso hacer uso de diversas fuentes de información, en particular estudios y normas, tanto nacionales como internacionales, relacionadas con violaciones o cambios progresivos en la situación de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>82</sup>. Vigilar estos derechos requiere considerar una serie de pautas o indicadores cualitativos y cuantitativos para evaluar qué avances ha habido en los parámetros clave establecidos al comienzo del período de vigilancia y si los objetivos fijados en aquel momento se han alcanzado.

### **¿Por qué vigilar los derechos económicos, sociales y culturales?**

Debe vigilarse la actuación de un Estado respecto a sus obligaciones de derechos humanos para garantizar que las cumpla. Esto se recoge en cada uno de los principales tratados de derechos humanos, que han establecido comités de los tratados con este propósito y exigen que los Estados los informen periódicamente. Es especialmente importante vigilar sus actuaciones en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. En el derecho internacional se reconoce que, dadas las limitaciones de recursos, los Estados pueden no tener la capacidad de garantizar inmediatamente que todos sus ciudadanos disfruten por completo de todos los derechos económicos, sociales y culturales. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño prevén el ejercicio progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Es necesario vigilar la actuación de cada Estado si se pretende que se tome en serio la obligación del ejercicio progresivo.

La vigilancia del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales permite obtener resultados importantes:

- Indica si un Estado está cumpliendo sus obligaciones y sirve de base para exigirle responsabilidades;
- Muestra dónde cumple el Estado sus obligaciones y dónde no;
- Puede determinar el origen y la naturaleza de las violaciones, así como los problemas en el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Puede determinar las prioridades de actuación y sugerir dónde es necesario asignar recursos;
- Puede apoyar la adopción de medidas legislativas y la formulación de políticas, además de campañas educativas y de sensibilización;
- Puede promover la elaboración de políticas en función de principios que incorporen una perspectiva de derechos humanos, así como procesos que faciliten la rendición pública de cuentas;
- Puede servir para poner en marcha medidas encaminadas a obtener reparaciones;

<sup>82</sup> Manuel Guzman y Bert Verstappen, *¿Qué es la Vigilancia de los Derechos Humanos?* Serie sobre la Documentación y Vigilancia de los Derechos Humanos, vol. 1, Versoix (Suiza), Sistema Internacional de Información y Documentación sobre Derechos Humanos, 2001 ([www.huridocs.org](http://www.huridocs.org)).



- Constituye la base para la elaboración de informes y su presentación a los órganos nacionales e internacionales.

La institución nacional de derechos humanos, en tanto que organización oficial en la materia, cuenta con los medios para llevar a cabo esta vigilancia. En su Observación general n.º 10, sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destaca que vigilar que los Estados cumplan con sus obligaciones en materia de derechos específicos constituye una actividad fundamental de las instituciones nacionales para la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. La vigilancia puede constituir el núcleo de un planteamiento global para los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos, que incluya una serie de funciones, actividades y estrategias. Los resultados de la vigilancia pueden facilitar información y análisis de utilidad para apoyar las demás funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, en particular, investigaciones sistémicas, o informes consultivos o recomendaciones, así como actividades educativas de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos. Vigilar los derechos económicos, sociales y culturales es una actividad de promoción en sí misma.

### Principios

Hay una serie de principios clave que deberían constituir la base para vigilar de manera eficaz las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Estos principios deberían servir como pauta a una institución nacional de derechos humanos cuando esté recopilando y evaluando información.

Al igual que ocurre en las investigaciones de quejas relacionadas con los derechos humanos, el proceso de vigilancia debe ser *minucioso, preciso e imparcial*, y ser percibido como tal. Dado que los resultados tienen que ser creíbles y fiables, la institución nacional de derechos humanos debe servirse del mayor número de fuentes posible para corroborar la información que posee, tales como datos estadísticos, estudios de investigación, informes gubernamentales, no gubernamentales, académicos y de instituciones internacionales. Debería definirse el alcance de la información que se va a recopilar y las categorías y terminología que se van a emplear. También es importante utilizar métodos de registros sistemáticos y mecanismos fiables de almacenamiento y recuperación de datos<sup>83</sup>.

La *perspectiva de género* debería ser una parte integral del diseño y aplicación de las actividades de vigilancia, para reconocer y abordar las diferentes experiencias de hombres y mujeres en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

---

<sup>83</sup> D. J. Ravindran, Manuel Guzman y Babes Ignacio (eds.), *Handbook on Fact-finding...* (nota 68), págs. 66 a 80.

## LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA

### 9. La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica<sup>84</sup>

La Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica se estableció en 1995 en virtud de las disposiciones de la Constitución Provisional de 1993 y la Ley sobre la Comisión de Derechos Humanos de 1994. El artículo 184 3) de la Constitución impone a la Comisión de Derechos Humanos la obligación de exigir a los órganos del Estado que informen sobre "medidas que hayan adoptado con miras al ejercicio efectivo de los derechos [...] en materia de vivienda, asistencia sanitaria, comida, agua, seguridad social, educación y medio ambiente". Esta obligación presupone que la información que recibe la Comisión debe constituir la base de un informe.

Al preparar su informe sobre los derechos económicos y sociales<sup>85</sup> de 1997-1998, en seis volúmenes, la Comisión trabajó en colaboración con instituciones de investigación que aportaron conocimientos muy valiosos y la ayudaron a difundir los derechos económicos y sociales. La Comisión organizó talleres de formación para su personal y otros colaboradores, incluyendo los departamentos gubernamentales pertinentes, para reforzar los servicios de asistencia. A continuación se redactaron cartas de solicitud de información o protocolos y se distribuyeron a los departamentos relacionados con alguno de los derechos consagrados en la Constitución. Se encomendó el análisis de la información a uno de los centros de investigación. Además, una prestigiosa agencia de investigación se encargó de realizar una encuesta sobre la percepción generalizada del ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales. Durante la investigación, la Comisión comprobó la importancia de invertir tiempo en formar y facilitar información a todos los departamentos gubernamentales participantes para que la información recibida sea precisa y sirva para los fines previstos, y también comprobó que este proceso tiene que ser continuo.

Dada la importancia que concedía a los derechos económicos y sociales en Sudáfrica, la Comisión se unió a la Coalición sudafricana de organizaciones no gubernamentales para realizar audiencias públicas sobre la pobreza a nivel nacional en las nueve provincias del país. Estas audiencias fueron importantes porque pusieron de relieve la trascendencia de los derechos económicos y sociales para difundir la cultura de los derechos humanos y proporcionaron un foro para que la gente corriente pudiera hablar con dignidad sobre sus experiencias en la lucha contra la pobreza y compartir sus ideas con otras personas. La participación de la gente hizo posible desarrollar un marco normativo bien fundamentado y ajustado a las necesidades de todos.

La vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales puede resultar difícil. Las obligaciones de los Estados en relación con esos derechos incluyen obligaciones tanto de conducta como de resultado, y ambas deben ser vigiladas. El requisito del ejercicio progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales significa que la vigilancia debe continuar en el tiempo. Las violaciones de derechos que implican a amplios grupos hace necesario el análisis de datos complejos<sup>86</sup> y, además de todas estas dificultades, las normas correspondientes no suelen estar totalmente desarrolladas. La institución nacional de derechos humanos puede reforzar su capacidad de llevar a

<sup>84</sup> Texto adaptado de un documento de N. Barney Pityana, letrado del Tribunal Superior de Justicia de Sudáfrica y presidente de la Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, preparado originalmente para el Seminario internacional sobre la protección de los derechos humanos en el plano nacional, Belfast (Irlanda del Norte), 10 a 14 de mayo de 1998. Más adelante se presentó a la Conferencia internacional sobre el establecimiento de la comisión de derechos humanos de Etiopía y a la oficina del Ombudsman, Addis Abeba, 17 a 22 de mayo de 1998.

<sup>85</sup> Comisión de Derechos Humanos de Sudáfrica, *Economic and Social Rights Report, 1997-1998*, disponible en la página web de la Comisión en [www.sahrc.org.za](http://www.sahrc.org.za).

<sup>86</sup> "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (módulo 19), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8), pág. 366.

cabo una vigilancia precisa y eficaz creando capacidad interna y solicitando la participación activa de los sectores afectados, bien directamente, bien a través de organizaciones representativas de la sociedad civil<sup>87</sup>. A veces es necesario desarrollar los mecanismos de vigilancia a nivel local, regional y nacional.

Asimismo, la institución nacional de derechos humanos debería usar las observaciones generales y las directrices sobre presentación de informes para los Estados Partes preparadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las observaciones del Comité son fundamentales para establecer indicadores y parámetros de vigilancia a nivel nacional, ya que ayudan a entender determinados derechos económicos, sociales y culturales, así como las correspondientes obligaciones de los Estados según el Pacto.

### **Un marco para la vigilancia**

El establecimiento de un marco general o un plan para vigilar los derechos económicos, sociales y culturales ayudará a garantizar que se aplicarán principios sólidos y planteamientos metodológicos, y que de ahí saldrán análisis claros y eficaces. Este marco facilitará la formulación de un planteamiento coordinado y preciso para abordar los derechos económicos, sociales y culturales, que servirá a la institución nacional de derechos humanos a establecer, para cada proyecto de vigilancia, un mandato claro, un proceso detallado y un ciclo de vigilancia que garantice una revisión periódica y regular.

El mandato debería incluir:

- El objetivo o justificación de la vigilancia de los derechos económicos, sociales y culturales;
- El alcance de la vigilancia (por ejemplo, vulneraciones y/o ejercicio progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales);
- Los planteamientos metodológicos que se utilizarán en la recopilación de datos, documentación y análisis, por ejemplo, parámetros, puntos de referencia y análisis presupuestario;
- Las diversas fuentes de las que proviene la información;
- Los supuestos y limitaciones del proyecto;
- Los plazos para la vigilancia, análisis y presentación de informes;
- Los planes de presentación de informes, incluyendo el formato, las comunicaciones y la promoción;
- Las actividades que sea necesario llevar a cabo al hacer el seguimiento del informe, por ejemplo, en lo que respecta a otras funciones de la institución nacional de derechos humanos;
- Los recursos (humanos, técnicos y financieros) necesarios para la vigilancia<sup>88</sup>;
- Las exigencias de gestión, incluido un equipo de proyecto multidisciplinario (con miembros que posean experiencia y cualificaciones diversas y que provengan de secciones pertinentes dentro de la institución nacional, así como asesores expertos externos) y su mandato.

El proyecto debería incluir lo siguiente:

<sup>87</sup> Maria Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights", *Focus Asia-Pacific*, boletín informativo del Centro de Información sobre Derechos Humanos de Asia y el Pacífico (HURIGHTS Osaka), n.º 16, junio de 1999.

<sup>88</sup> *Ibid.*

1. Identificar los indicadores apropiados, compatibles con las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, para vigilar estos derechos tanto a nivel nacional como internacional.
2. Establecer las referencias y objetivos adecuados a nivel nacional en relación con cada indicador, y preguntarse:
  - ¿Qué cambios se han producido a partir de la referencia? Si no se han producido cambios positivos, ¿por qué no?
  - ¿Se ha fijado el Estado objetivos? En caso contrario, ¿por qué no?
  - ¿Se han cumplido esos objetivos? En caso contrario, ¿por qué no?
3. Recopilar, durante el período de vigilancia, datos que se puedan desglosar en función de las causas de la discriminación prohibida (tales como, sexo, raza, origen étnico o discapacidad), que sean comparables, precisos, imparciales y se obtengan periódicamente.
4. Analizar los resultados, sacar conclusiones, hacer recomendaciones y presentar informes sobre las conclusiones para el período de vigilancia mediante:
  - El estudio de los datos a partir de indicadores que incluyan puntos de referencia establecidos (nacionales e internacionales) como base para conocer la condición de los derechos económicos, sociales y culturales y ayudar a que se cumplan los objetivos;
  - La evaluación de las tendencias comparando los resultados en el tiempo con los de los períodos de vigilancia anteriores (análisis plurianual) para decidir si ha habido progresos, cuáles han sido y qué puntos de referencia nacionales se han alcanzado;
  - La comparación de los resultados también con puntos de referencia internacionales.

### ***Identificar los indicadores***

Los indicadores seleccionados por una institución nacional de derechos humanos deberían vincularse a las obligaciones del Estado con arreglo al derecho internacional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre los Derechos del Niño, y también al derecho interno. Estos indicadores deberían relacionarse con las obligaciones de comportamiento y de resultados del Estado.

La obligación de resultados exige que los Estados garanticen en la práctica el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, esto incluye la obligación de ejercer plenamente los derechos de manera progresiva y la obligación de proporcionar inmediatamente unas condiciones mínimas de derechos<sup>89</sup>.

La obligación de comportamiento se refiere a la forma en que se hacen efectivos los derechos humanos. Una de las funciones de la institución nacional de derechos humanos es vigilar los actos de comisión u omisión de los Estados respecto de su deber de respetar, proteger y poner en práctica los derechos económicos, sociales y culturales, y sus obligaciones específicas de no discriminar y de “adoptar medidas” para lograr progresivamente la plena efectividad de esos derechos.

---

<sup>89</sup> Clarence Dias, “Towards effective monitoring — elements of a monitoring system”, documento presentado en el Programa regional de formación para Asia ... (nota 66).

Los indicadores que evalúan los derechos económicos, sociales y culturales no tienen por qué ser indicadores directos del cumplimiento de estas obligaciones. Se pueden recopilar con otros fines y servir como indicadores pertinentes, si bien indirectos o incompletos, de ese cumplimiento. Algunos indicadores de desarrollo social, por ejemplo, no están directamente relacionados con los derechos humanos, sin embargo no por ello dejan de ser indicadores significativos del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>90</sup>.

Los indicadores del cumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser tanto cuantitativos como cualitativos.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **10. Indicadores de salud cuantitativos<sup>91</sup>**

Los indicadores relativos al derecho a la salud pueden ser de cinco tipos:

1. Información sobre la infraestructura física, por ubicación geográfica, como el número y el tipo de hospitales y clínicas y el porcentaje de uso de hospitales y clínicas;
2. Información sobre los recursos humanos, por edad, género, clase social, etnia y ubicación geográfica, como el número y tipo de médicos, la proporción de pacientes por médico, el número y tipo de enfermeros, el número de matronas, el número y tipo de otros profesionales de la salud, la proporción de enfermeros por médico, los turnos y horas de trabajo, las normas sobre formación, contratación y ascensos del personal y niveles de sueldos y prestaciones aplicados a los trabajadores de la salud;
3. Información sobre la población, por edad, género, clase social, etnia y ubicación geográfica, como la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, la incidencia del uso indebido de drogas y la desintoxicación, la incidencia del uso indebido y la desintoxicación del alcohol y de otras sustancias, la proporción de jóvenes inmunizados y el tipo de inmunización, la tasa de mortalidad, la tasa de morbilidad, la esperanza de vida, las causas de la mortalidad y la morbilidad, la prevalencia del VIH/SIDA, la prevalencia de problemas de salud mental entre la población, la prevalencia de embarazos en adolescentes y jóvenes y el crecimiento de la población;
4. Información sobre materiales y equipos, como el número y tipo de instalaciones por ubicación geográfica, la proporción de camas por pacientes, la asequibilidad económica de los medicamentos y los exámenes de laboratorio, y el número y tipo de medicamentos;
5. Información sobre el alcance del acceso a los recursos naturales, por ubicación geográfica, como la proporción de viviendas con acceso a agua potable, tipos de acceso a agua potable, la proporción de viviendas con acceso a instalaciones sanitarias y tipos de acceso a éstas.

<sup>90</sup> Danilo Türk, Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1990/19).

<sup>91</sup> Extrapolado de María Socorro I. Diokno, "Monitoring the progressive realization of housing rights" (nota 87).

Los indicadores cuantitativos son datos estadísticos o numéricos pertinentes que muestran o explican las circunstancias que prevalecen en un lugar determinado y en un momento concreto<sup>92</sup>. Cabe citar como ejemplos de indicadores cuantitativos de derechos económicos, sociales y culturales, la tasa de matriculación de niños en edad escolar en el sistema de educación primaria y los niveles de ingresos de los grupos de minorías étnicas comparados con los de otros grupos. Numerosos indicadores de derechos económicos, sociales y culturales han sido ya establecidos y son utilizados por entidades como la OMS y el PNUD.

Los indicadores cualitativos se utilizan también para mostrar o explicar circunstancias que prevalecen en relación con derechos económicos, sociales y culturales, pero éstos no son de índole numérica, sino que reflejan con mayor detenimiento, pero de forma más subjetiva, evaluaciones de diferentes situaciones. Son resultado de, por ejemplo, entrevistas en profundidad con expertos, observaciones directas sobre el terreno de procesos y prácticas o exámenes del contenido de estudios o informes.

Los indicadores cualitativos no pueden usarse directamente, pues implican suposiciones que han de ser probadas y examinadas cuidadosamente antes de ser utilizadas<sup>93</sup>. Sin embargo, pese a sus limitaciones, los indicadores cualitativos son instrumentos valiosos que pueden medir de manera pertinente y precisa no sólo el grado de disfrute o vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales sino también los progresos logrados respecto de su realización<sup>94</sup>.

La utilización de ambos indicadores, cuantitativos y cualitativos, proporcionará una mayor gama de información para analizar las obligaciones y la actuación del Estado y compensará las limitaciones derivadas de utilizar solamente uno de los dos tipos.

Veamos, por ejemplo, el derecho a la salud. La tasa de inmunización puede ser un indicador o medida cuantitativa de la situación del derecho a la salud relacionado con la obligación de resultado del Estado. Un análisis presupuestario de los gastos sanitarios durante los diez últimos años puede ser también una medida cuantitativa, pero estaría relacionado con la obligación de comportamiento exigida al Estado, es decir, la obligación de "adoptar medidas" para que los ciudadanos disfruten progresivamente de una salud mejor. Un enfoque cualitativo de esa cuestión podría concretarse en una serie de entrevistas con los padres y los proveedores de atención sanitaria en zonas urbanas y rurales centradas en el acceso a la inmunización y otros servicios de atención de la salud.

Cabe citar también como ejemplo del uso de indicadores cualitativos la realización de análisis sobre el contenido de leyes, políticas, reglamentos y planes de acción nacionales en vigor, proyectos de ley y dictámenes judiciales y cuasijudiciales para constatar su adecuación y su compatibilidad con las obligaciones y derechos económicos, sociales y culturales, así como sus repercusiones sobre éstos. Además de analizarse el contenido de leyes, políticas, planes y decisiones, puede también supervisarse su aplicación. La vigilancia tanto de la capacidad del Estado como de su disposición a abordar los derechos económicos, sociales y culturales puede permitir realizar un análisis más completo y preciso.

Para establecer indicadores adecuados, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden basarse en el propio Pacto, en las observaciones generales del Comité y en otros documentos relativos al Pacto. Entre las observaciones generales de mayor utilidad cabe citar la Observación general n.º 4 sobre el derecho a una vivienda ade-

<sup>92</sup> Ibid.

<sup>93</sup> D. McGranahan, E. Pizarro y C. Richard, *Medición y análisis del desarrollo socioeconómico: un estudio sobre los indicadores internacionales y las interrelaciones cuantitativas de los componentes del desarrollo económico y social*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 1985.

<sup>94</sup> Maria Socorro I. Diokno, "Working with indicators to monitor economic, social and cultural rights", documento presentado en el Programa regional de formación para Asia ... (nota 66).

cuada; la Observación general n.º 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada; la Observación general n.º 13 sobre el derecho a la educación, y la Observación general n.º 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud. Todas ellas están relacionadas con la obligación de resultado.

Otras fuentes, como la Observación general n.º 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, la Observación general n.º 9 sobre la aplicación interna del Pacto, y las Directrices de Maastricht sobre Violaciones los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratan de la obligación de comportamiento del Estado.

En los artículos 16 y 17 del Pacto, la Observación general n.º 1 y las directrices del Comité relativas a la presentación de informes se menciona la obligación que incumbe a todos los Estados de presentar informes periódicos al Comité sobre las medidas adoptadas y los progresos logrados para asegurar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello proporciona otra base más para que una institución nacional de derechos humanos supervise la actuación de un Estado concreto. En las directrices sobre presentación de informes, el Comité pide a los Estados que se ocupen de:

- Vigilar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país;
- Examinar exhaustivamente la legislación y las normas, procedimientos y prácticas administrativas nacionales;
- Informar sobre las prioridades establecidas y las políticas adoptadas;
- Elaborar y examinar públicamente los informes del país a nivel nacional antes de remitirlos al Comité;
- Recurrir a la asistencia técnica internacional.

Como parte de sus directrices sobre presentación de informes, el Comité formula una serie de preguntas sobre cada uno de los derechos enumerados en el Pacto para facilitar a los Estados Partes la elaboración de sus informes nacionales (véase más adelante el recuadro “Normas de derechos económicos, sociales y culturales”: 6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — directrices para la presentación de informes). Esas mismas preguntas pueden también ayudar a las instituciones nacionales de derechos humanos a decidir los aspectos que deben supervisarse.

Una institución nacional de derechos humanos debe también consultar las observaciones finales del Comité acerca de los informes periódicos de los Estados para conocer las opiniones del Comité sobre la forma de interpretar y poner en práctica determinados derechos. Las observaciones finales concretas sobre el informe periódico del país donde se ubica la institución nacional de derechos humanos tendrán una gran importancia para la labor de supervisión de esa institución en relación con el cumplimiento por el Estado de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben también tener presentes otros tratados, tales como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como las observaciones y comentarios de los comités establecidos en virtud de esos tratados, como fuentes alternativas en las que basar la supervisión del respeto de los derechos económicos, sociales y culturales.

La institución nacional de derechos humanos puede analizar su propia relación con el Estado para calibrar la disposición de éste a abordar los derechos económicos, sociales y culturales. Para ello, puede tenerse en cuenta la medida en la que el gobierno garantiza que esa institución dispone de los recursos suficientes para desempeñar su mandato eficazmente y la naturaleza y el nivel de la ayuda recibida por la institución para llevar a cabo actividades de protección y promoción.

Por último, cabe señalar que, para que una institución de derechos humanos adopte un enfoque integral de las cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, será también necesario que examine la actuación de los agentes no estatales, en particular las grandes empresas. Éstas influyen en gran medida, tanto positiva como negativamente, en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Al analizar la función que desempeñan los agentes no estatales debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de proteger a sus ciudadanos mediante disposiciones que regulan la actuación de esos agentes<sup>95</sup>.

### ***Establecimiento de criterios de referencia y objetivos***

Después de establecerse los indicadores para medir el grado de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, el paso siguiente consiste en determinar los puntos de referencia o criterios y los objetivos adecuados a cada indicador en el caso de cada país.

Los criterios son medidas de referencia. Miden el desempeño al comienzo del período objeto de estudio. Las oscilaciones a partir del punto de referencia indican si un Estado está cumpliendo con su obligación de realizar progresivamente los derechos en cuestión. Pueden examinarse las distintas medidas registradas a lo largo de un período para hacer un seguimiento de la actuación del Estado.

Los objetivos son las metas propuestas. Indican el nivel de realización de los derechos económicos, sociales y culturales que se considera que puede alcanzarse, siendo, por tanto, de cumplimiento obligatorio en un período determinado. Los objetivos deben ser realistas, es decir, no meras aspiraciones inalcanzables en la práctica, pero no excesivamente modestos, de manera que puedan realizarse sin ningún esfuerzo o compromiso. Si se establecen unos objetivos realistas que no se cumplen, corresponderá al Estado establecer que, en cualquier caso, ha cumplido con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Cada uno de los indicadores seleccionados debe medirse al comienzo del período objeto de examen y debe establecerse un objetivo para cada indicador que ha de alcanzarse antes del fin de ese período. Los criterios y los objetivos deben establecerse a nivel nacional, teniendo en cuenta las obligaciones que incumben al Estado en virtud del Pacto, así como las observaciones generales formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los indicadores deben compararse con otras normas internacionales en la materia, como las establecidas por el PNUD y la OMS, que deben también tenerse en cuenta. Además, los indicadores deben examinarse periódicamente y ser revisados en caso necesario para tener en consideración los avances hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

En su Observación general n.º 1, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo suyo ese enfoque para supervisar la utilización de criterios y objetivos. El Comité insistió en la importancia de proporcionar

una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva la medida en que se han hecho progresos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto. Con tal objeto, puede ser de utilidad para los Estados precisar los criterios u objetivos en función de los cuales podrán evaluarse los resultados obtenidos en una determinada esfera. Por ejemplo, suele convenirse que es importante fijar metas específicas con respecto a la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.

---

<sup>95</sup> "Monitoring and assessing the enjoyment of economic, social and cultural rights" (módulo 19), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8), pág. 170.



En muchas de estas esferas, los criterios globales son de uso limitado, mientras que los criterios nacionales o incluso subnacionales pueden constituir una indicación en extremo valiosa de los progresos alcanzados<sup>96</sup>.

El Comité ha seguido desarrollando sus propias “bases” o criterios para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto en diversas observaciones generales posteriores. Por ejemplo, en la Observación general n.º 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud se establece un parámetro medible cuando se afirma que la prevención y el tratamiento de enfermedades y la lucha contra ellas (art. 12, párr. 2 c)) requiere, como cuestión prioritaria, que el Estado facilite “la ejecución o ampliación de programas de vacunación” contra las enfermedades infecciosas más importantes.

Una institución nacional de derechos humanos puede también servirse de las observaciones finales formuladas por el Comité sobre el informe periódico de su gobierno como fuente para establecer criterios y objetivos para la vigilancia futura<sup>97</sup>. Si, por ejemplo, el Comité recomienda que el Estado adopte ciertas medidas para aumentar el acceso de las niñas a la enseñanza elemental en las zonas rurales, la institución nacional de derechos humanos pertinente puede vigilar el comportamiento del Estado al respecto durante el siguiente período sobre el que se deba informar.

Una institución nacional de derechos humanos debe también utilizar el concepto de “contenido básico mínimo” de los derechos económicos, sociales y culturales como otra base o criterio para la vigilancia y evaluación del grado de cumplimiento. En los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se establece que, en el derecho internacional, “se obliga a los Estados Partes a garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico”<sup>98</sup>.

Además, en su Observación general n.º 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sostiene que el Estado tiene la obligación inmediata de cumplir, al menos, las normas mínimas relacionadas con los derechos enunciados en el Pacto. El Comité afirma que

corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto<sup>99</sup>.

Como otro ejemplo de requisito mínimo, cabe citar la Observación general n.º 14, en la que se establece que los Estados tienen la obligación básica de

adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el

<sup>96</sup> Observación general n.º 1 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa a la presentación de informes por los Estados Partes, párr. 6.

<sup>97</sup> Clarence Dias, “Towards effective monitoring ... (nota 89).

<sup>98</sup> Principio 25.

<sup>99</sup> Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 10.

plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados.

La conveniencia de definir el contenido mínimo de un derecho es objeto de controversia. Entre otros, se esgrime como argumento la dificultad de establecer normas universalmente aplicables y el hecho de que, de hacerse así, se reduciría la garantía general de los derechos solamente a aquellos aspectos que son fácilmente justiciables<sup>100</sup>. En cualquier caso, la institución nacional de derechos humanos debe garantizar que el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales y los criterios nacionales se definen y establecen de conformidad con toda la gama de obligaciones, en particular la obligación de emplear “el máximo de los recursos de que [se] disponga”. Por ejemplo, incluso en el caso de un país que sobrepase con holgura las exigencias mínimas de los niveles básicos de enseñanza y proporcione enseñanza secundaria gratuita a la inmensa mayoría de los niños en edad escolar, se espera que éste “adopte medidas” con miras a la “implantación progresiva de la enseñanza [superior] gratuita”, de conformidad con el artículo 13.2 c) del Pacto.

Así pues, es importante constatar si el Estado ha adoptado planes de acción y ha establecido criterios de referencia y objetivos concretos y cuáles son, y si ha mejorado su actuación desde el primero de los criterios o puntos de referencia establecidos y ha logrado las metas que se había fijado<sup>101</sup>.

Aun si el Estado no ha establecido criterios y objetivos, compete a las instituciones nacionales de derechos humanos determinar y evaluar cuáles son los criterios y objetivos nacionales adecuados. Diversas fuentes de información internacionales, como el *Informe sobre Desarrollo Humano*<sup>102</sup> y el Índice de Desarrollo Humano del PNUD, así como los informes de desarrollo humano de cada país, pueden ayudar a establecer los parámetros y objetivos nacionales adecuados en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Las normas internacionales proporcionan también una base de referencia para evaluar los criterios y objetivos nacionales a lo largo del tiempo.

### **Recopilación de información**

Los datos para el establecimiento de indicadores, criterios y objetivos pueden proceder de fuentes muy diversas. Numerosas publicaciones oficiales contienen datos cuantitativos importantes. Los informes anuales sobre los presupuestos de los gobiernos proporcionan información acerca de los gastos públicos totales y porcentuales en ámbitos que están más directamente relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales, como la enseñanza y la atención de la salud, y en otros ámbitos como el militar. Los programas e informes anuales de algunas dependencias oficiales, como las encargadas de la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la cultura, pueden proporcionar datos desglosados detallados sobre el destino exacto de los fondos públicos en esos ámbitos. Instrumentos estatales de planificación, como el plan de acción nacional sobre derechos humanos, y los informes de los países a los comités creados en virtud de tratados suministran también datos importantes para las labores de supervisión y evaluación.

<sup>100</sup> “Defining the content of economic, social and cultural rights” (módulo 8), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Activism: A Training Resource*, (nota 8), págs. 151 a 157.

<sup>101</sup> Adaptado de María Socorro I. Diokno, “Monitoring the progressive realization of housing rights” (nota 87).

<sup>102</sup> Los informes anuales están disponibles en el sitio web del PNUD (<http://www.undp.org/hdro>).

## **NORMAS DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

### **6. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales — directrices para la presentación de informes<sup>103</sup>**

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha elaborado una serie de directrices sobre la presentación de informes para ayudar a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a elaborar sus informes y cumplir con las obligaciones contraídas al respecto de conformidad con el Pacto. Se establecen directrices similares para cada uno de los derechos enunciados, que pueden resumirse como sigue.

#### Situación

- Sírvanse suministrar información detallada sobre la medida en que el derecho se ha realizado. Indiquen si hay algún grupo que no disfrute en absoluto del derecho o que lo haga en un grado considerablemente inferior al de la mayoría de la población. En particular, ¿cuál es la situación de la mujer a este respecto? Sírvanse dar detalles de los casos en que no se disfruta de esos derechos.
- Indíquense las fuentes de información existentes al respecto, especialmente datos estadísticos, encuestas y otros acuerdos de supervisión. En particular, proporcionen información sobre indicadores relativos al derecho en cuestión (por ejemplo, indicador de esperanza de vida según la definición de la OMS) y presenten los datos desglosados por género, zonas urbanas o rurales, grupos étnicos y socioeconómicos y zonas geográficas.

#### Actuación

- Descríbanse todas las medidas adoptadas por el gobierno, hasta el máximo de los recursos disponibles, para facilitar el disfrute del derecho o eliminar los obstáculos que impiden su disfrute, especialmente en relación con los grupos vulnerables y desfavorecidos. Señalen las medidas financieras adoptadas e indiquen qué porcentaje del producto nacional bruto (PNB) así como de los presupuestos nacionales y regionales se destina al cumplimiento del derecho en cuestión. Compárese esta situación con la de hace diez años. ¿Cuáles son las razones de los posibles cambios habidos?
- Descríbanse las disposiciones jurídicas que apoyen el ejercicio del derecho en cuestión, incluida la referencia a toda ley que prohíba la discriminación.
- ¿Qué repercusiones han tenido esas medidas o disposiciones en favor del disfrute del derecho en cuestión, en particular en el caso de los grupos vulnerables? Sírvanse informar de los resultados favorables de esas medidas o disposiciones así como de los problemas o deficiencias de que éstas adolecen.
- ¿Qué metas temporales y qué parámetros ha establecido el gobierno para medir el grado de cumplimiento del derecho en cuestión?

<sup>103</sup> Se trata de un resumen del documento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales titulado "Directrices revisadas relativas a la forma y el contenido de los informes que han de presentar los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (E/C.12/1991/1).

#### Desafíos

- ¿Con qué dificultades o deficiencias ha tropezado la realización del derecho?
- Especifíquese si se han impuesto restricciones jurídicas al ejercicio del derecho en cuestión.
- Explíquense los cambios que se hubieran producido durante el período que abarca el informe en los fallos judiciales y las leyes, políticas, reglamentos y prácticas nacionales que afecten al derecho en cuestión, especialmente por lo que respecta a los grupos vulnerables, y evalúen sus consecuencias. Indiquen toda revocación o reforma legislativa de las leyes vigentes que sea contraria a la realización del derecho en cuestión.
- ¿Cuáles son las consecuencias de esas dificultades, disposiciones o cambios sobre los derechos de los grupos vulnerables y desfavorecidos?
- ¿Qué metas temporales y qué parámetros ha establecido el gobierno y qué medidas ha adoptado para corregir esa situación?

#### Participación

- ¿Cómo se informa a las personas pertenecientes a grupos vulnerables sobre sus respectivos derechos?
- ¿Qué medidas se han adoptado para aumentar al máximo la participación de la comunidad en la planificación, la organización, el funcionamiento y el control del derecho en cuestión?
- Descríbase el papel de la asistencia internacional, si la hubiere, en la plena realización del derecho en cuestión.

Los datos de los censos nacionales pueden ser una fuente particularmente buena de indicadores cuantitativos, como la tasa de actividad de la población de un país y los niveles de educación, para medir y evaluar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Los censos pueden estar concebidos y haberse elaborado de una forma que permita la presentación desglosada de datos, por ejemplo, por grupos marginados, como las mujeres y las minorías étnicas, o por regiones geográficas, y zonas urbanas y rurales.

Todo ello presupone un clima político propicio, en el que el Estado reúne datos, elabora informes y los pone a disposición del público. Si no es así, será necesario que las instituciones nacionales de derechos humanos insten al Estado a que responda ante la opinión pública y participe en la vigilancia de los derechos humanos y en la elaboración de informes. En todo caso, la labor de vigilancia debe basarse en diferentes fuentes de información.

Además del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, en particular las ONG y las instituciones académicas, pueden ser fuentes valiosas de datos cuantitativos y cualitativos sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Fuentes de datos de índole internacional, como el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD y el *Anuario Estadístico* o el *Informe Mundial sobre la Educación* de la UNESCO, pueden también facilitar datos objetivos y comparativos a lo largo de un período de tiempo.

Una institución nacional de derechos humanos debe también considerarse a sí misma como una fuente potencial de datos para calibrar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, y puede recopilar y hacer un seguimiento de los datos relativos

a las preguntas y quejas que se han planteado y los casos que ha investigado. Esos datos extraídos de las preguntas y las quejas pueden presentarse desglosados por:

- El número de casos y la edad media de los demandantes;
- La proporción de los casos nuevos en relación con los casos resueltos;
- La naturaleza de las supuestas violaciones de los derechos;
- La pertenencia a grupos marginados de los reclamantes;
- El ámbito de responsabilidad de los demandados en el sector público o privado;
- La disposición e interés personales.

Cuando no se dispone de información suficiente o ésta no se centra en cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, la institución nacional de derechos humanos puede preparar o encargar la realización de una encuesta y la recopilación de nuevos datos.

### ***Análisis de la información***

El requisito fundamental que deben cumplir las instituciones nacionales de derechos humanos y otras organizaciones encargadas de vigilar los derechos humanos es realizar un buen análisis de la información y, posteriormente, utilizar esa información para mejorar la protección y promoción de los derechos. El análisis debe relacionar los datos cuantitativos y cualitativos relativos a los indicadores con los parámetros y objetivos establecidos con el fin de determinar si el Estado cumple con su obligación de velar por los derechos económicos, sociales y culturales.

En el análisis se debe abordar el mandato del proyecto de supervisión, determinar aquellos aspectos del Pacto o de la legislación interna de que se trate y, por último, dar respuesta a las preguntas siguientes:

- ¿Ha cumplido el Estado con su obligación de respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales?
- ¿Ha velado el Estado por la realización de los requisitos mínimos de cada derecho?
- ¿Ha habido una “realización progresiva” de los derechos económicos, sociales y culturales a lo largo de un período de tiempo?
- ¿Ha cumplido el Estado con su obligación inmediata de “adoptar medidas” y ha impedido la discriminación? Si no lo ha hecho, ¿cuál ha sido su actuación? ¿Qué grupos se han visto afectados?
- ¿Ha tolerado el Estado la violación de los derechos económicos, sociales y culturales por agentes no estatales o ha adoptado medidas para proteger a los ciudadanos?
- ¿Puede el Estado aducir como defensa del incumplimiento de sus obligaciones los argumentos de existencia de derechos concurrentes, prioridades políticas o escasez de recursos?

En el análisis debe mostrarse con detalle si el Estado ha cumplido o no con sus obligaciones y qué grupos han resultado perjudicados.

Dado que la obligación de realizar los derechos económicos, sociales y culturales implica la utilización del “máximo de los recursos de que disponga”, el análisis del presupuesto del Estado y de las modalidades de ingresos y gastos constituye un medio de evaluar si el Estado cumple con su deber. Ello puede suponer un examen de los gastos, los ingresos y las políticas macroeconómicas. Las instituciones nacionales de derechos humanos

pueden desempeñar un papel importante en el análisis del presupuesto como parte de su función de supervisión de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>104</sup>. Para ello, se precisará la asistencia especializada que puedan prestar funcionarios cualificados o consultores externos. Las instituciones nacionales pueden aprovechar la experiencia adquirida en una serie de países en los que organizaciones gubernamentales y no gubernamentales llevan a cabo ese tipo de trabajo. Pueden también servirse de otros enfoques innovadores sobre elaboración y análisis de presupuestos. Diversos grupos en Sudáfrica han propuesto el establecimiento de un “presupuesto en favor de los derechos socioeconómicos” para indicar la medida en que se promueven esos derechos mediante la asignación de presupuesto. Otros grupos han sugerido la inclusión de la perspectiva de género en el análisis presupuestario. En Porto Alegre (Brasil), el 25% del presupuesto de la ciudad se asigna por agrupaciones políticas de los diferentes barrios sobre la base de las necesidades locales expresadas por los ciudadanos<sup>105</sup>.

La calidad del análisis de los datos de un programa de supervisión dependerá de información de índole y procedencia muy diversas. Será particularmente importante el examen conjunto de los indicadores cuantitativos y cualitativos.

Una vez más, centrémonos en el derecho a la salud a modo de ejemplo. Los datos cuantitativos que muestran un aumento del 80% de la tasa de mortalidad de la población de un país a causa de enfermedades infecciosas durante un período de diez años podrían indicar que el Estado ha sido incapaz de cumplir con la obligación de resultados y realizar progresivamente el derecho a la salud contemplado en el Pacto. La disminución de la tasa de inmunización durante ese mismo período puede ser otro indicador cuantitativo, en ese caso, de la incapacidad del Estado de cumplir su obligación de comportamiento para adoptar medidas con el fin de realizar el derecho. Un dato cuantitativo que indique que la tasa de inmunización se ajusta a las normas nacionales e internacionales sólo en el caso de la población de ese país que vive en zonas urbanas sería un indicador claro de la discriminación contra la población pobre de las zonas rurales y de una violación inmediata del Pacto.

Las pautas de gasto del Estado a lo largo de un período de tiempo y entre las diversas tareas gubernamentales serían otra fuente de importantes datos cuantitativos. Las asignaciones presupuestarias revelan los valores, prioridades, actividades e intenciones de un Estado. En el caso del derecho a la salud, pueden servir para explicar las causas de los cambios registrados en las tasas de mortalidad e inmunización. Si las pautas de gasto muestran que se han destinado recursos suficientes a los servicios de inmunización tanto en las zonas urbanas como rurales y que el total de los fondos destinados a

<sup>104</sup> En relación con el papel que desempeñaría la sociedad civil en el análisis del presupuesto, véase *Budget Analysis and Policy Priority: DISHA's Experience*, Ahmedabad, Developing Initiatives for Social and Human Acting (DISHA), 1995.

<sup>105</sup> El Pacto establece también la obligación de aplicar sus disposiciones “tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas”. En los Principios de Limburgo se declara al respecto lo siguiente: “29. La cooperación y la asistencia internacional mencionada en la Carta de las Naciones Unidas (Arts. 55 y 56) y en el Pacto, deben tener como prioridad la realización de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales, sean económicas, sociales, culturales, civiles o políticas. 30. La asistencia y la cooperación internacional deben encaminarse hacia el establecimiento de un orden social e internacional, en el cual los derechos y las libertades enunciadas en el Pacto puedan realizarse plenamente (véase el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos). 31. A pesar de las diferencias en sus sistemas económicos, políticos y sociales, los Estados colaboran entre sí con vistas a fomentar la evolución social, económica y cultural internacional, muy particularmente el crecimiento económico de los países en desarrollo, el cual estará exento de discriminaciones basadas en tales diferencias. 32. Los Estados Partes deberán adoptar internacionalmente las medidas necesarias para asistir y cooperar en la realización de los derechos reconocidos en el Pacto. 33. La cooperación y la asistencia internacionales se basarán sobre la igualdad soberana entre los Estados y tendrán como objetivo la consecución de los derechos contenidos en el Pacto. 34. Al iniciar actividades de cooperación y asistencia internacionales, [de conformidad con el artículo 2.1,] se deberá tener presente el papel que pueden desempeñar las organizaciones internacionales, así como la contribución que pueden aportar las ONG”.

la atención de la salud ha aumentado regularmente, los datos cuantitativos por sí solos no bastarán para extraer conclusiones firmes.

Un estudio cualitativo sobre los padres y los servicios de salud en diferentes zonas geográficas, en particular zonas urbanas y rurales, complementarían los datos cuantitativos. Los encuestados tal vez digan que la falta de clínicas locales, transporte público a precios asequibles y educación pública sobre la importancia de la inmunización son los principales factores que impiden el acceso a esos servicios. Los resultados de los análisis cualitativos pueden apuntar hacia otros indicadores cuantitativos y cualitativos útiles con fines de verificación y seguimiento, como una estrategia nacional de salud pública u otras normativas sobre acceso a las clínicas, la educación en materia de salud y el transporte público. El análisis de todos esos datos en conjunto permite extraer algunas conclusiones bien fundadas sobre la situación del derecho a la salud y el grado de cumplimiento de las obligaciones del Estado respecto de ese derecho en cuestión.

Las actividades de vigilancia deberían servir también para recabar información que complementa los indicadores externos y permita conocer mejor los derechos económicos, sociales y culturales. Las denuncias son una fuente muy útil de información sobre las deficiencias en la protección de los derechos humanos. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben analizar los datos resultantes de sus propias investigaciones y de las quejas que reciben tanto ellas como las dependencias oficiales, la judicatura e incluso las organizaciones de la sociedad civil. El análisis de las denuncias de particulares puede revelar un modelo sistemático de discriminación de grupos marginados en el acceso a los servicios de salud. También puede poner de manifiesto la eficacia de esas organizaciones que tienen el mandato o la responsabilidad de proteger y promover los derechos económicos, sociales y culturales. Concretamente, el análisis de las denuncias puede proporcionar información sobre:

- Los tipos de las supuestas violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo, las ya ocurridas, las que se están verificando y las que pueden producirse;
- La identidad de los grupos marginados perjudicados o, al menos, de los grupos que formulan las alegaciones y tienen acceso a las instituciones nacionales de derechos humanos o a otros mecanismos de tramitación de quejas;
- La disposición, la capacidad, la oportunidad y el índice de buenos resultados de una organización concreta en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

### ***Formulación de conclusiones y recomendaciones***

Para que la supervisión sea lo más eficaz posible, las instituciones nacionales de derechos humanos no pueden limitarse a la realización de análisis, sino que deben, además, formular sus propias conclusiones y recomendaciones. Deben expresar sus opiniones y determinar lo que debe hacerse para salvar la distancia entre la situación actual de los derechos económicos, sociales y culturales y los objetivos nacionales establecidos. Entre las recomendaciones podría contemplarse la concesión de las reparaciones tanto a nivel individual como a un nivel más amplio de interés público, con el fin de acabar con las violaciones inmediatas y lograr la progresiva realización de los derechos.

Las reparaciones individuales se consideran adecuadas si las víctimas, en la mayor medida posible, vuelven a disfrutar de la posición que debían haber ocupado si sus derechos no hubieran sido vulnerados y se garantiza que éstos dejen de ser objeto de violaciones. Entre las posibles reparaciones cabe mencionar las indemnizaciones por daños concretos, como la indemnización por pérdida de propiedades o medios de vida, o por daños generales, como la indemnización por penas y sufrimientos. Las reparaciones

de interés público se consideran adecuadas si con su imposición se previenen futuras violaciones de derechos. Entre ellas cabe señalar los cambios introducidos en las leyes, las políticas y los programas y las iniciativas de educación pública. Las Directrices de Maastricht y los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones<sup>106</sup>, proporcionan orientación a las instituciones nacionales de derechos humanos para formular recomendaciones sobre reparaciones.

### **Presentación de informes**

La finalidad principal de la vigilancia es mejorar la labor futura de protección y promoción de los derechos humanos. La mejor manera de lograrlo consiste en incorporar los resultados de la vigilancia en un informe público completo y objetivo. Los informes deben ser precisos y reflejar la objetividad de la investigación y análisis realizados; deben evitar la jerga, la retórica y la exageración<sup>107</sup>; deben informar de la actuación pasada y orientar las estrategias futuras.

En los informes debe constar el mandato del proyecto en cuestión, el análisis sobre la naturaleza y el contenido de los derechos objeto de estudio, una descripción de los indicadores, la metodología de recopilación de datos y las fuentes de información consultadas, un resumen de los datos de referencia, una explicación que justifique los objetivos adoptados, un análisis justo y equilibrado de los datos y una serie de recomendaciones.

Deben evaluarse la validez y fiabilidad de las fuentes de información utilizadas para elaborar los informes. Conviene mencionar en términos generales las informaciones o pruebas desestimadas y documentar las posiciones y respuestas del gobierno sobre cuestiones planteadas en los informes, así como los esfuerzos desplegados para obtener esas observaciones. Conviene asimismo que las alegaciones formuladas aparezcan separadas de las conclusiones de la institución nacional de derechos humanos, y los análisis de los hechos, de cualesquiera recomendaciones que la institución desee formular.

Convendría decidir la forma de elaborar, utilizar y difundir los informes desde el principio, durante la etapa de planificación de las actividades de supervisión y establecimiento del mandato. La institución nacional de derechos humanos puede decidir estructurar sus informes de manera que se ajusten a los marcos establecidos por otros mecanismos de presentación de informes, tales como las directrices del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para los informes periódicos presentados por los Estados de conformidad con lo dispuesto en el Pacto.

Los informes de vigilancia pueden y deben ser utilizados para respaldar las otras funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos, como son la investigación de casos y la participación en pleitos, y las actividades de promoción relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. Los informes deberían también ser de utilidad para la labor que realizan las ONG.

La elaboración de una estrategia de comunicación para promocionar el informe debe formar parte, desde el primer momento, del proceso de planificación de un proyecto de supervisión. Una estrategia de comunicación adecuada puede acrecentar la repercusión de un informe de vigilancia. La estrategia permite difundir el informe entre el público y los círculos políticos utilizando para ello los medios de comunicación, la celebración de conferencias, seminarios, alocuciones públicas, etc., y haciendo coincidir su publicación con aniversarios significativos. En la estrategia de comunicación ha de preverse también

<sup>106</sup> E/CN.4/2000/62, anexo.

<sup>107</sup> D. J. Ravindran, Manuel Guzman y Babes, Ignacio (eds.), *Handbook on Fact-finding ...* (nota 68), pág. 60.



la presentación de informes en distintos formatos. El informe completo puede resultar inaccesible para muchas personas que estarían interesadas en él, mientras que la producción de versiones de audio y vídeo resumidas y simplificadas del informe puede servir para difundir mejor sus conclusiones y recomendaciones entre la opinión pública y para conseguir apoyo para su aplicación.

## C. PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

### ¿Por qué se deben promover los derechos económicos, sociales y culturales?

La promoción de los derechos humanos implica sensibilizar y formar al público acerca de los derechos humanos para su mejor disfrute<sup>108</sup>. La protección de los derechos humanos depende de que las personas conozcan los derechos de que disfrutan y los mecanismos que existen para hacerlos respetar<sup>109</sup>. Depende asimismo de que las personas conozcan y acepten su obligación de respetar esos derechos. La promoción de los derechos humanos contribuye a prevenir sus violaciones, desalienta la impunidad, impulsa la cultura de los derechos humanos y en última instancia da poder a los individuos y a los grupos<sup>110</sup>.

Casi sin excepción, las instituciones nacionales de derechos humanos, por su mandato, tienen la importante responsabilidad de promover los derechos humanos. Puesto que todos los derechos humanos son interdependientes e indisolubles, su promoción incluye necesariamente el fomento de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales no debería reemplazar sino complementar su investigación y control.

La promoción de los derechos humanos forma parte de los objetivos y funciones de la institución nacional de derechos humanos, que incluyen:

- Informar y educar acerca de los derechos humanos;
- Fomentar el desarrollo de valores y actitudes que respalden los derechos humanos;
- Alentar las medidas que permitan impedir la vulneración de los derechos humanos<sup>111</sup>.

Las actividades y medidas para promover los derechos económicos, sociales y culturales deben ser variadas y pueden incluir:

- Fomentar y promover los principios rectores de la institución nacional;
- Brindar asesoramiento (solicitado o no) y asistencia al Estado y a otras organizaciones;
- Responder a solicitudes de información externas sobre iniciativas, consultas, documentos e informes;
- Participar en reuniones, conferencias, talleres y reuniones de consulta;
- Preparar publicaciones impresas y electrónicas;
- Difundir información;
- Publicar informes y notas de prensa sobre las distintas actividades relacionadas con la institución nacional, en particular los resultados de las actividades de investigación o de control;
- Llevar a cabo campañas públicas, por ejemplo, en emisiones de radio y televisión;
- Preparar o impartir programas o seminarios de educación y formación profesional.

<sup>108</sup> Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales ...* (nota 62), párr. 141.

<sup>109</sup> *Ibid.*

<sup>110</sup> Véase "Enhancing economic, social and cultural rights through domestic legal systems" (módulo 22), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8).

<sup>111</sup> Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales ...* (nota 62), párr. 140.

La educación y otras actividades de promoción pueden contribuir a elevar el nivel de sensibilización y de comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales así como fomentar la participación de las personas, permitiéndoles comprender su propia situación en el marco más amplio de los derechos humanos. La promoción puede alentar a los individuos y a los grupos a fijarse objetivos, planificar y poner en práctica medidas, en particular intensificando la promoción y el fomento de los derechos económicos, sociales, culturales y otros derechos. Si se sitúan las condiciones económicas y sociales dentro de un marco jurídico, se propiciará también un enfoque general del desarrollo que tenga más en cuenta los derechos humanos.

Las actividades de promoción ofrecen a la institución nacional de derechos humanos la oportunidad de dar a conocer sus propios cometidos, que incluyen no sólo la promoción de los derechos humanos sino también las funciones de investigación y control. El singular papel que desempeña la institución nacional como vía para llegar a los actores estatales y como puente entre el Estado y la sociedad civil forma parte también de su mandato de promoción. La realización de actividades eficaces de promoción de los derechos humanos contribuirá a incrementar la transparencia y credibilidad de la institución nacional ante la opinión pública.

### **Principios**

La promoción de los derechos económicos, sociales y culturales debe formar parte de las funciones y actividades de la institución nacional de derechos humanos y debe abarcar todo el abanico de los derechos humanos.

La perspectiva de género debe ser parte integrante de la concepción y la aplicación de las actividades de promoción, pues permitirá poner de relieve las diferencias en los efectos de los derechos económicos, sociales y culturales en las mujeres y en los hombres, así como sus distintas experiencias con respecto a estos derechos.

Cabe destacar asimismo la perspectiva rural. Por lo general los grupos minoritarios viven en zonas rurales aisladas donde las condiciones de vida son muy inferiores a las que disfrutaban los habitantes de las zonas urbanas. Es más fácil que se vulneren los derechos humanos en las zonas apartadas, a las que no llega la mirada de los defensores de derechos humanos y de los medios de difusión. Las personas que viven en estas zonas deben conocer sus derechos para poder ejercerlos.

Las actividades de promoción son más eficaces y nítidas cuando se centran en las implicaciones y la experiencia concreta de los derechos humanos en la práctica en vez de en meros conceptos abstractos o en textos jurídicos. A veces las actividades de promoción se centran únicamente en la difusión de información sobre normas relativas a los derechos humanos como un fin en sí misma. De este modo, se pasan por alto los factores estructurales subyacentes a los problemas de los derechos humanos, y no se evalúa la eficacia de las propias actividades de educación y de promoción.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **11. Promover la interdependencia y la indivisibilidad de los derechos**

La interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos son conceptos importantes que deberían promoverse entre diversos públicos. A nivel nacional, por ejemplo, las actividades de promoción pueden centrarse en ayudar al Estado a cumplir su obligación de respetar tanto los derechos políticos y civiles como los derechos económicos, sociales y culturales mejorando el acceso y la coordinación de las organizaciones, programas y servicios públicos. A nivel local, las actividades de promoción pueden orientarse a ayudar a los miembros de la comunidad a entender y asumir los derechos y obligaciones en lo que respecta, por ejemplo, a los efectos de las prácticas medioambientales en la agricultura y el acceso a los alimentos y a los medios de subsistencia.

El propio proceso de preparación y ejecución de los programas de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales debe estar basado en los derechos humanos: debe tener carácter participativo, fomentar el diálogo y respetar la dignidad de todas las partes interesadas. Las actividades de promoción son de gran provecho cuando son participativas, progresivas, creativas y flexibles para llegar a los distintos grupos y satisfacer sus necesidades<sup>112</sup>. Su contenido y puesta en práctica deben ser oportunos y pertinentes para así ganarse el interés del público al que van dirigidas y lograr el mayor impacto posible. Esas actividades deberían también influenciar y convencer a los grupos interesados y movilizarlos para que adopten medidas y cambios concretos tanto a corto como a largo plazo. Deberían animar a los destinatarios a compartir los valores y los conocimientos adquiridos y a adoptar medidas integradas y sostenibles en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, de ser posible esas actividades deberían estar basadas en un programa y formar parte de un plan de acción más amplio.

Al concebir las actividades de promoción, la institución nacional de derechos humanos puede aprovechar los recursos, la experiencia y las actividades existentes, como el Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos. A través de contactos profesionales con otras instituciones nacionales de derechos humanos, con la sociedad civil y con las organizaciones internacionales, la institución nacional puede compartir la información de que dispone sobre el acceso a recursos, colaboradores potenciales y resultados positivos. Como las ONG y las organizaciones comunitarias han acumulado años de experiencia en la preparación y difusión de la educación sobre los derechos humanos pueden ayudar a la institución nacional a llegar a las comunidades afectadas.

El especial papel que desempeñan las instituciones nacionales de derechos humanos en el establecimiento y refuerzo de las relaciones de cooperación con los gobiernos, las ONG y la sociedad civil las sitúa en un lugar privilegiado para gestionar el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de las actividades de promoción. El proceso se puede gestionar más fácilmente con un equipo de programa o proyecto de carácter multidisciplinario. El equipo podría estar integrado por funcionarios y empleados de los distintos departamentos y funciones de la institución nacional, así como por colaboradores externos, especialistas y representantes de los grupos a los que vaya dirigido el programa, que cuenten con conocimientos técnicos sobre el tema en cuestión, la concepción de los programas de formación, la elaboración de publicaciones, las comunicaciones, la facilitación o las disposiciones prácticas. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían considerar a la sociedad civil en general, y a las ONG en particular, como colaboradoras en el proceso de elaboración de las actividades de promoción.

Al comienzo, el equipo encargado del proyecto o del programa deberá evaluar los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para llevar a cabo las actividades. Se habrán de asignar a los miembros del equipo las tareas de elaboración y de ejecución con sus correspondientes plazos. Las disposiciones prácticas que deban adoptarse antes, durante y después de los eventos, como la reserva de salas de reunión y de material técnico, requieren asimismo una planificación meticulosa. Para que la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales tenga éxito, la institución nacional de derechos humanos debe velar por que las iniciativas sean concebidas cuidadosamente y emanen de un plan o marco estratégico.

### **Un marco para la promoción**

Como ocurre con las actividades de supervisión, la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales alcanzará su máxima eficacia si se lleva a cabo según un marco o plan bien elaborado. Éste debería identificar el objetivo o fundamento en el que se

---

<sup>112</sup> Véase "Education for empowerment: some reflections" (módulo 20), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8).

sustenta la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales basándose en el mandato de la institución nacional de derechos humanos. Debería asimismo establecer la metodología, recursos, responsabilidades, plazos y procesos de elaboración, ejecución y evaluación de las actividades de promoción.

Dentro de este marco, la institución nacional de derechos humanos debe:

1. Seleccionar los participantes, los temas y las necesidades;
2. Fijar metas y objetivos;
3. Determinar contenidos y formular programas;
4. Preparar material;
5. Organizar actividades de promoción;
6. Realizar la evaluación y el seguimiento.

Estas etapas no son estrictamente cronológicas y no están aisladas. En realidad, el desarrollo y la progresión del trabajo en una parte del proceso repercutirán en otras partes de éste, lo que exigirá cambios en los planes iniciales. Por ejemplo, cuando se trata de traducir un objetivo en actividades de promoción concretas a veces es preciso modificar o cambiar del todo el objetivo inicial; o en el momento de llevar a cabo y evaluar una actividad se descubre que su concepción era errónea e ineficaz.

La flexibilidad en el proceso de elaboración de actividades y de su puesta en práctica ayudará a la institución nacional de derechos humanos a aprovechar las contribuciones de los demás y a satisfacer las necesidades de todos los participantes. Las lecciones aprendidas mediante la elaboración, puesta en práctica y evaluación de las actividades de promoción podrán aplicarse en las etapas posteriores del proceso, lo que favorecerá la reflexión dinámica y progresiva sobre las iniciativas en curso y futuras.

### ***Selección de los participantes, los temas y las necesidades***

Los participantes, los públicos o los grupos a los que pueden ir dirigidas las actividades de promoción, así como la naturaleza y el grado de interés y participación de cada uno de ellos pueden variar mucho. Por ejemplo, si el objetivo es llegar a una población de clase media, las estrategias de promoción necesarias diferirán bastante de las destinadas a un sector pobre de la población o los funcionarios del gobierno.

Los distintos públicos destinatarios pueden ser, por ejemplo:

- Grupos de personas vulnerables y marginadas, como las comunidades indígenas, las mujeres y los niños;
- Funcionarios de la administración del Estado a nivel local, regional y nacional, como el ejecutivo, los ministerios, los organismos sectoriales o los poderes legislativo y judicial;
- Grupos profesionales, como colegios de abogados y de médicos;
- Organismos educativos oficiales y no oficiales, y otras instituciones y servicios públicos, como los hospitales;
- Empresas privadas, incluidas las multinacionales nacionales y extranjeras;
- ONG (locales, nacionales e internacionales), tales como:
  - Organismos para el desarrollo social;
  - Organizaciones de derechos humanos;
  - Grupos de acción social;

- Asociaciones sectoriales;
- Asociaciones de asesoramiento jurídico;
- Asociaciones artísticas y culturales;
- Otros grupos y organizaciones de la sociedad civil;
- El público en general.

Puede haber otros grupos y personas no considerados grupos destinatarios, con funciones y necesidades que posiblemente convenga tener en cuenta al planificar actividades de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. La institución nacional de derechos humanos podría considerar en primer lugar el papel y las necesidades de su propio personal y el de los posibles colaboradores. La institución nacional debería recurrir también a personas con conocimientos técnicos específicos, como instructores, facilitadores, especialistas, consultores expertos y otros colaboradores externos, que pueden ser de utilidad en la elaboración, ejecución y patrocinio de las actividades de promoción.

Los enfoques deberán adaptarse a las características de los grupos destinatarios. Al preparar los programas se deben identificar los conocimientos, actitudes, aptitudes y necesidades de los distintos grupos. Se deben tener en cuenta asimismo los diversos niveles de comprensión y sensibilización del público en general, los funcionarios del gobierno e incluso del poder judicial respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de la obligación del Estado de respetar, proteger y cumplir estos derechos.

Al elaborar las actividades de promoción, la institución nacional de derechos humanos no debe presuponer que sabe qué se necesita y quién lo necesita, sino que debe estar abierta a una evaluación independiente de las necesidades. El estudio de incidentes nacionales y locales recientes así como de los indicadores cuantificables de la situación actual del disfrute o vulneración de los derechos humanos puede servir para identificar los principales públicos interesados y los temas y las necesidades que deben tenerse en cuenta en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, la institución nacional puede utilizar información procedente de las actividades de investigación y supervisión, y reunirse con representantes de los grupos interesados para analizar mejor sus necesidades. Por ejemplo, es primordial incluir la perspectiva de género para que las actividades de promoción sirvan para hacer frente a los problemas y las necesidades de la mujer. Además, se puede recopilar material valioso para fijar metas y objetivos y determinar el contenido del programa y los métodos pedagógicos, enviando a algunos de los futuros participantes cuestionarios para la preparación de los cursos y realizando encuestas entre el público en general.

Una vez identificados los problemas, los temas y las necesidades específicas del grupo al que irán dirigidas las actividades, la institución nacional puede empezar a fijar las metas y objetivos de la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

### ***Establecimiento de metas y objetivos***

Al preparar las actividades de promoción, ya se trate de una estrategia general o de una actividad aislada, la institución nacional de derechos humanos debe en primer lugar establecer claramente sus metas y objetivos.

El establecimiento de metas y objetivos sirve para aclarar lo que debe lograrse con una actividad. En general, las metas tienen carácter más amplio y se aplican a todo el programa, mientras que los objetivos son más específicos y se expresan en términos observables y medibles. Las metas y objetivos se deben enunciar y comunicar claramente

para que todos conozcan los planes de la institución nacional de derechos humanos y de los instructores y facilitadores y sepan cuáles son los resultados esperados. Las metas y objetivos deben ajustarse al tiempo disponible, ser adecuados y contar con el apoyo del grupo interesado; deben estar ordenados según una secuencia lógica, promover la actuación motivada por el programa y abordar todo aquello que la institución quiera que sepan, hagan y sientan las personas<sup>113</sup>.

La institución nacional de derechos humanos puede elaborar y adoptar una estrategia amplia para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Las metas y objetivos de este tipo de estrategia pueden incluir la creación de capacidad, la difusión de la información al público en general y el asesoramiento y asistencia al Estado. La estrategia puede dirigirse a una amplia gama de grupos y utilizar distintos instrumentos para sensibilizar a cada uno de ellos, e incluir diversos componentes de programas que tendrán metas y objetivos específicos. Estos últimos pueden reorganizarse en función de las necesidades a corto y largo plazo o cuando sea preciso prestar particular atención a una cuestión de ámbito nacional, regional o local.

Cabe plantearse si la meta consiste en cambiar los valores y actitudes del grupo al que va dirigido el programa, o si se trata simplemente de evitar comportamientos que atenten contra los derechos humanos, o si ambos aspectos son importantes. Se trata de metas bastante distintas. Por ejemplo, se puede convencer a un organismo gubernamental de que adopte nuevas políticas basadas en los derechos, pero servirá de poco si las políticas no se ponen en práctica. Una empresa transnacional a la que deje indiferente una campaña inspirada en los valores de los derechos humanos puede cambiar de actitud si teme un proceso judicial o una pérdida de beneficios. Es posible que lo que necesite uno de los grupos a los que se dirige el programa sea comprender mejor sus derechos y el modo de ejercerlos, mientras que otro deba conocer mejor las obligaciones que tiene de garantizar esos derechos.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **12. Fijar metas y establecer objetivos**

Una de las posibles metas de una iniciativa de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales es aumentar la capacidad de los organismos estatales para que puedan promover y proteger estos derechos mediante un marco legislativo. Esta meta podría alcanzarse a través de tres objetivos específicos:

- Examinar la función de los distintos grupos interesados en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Estudiar las obligaciones que tiene el Estado de respetar, proteger, promover y cumplir los derechos económicos, sociales y culturales;
- Elaborar estrategias prácticas que los organismos estatales puedan utilizar para promover los derechos económicos, sociales y culturales.

La institución nacional de derechos humanos puede centrar su plan en un derecho económico, social y cultural concreto, como el derecho a la vivienda, o en una obligación determinada, como "la realización progresiva". Además, las actividades de promoción pueden centrarse en los problemas que han sido identificados como obstáculos al avance de los derechos, como el bajo grado de prioridad de las políticas de derechos

<sup>113</sup> Véase *Training for Human Rights Trainers*, manual de programas de formación de la Fundación Canadiense de los Derechos de la Persona, Kiev, noviembre de 1996.

humanos, la ausencia de leyes y reglamentos administrativos adecuados, de mecanismos de aplicación o de recursos.

En los objetivos y la concepción de los programas se deben prever también los contactos y la colaboración entre los grupos interesados y otros actores, tanto durante las actividades como después de éstas, en los que la institución nacional tendrá una función catalítica.

Conforme se vayan estableciendo las metas y los objetivos, empezarán a surgir claramente los temas generales de las iniciativas y los planes. Éstos son cinco de los temas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales que se tratarán en esta parte del manual:

- Promover el reconocimiento por parte de los gobiernos de los derechos económicos, sociales y culturales y de sus obligaciones en esta materia;
- Promover el reconocimiento judicial de que los derechos económicos, sociales y culturales pueden invocarse ante la justicia;
- Fomentar la conciencia, la comprensión y la potenciación de los derechos económicos, sociales y culturales a través de la educación pública;
- Promover el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales entre los actores no estatales;
- Formar a pequeños grupos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

### ***Determinar contenidos y formular programas***

El carácter y el contenido de un programa de promoción deben basarse en las necesidades del grupo al que va dirigido, sus metas y objetivos pedagógicos así como el tiempo y los recursos disponibles. Deben tener en cuenta también las lecciones aprendidas en el pasado. Deben exponerse con cierto detalle los contenidos que cubrirán las actividades y las actuaciones así como las cuestiones y temas afines, los mensajes principales y demás información pertinente.

La institución nacional de derechos humanos deberá decidir cuáles son las actividades más eficaces para presentar el contenido. Las actividades y actuaciones para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales pueden variar enormemente en función del público al que vayan dirigidas. Cuando la institución trate de influir en el gobierno o en el poder legislativo, puede proponer posiciones normativas, brindar asistencia o asesoramiento espontáneamente, contestar a consultas por correo y participar en reuniones o talleres. Si pretende influir o capacitar a individuos, independientemente de que éstos procedan de órganos del gobierno, ONG o grupos de la comunidad, la institución nacional de derechos humanos puede organizar programas de formación o utilizar actividades ya existentes, como las de formación del personal, educación continua o programas de capacitación, conferencias anuales o reuniones periódicas. Si pretende influir, informar y concienciar a un público más amplio, podrá realizar campañas de educación pública, campañas y actos en los medios de comunicación y difundir información<sup>114</sup>.

La institución nacional de derechos humanos puede elegir un enfoque concreto para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, como los talleres de formación para funcionarios públicos o las campañas de publicidad. Esto evidentemente define una esfera de actividad de la institución bien específica, permite la formulación de un programa claro y la adquisición de conocimientos técnicos dentro de la institu-

<sup>114</sup> Jefferson R. Plantilla, "Promoting economic, social and cultural rights" (nota 70).



ción. No obstante, es preferible adoptar un plan estratégico más amplio y a más largo plazo, que se articule a través de diferentes programas y actividades. Este enfoque permite tener en cuenta los distintos intereses y necesidades de un Estado, los grupos que influyen en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y el vasto abanico de responsabilidades de la institución nacional como organismo oficial para los derechos humanos. Permite asimismo ir atendiendo a públicos muy diferentes y, mediante la combinación de distintas metodologías y actividades, usar los recursos del modo más eficaz posible.

Ahora bien, para que las actividades de promoción, sea cual sea su escala, sean eficaces, deben basarse en una metodología educativa sólida, ser concretas y, en la medida de lo posible, estar orientadas al público al que se dirigen; asimismo, deben incorporar herramientas de evaluación y de seguimiento desde su concepción.

Las campañas en los medios de difusión ofrecen una oportunidad óptima de llegar a un gran número de personas. Por este motivo resultan muy interesantes para la institución nacional que desee difundir ampliamente su mensaje de derechos humanos del modo más rápido y eficaz posible. Pero esas campañas plantean dificultades específicas: requieren conocimientos especializados que la institución tal vez no pueda ofrecer por no contar con el personal adecuado; las campañas resultan muy caras si el medio de comunicación no dona espacio y tiempo a este efecto; sólo pueden difundir mensajes simples y sin objetivo definido; no sirven para cambiar actitudes o promover valores; y son difíciles de evaluar y de aprovechar con actividades de seguimiento. Debido a que los medios de difusión pueden influir indirectamente en el subconsciente de las personas, al diseñar este tipo de campañas hay que procurar no difundir un mensaje contrario al que se pretendía. Los medios de comunicación brindan oportunidades muy superiores a las de cualquier otro mecanismo a su alcance, y por ello las instituciones nacionales habrán de utilizarlos para difundir ampliamente información y puntos de vista. No obstante, los medios de difusión deben utilizarse de manera estratégica y con habilidad.

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos organizan cursos o talleres de formación para grupos. Aunque están dirigidos a grupos relativamente pequeños, los participantes pueden hacer una importante aportación a las estrategias de promoción amplias. Estos cursos pueden constituir una excelente oportunidad de aprender para personas clave de organizaciones o comunidades concretas o de ciertos sectores de la población. En vista de que el número de participantes suele ser reducido, la institución nacional organizadora debería asegurarse de que se trata de individuos clave que pueden operar cambios significativos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales o formar a otros en estos derechos y en sus obligaciones. El tema de la formación en pequeños grupos se tratará en un capítulo de este manual, que podrá servir de referencia para la formación.

### ***Preparación de material de promoción***

Para realizar las actividades de promoción es preciso contar con buen material. El tipo de material variará según la naturaleza del programa.

El material destinado a un público amplio y diverso debe prepararse teniendo en cuenta las peculiaridades del idioma, la cultura y la composición étnica. Debe elaborarse material de educación pública en diversos formatos, como documentos impresos y electrónicos, páginas web, correo electrónico y, de ser posible, material audio y vídeos con subtítulos. De ese modo se logrará que los receptores entiendan el mensaje. Debe llegarse también a un público más amplio, que comprende a las personas con discapacidades, para lo cual tal vez sea necesario utilizar otros modos de comunicar la información. Además, tal vez se deban producir versiones de cierto material en un idioma llano y sencillo, dirigidas a personas con un bajo nivel de formación. Se prestará especial

atención a la coherencia del vocabulario y del contenido de los materiales que, aunque distintos, tengan objetivos similares.

El material destinado a talleres con grupos pequeños puede orientarse con más precisión porque se conocen de antemano las peculiaridades y las necesidades de los destinatarios. Los manuales para los participantes y para los instructores pueden ser herramientas valiosas, sobre todo cuando los talleres cubran una gran cantidad de temas y sean relativamente largos. Los manuales pueden utilizarse también para transmitir conocimientos una vez terminado el programa y ser adaptados para la formación futura. Los manuales deben exponer claramente los objetivos, la metodología y los resultados previstos e indicar cómo se seleccionó el contenido y quién participó en su elaboración; pueden organizarse por módulos temáticos e incluir un plan detallado sobre las actividades y los actos programados, así como información sobre los oradores, el objetivo y la naturaleza de las actividades del taller, información de referencia y ejercicios prácticos. Se pueden incluir también en el material pedagógico listas de control, gráficos, sinopsis de casos prácticos, presentaciones con retroproyector, vídeos, CD-ROM y visitas a páginas de Internet. Los manuales y los demás materiales deben tener un formato y una presentación que los haga fáciles de utilizar.

Cuando la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales consista en el asesoramiento y la asistencia al Estado y otras organizaciones, conviene que la institución nacional de derechos humanos prepare material de apoyo, como cartas de asesoramiento, notas informativas, resúmenes de lo debatido en las reuniones o discursos, e incluso textos conceptuales más extensos o documentos de antecedentes.

### ***La realización de actividades de promoción***

Al organizar actividades y eventos de promoción, deben tenerse en cuenta muchos factores que variarán en función del carácter de la actividad o el evento, según se trate de programas educativos destinados al público en general, asesoramiento y asistencia al Estado y otras organizaciones, participación en reuniones o consultas, talleres de formación y educación o cursos sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

En todos los casos, una buena organización es primordial para asegurarse de la eficacia de la actividad o el evento. Las actividades deben estar bien planificadas ya que problemas de tipo logístico pueden entorpecer el logro de un objetivo. En general, cuanto mayor sea la escala del programa, más compleja será la tarea de organización. Organizar un programa de educación pública implica no sólo preparar el material sino también obtener recursos apropiados para la realización de la campaña, reservar tiempo y espacio publicitario, elaborar y llevar a cabo actividades y eventos paralelos, informar sobre la campaña a los organismos gubernamentales pertinentes y a las ONG de derechos humanos y brindarles asistencia para poder hacer frente a un eventual aumento de la demanda como consecuencia de la campaña, prever personal para recibir y responder a solicitudes de información así como a las denuncias que se generen como consecuencia de la campaña de sensibilización.

Incluso los talleres pequeños pueden generar cargas de organización importantes. Las disposiciones prácticas incluyen fijar las fechas, seleccionar las instalaciones adecuadas, organizar la comunicación con los invitados, los facilitadores o los especialistas, los arreglos sobre viajes y alojamiento, la inscripción de los participantes a la llegada, la distribución del material, la colocación de letreros e instrucciones, el montaje de las salas y el material, grabar actos y verificar todo varias veces.

En la práctica, cuando se lleve a cabo la organización de las actividades surgirán otras cuestiones, dependiendo del carácter de cada una de ellas. La institución nacional de

derechos humanos puede inspirarse en el conocimiento y experiencia de muchas organizaciones que ya han elaborado y realizado este tipo de programas<sup>115</sup>.

### **Evaluación y seguimiento**

Se deben evaluar todas las actividades de promoción para determinar si se han alcanzado las metas y los objetivos perseguidos. La evaluación sirve no sólo para determinar la eficacia de la actividad sino también para ayudar a la institución nacional de derechos humanos en la elaboración de sus programas y actividades futuras. En el plan de la actividad se debe dar una idea clara de lo que se entiende por un programa de promoción satisfactorio así como las herramientas que permitirán medir el grado de satisfacción. Deben fijarse patrones de evaluación clave que puedan aplicarse una vez terminada la actividad.

La evaluación debe incorporar las opiniones del grupo al que va dirigido el programa. Si se trata de una campaña educativa pública, se pueden recabar opiniones mediante una encuesta realizada entre una muestra del público en general. Si se trata de un taller pequeño o de una actividad de grupo, se puede animar a los participantes a que comuniquen sus opiniones personales en un debate informal o rellenando un formulario de evaluación. Se debería recabar también la opinión de los participantes en la ejecución del programa o actividad. Por ejemplo se podrían hacer preguntas como las siguientes:

- ¿Estaba claro el propósito o el objetivo de la actividad?
- ¿Era clara la información que se facilitó?
- ¿Se cumplió el objetivo que se perseguía con la actividad?
- ¿Respondió la actividad a las necesidades del público al que estaba dirigida?
- ¿Era el enfoque que se utilizó (es decir, la técnica, el tipo de actividad y la concepción) apropiado al contenido, el contexto y el grupo interesado?

La evaluación debe considerar también la eficacia del proceso de elaboración de la iniciativa, las disposiciones prácticas de su aplicación y las aptitudes de las personas que participaron en la preparación y presentación del material.

### **Promoción del reconocimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales**

Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden llevar a cabo actividades concertadas para promover el reconocimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. A menudo, muchos funcionarios del gobierno, incluso ministros y otros dirigentes políticos, no están suficientemente familiarizados con los derechos económicos, sociales y culturales o no les prestan la atención necesaria. Gracias a la singularidad de su posición y su mandato, la institución nacional ocupa un lugar privilegiado para implicar al Estado en los asuntos relacionados con los derechos humanos.

La mayoría de las instituciones nacionales están facultadas para asesorar al Estado en asuntos relacionados con los derechos humanos y asistir a los distintos departamentos del gobierno a promover y proteger los derechos humanos mediante la adopción de leyes, regulaciones, políticas, programas y prácticas administrativas. Puede asimismo encomendarse a la institución nacional el cometido de poner en conocimiento del gobierno las violaciones de derechos humanos y proponer medidas concretas para poner

<sup>115</sup> Para programas de formación, véase por ejemplo Julius E. Eitington, *The Winning Trainer: Winning Ways to Involve People in Learning*, 3.ª ed., Houston, Gulf Publishing Company, 1996; y *Training for Human Rights Trainers* (nota 113).

fin a esas violaciones. La institución nacional de derechos humanos puede estar facultada para presentar opiniones en el parlamento acerca de proyectos de ley o leyes existentes, iniciar la elaboración de nuevas leyes o asistir en el proceso e intervenir en juicios en los que se traten cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Muchas instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel cada vez más importante en la supervisión de la aplicación nacional de las normas internacionales de derechos humanos y en la asistencia al Estado para el cumplimiento de su obligación de presentar informes en virtud de los tratados internacionales<sup>116</sup>. La institución nacional también puede contribuir a que el Estado elabore sus programas enfocándolos hacia los derechos de las mujeres y otros grupos marginados.

Otra estrategia de promoción podría consistir en el refuerzo por parte de la institución nacional de los elementos relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales que ya están presentes en los programas y organismos del Estado, como los relacionados con el desarrollo rural y urbano, el medio ambiente y los recursos naturales, o los que se centran en los grupos desfavorecidos, como las mujeres, los niños o los pueblos indígenas.

El examen y análisis del presupuesto nacional es también una forma muy eficaz de controlar y promover el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Análogamente, asesorar y asistir al Estado en la elaboración de planes de acción nacionales permitirá crear un marco institucional coherente y concertado para el examen de los temas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales. Los planes de acción pueden servir para establecer claramente la naturaleza de las obligaciones del Estado y para elaborar normas y patrones para evaluar su cumplimiento. Los planes pueden convertirse en poderosas herramientas para exigir a los gobiernos que rindan cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales<sup>117</sup>.

La institución nacional de derechos humanos puede empezar también promoviendo la ratificación y la aplicación nacional de instrumentos internacionales de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si el Estado no los ha ratificado todavía. El grueso de los Estados ha ratificado la mayoría de los tratados de derechos humanos, pero su aplicación es en general deficiente. La falta de incorporación de las normas internacionales en la legislación nacional podría convertirse en uno de los temas primordiales de las actividades de promoción. El propio Pacto estipula que, para que el Estado cumpla con su obligación de “adoptar medidas” para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2.1), se deben utilizar “todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”.

---

<sup>116</sup> En el párrafo 76 de los Principios de Limburgo y en el párrafo 5 de la Observación general n.º 1 se destaca que la presentación de informes debe facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos y estimular la participación de las ONG y la sociedad civil en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.

<sup>117</sup> Véase “Development of policies, plans and legislation” (módulo 21), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8).

## LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA

### 13. La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India promueve el derecho a la salud<sup>118</sup>

Reconociendo que la persistencia de la anemia materna, de la mortalidad infantil y de la morbilidad materna son la antítesis de cualquier idea de desarrollo humano, la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, en colaboración con el UNICEF y el Departamento de Desarrollo de la Mujer y el Niño, decidió tratar estas cuestiones en una reunión técnica nacional de dos días sobre los derechos humanos y la salud, con especial referencia a la anemia materna.

La reunión, celebrada en abril de 2000, congregó a científicos eminentes, dirigentes, funcionarios, expertos jurídicos y activistas sociales, así como a los ministros de Estado de información y radiotelevisión, de salud y bienestar de la familia y de desarrollo de la mujer y el niño.

En el discurso que pronunció en el acto inaugural, el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dijo que hacían falta recomendaciones positivas para formular una política de salud adecuada y aplicarla lo antes posible, a fin de mejorar el estado de salud de la nación. Al explicar por qué la Comisión participaba en la prevención de la anemia materna, el presidente dijo que la salud era un derecho humano decisivo. El derecho a la vida, que se garantiza en el artículo 21 de la Constitución de la India debía entenderse como un derecho a la vida, pero con dignidad, lo que hacía que todos los aspectos de la dignidad humana fueran igualmente sagrados y cada uno de ellos un derecho humano.

Citando a Amartya Sen, el presidente se refirió a las “tres faltas de libertad” que aquejan a la sociedad de la India, y dijo que era imprescindible mejorar la atención de la salud para mejorar también a la sociedad. Tras lamentar la existencia de deficiencias en esa esfera, dijo que cada sector de la sociedad debía contribuir a solucionar ese problema. El papel de la Comisión en ese sentido consistía en reunir a los dirigentes y a los encargados de elaborar y aplicar medidas. El derecho a la buena salud estaba consagrado en la Constitución y era deber de todos los ciudadanos garantizarlo. El presidente hizo un llamamiento a los medios de comunicación para informar sobre este problema. Subrayó que con una maternidad segura y niños saludables se aseguraría un mejor futuro al país.

Una institución nacional de derechos humanos estará en mejores condiciones de ayudar y asesorar al Estado si la formulación de sus políticas es abierta, transparente y participativa. A este respecto, la institución nacional podría aprovechar los mecanismos ya existentes, como los comités parlamentarios permanentes, las audiencias públicas u otros foros de consulta, como un medio más de asistir y asesorar al Estado respecto de las cuestiones económicas, sociales y culturales. Además, la institución nacional de derechos humanos podría hacer llegar al Estado sus comentarios sobre el cumplimiento de sus obligaciones de presentación de informes en virtud del Pacto. Esos comentarios podrían consistir en un estudio detenido de las políticas y actuación del Estado y presentarse directamente al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La institución nacional de derechos humanos puede alentar a que se inicie un proceso de formulación de políticas y de presentación de informes abierto y participativo.

<sup>118</sup> Texto adaptado de Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, *Newsletter*, mayo de 2000 (disponible en [www.nhrc.nic.in](http://www.nhrc.nic.in))

Para ejercer sus funciones de asesoramiento y emprender otras actividades de promoción de manera eficaz, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden necesitar crear capacidad interna y adquirir o desarrollar determinadas técnicas, como el análisis legislativo, la negociación, la redacción de informes y las exposiciones verbales.

Las estrategias de promoción dirigidas al Estado no se reducen al asesoramiento y la asistencia. Una institución nacional de derechos humanos puede también aprovechar actividades de capacitación o de difusión de información para convencer al gobierno y a sus funcionarios de que se ocupen de los derechos económicos, sociales y culturales. Los dirigentes gubernamentales, legisladores y funcionarios deben tener los conocimientos necesarios sobre los derechos económicos, sociales y culturales para incorporar una perspectiva de derechos humanos en la planificación, formulación y aplicación, así como para establecer indicadores de progreso y evaluar los resultados. La formación y capacitación de los funcionarios del Estado también pueden tener como objetivo asistirle en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Las estrategias que se elijan dependerán del contexto nacional, de las cuestiones de derechos humanos que estén en juego y de los recursos de que disponga la institución. La utilización de diversas estrategias y actividades facilitará la promoción del reconocimiento y la observancia por el Estado de los derechos económicos, sociales y culturales.

Las observaciones generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrecen un marco de orientación a las instituciones nacionales de derechos humanos en cuanto al contenido de las iniciativas de promoción de esos derechos junto con el Estado. En la Observación general n.º 3 por ejemplo, se destaca la importancia y oportunidad de que el Estado adopte medidas para tratar de los derechos económicos, sociales y culturales mediante actos legislativos y de otra índole que interpreten las obligaciones del Estado en virtud del Pacto como "obligación mínima". En la Observación general n.º 9 se trata de la obligación del Estado de velar por el reconocimiento adecuado del Pacto en el derecho interno, el poner al alcance recursos y medios de reparación y la exigencia de responsabilidades al Estado. También serán pertinentes otras varias observaciones generales a la institución nacional de derechos humanos si ésta concentra las actividades de promoción en derechos específicos como el derecho a la salud o a la educación o en grupos particularmente marginados, como los ancianos o los discapacitados.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben tener al Estado como objetivo de sus actividades de promoción, pero pueden hacerlo conjuntamente con otros organismos y grupos que promuevan y protejan los derechos humanos, como el poder judicial, las ONG y los grupos de la sociedad civil, el sector privado, grupos marginados afectados y la población en general. Las instituciones nacionales deben encontrar la manera de alentar y facilitar la participación de otros interesados con el Estado cuando se trate de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular en la formulación, aplicación y vigilancia de las políticas y leyes sociales<sup>119</sup>. Además, pueden adoptarse estrategias de promoción más generales, como las campañas de sensibilización y movilización a través de los medios de comunicación, con el fin de conseguir que haya una amplia gama de organizaciones y particulares que cooperen con el Estado en estas cuestiones.

### **Promoción del reconocimiento judicial de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**

Los derechos son justiciables cuando pueden invocarse ante los tribunales y éstos pueden pronunciarse al respecto. Históricamente, los tribunales de todo el mundo han sido reacios a tratar de los derechos económicos, sociales y culturales dejando a los dirigentes y políticos la tarea de adoptar decisiones en ese terreno. No obstante, hoy día se considera

<sup>119</sup> Véase "Development of policies, plans and legislation" (módulo 21), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8).

que los derechos económicos, sociales y culturales, lo mismo que los civiles y políticos, son justiciables<sup>120</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales subraya que esos derechos son justiciables. En la Observación general n.º 9, el Comité dice que “[p]ara determinar cuál es la mejor forma de dar eficacia jurídica a los derechos reconocidos en el Pacto es importante tener en cuenta la necesidad de asegurar la justiciabilidad”<sup>121</sup>.

Debido a su singular condición de institución oficial al tiempo que independiente, una institución nacional de derechos humanos está en buenas condiciones para promover la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante el poder judicial y los juristas. Las actividades de promoción, como las reuniones técnicas, deben servir para sensibilizar a los funcionarios, al poder judicial y a los juristas sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. También podría estudiarse la forma de que el sistema parajudicial, que brinda una gama más amplia de alternativas para garantizar el ejercicio de los derechos y conseguir reparación, incorporase los derechos económicos, sociales y culturales en la mediación, la resolución alternativa de conflictos, las tácticas metalegales y la acción judicial.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **14. La promoción de la integración de los derechos económicos, sociales y culturales en los programas de estudios**

La Comisión de los Derechos Humanos de Irlanda del Norte, que ha entablado una relación de trabajo productiva con el Departamento de Educación de Irlanda del Norte, contribuye al desarrollo de los elementos de derechos humanos del programa de estudios escolar comentando los proyectos de propuestas en ese campo. Además, la Comisión ha establecido un acuerdo de colaboración con el Departamento de Educación y las cinco Juntas de Educación y Bibliotecas de Irlanda del Norte con objeto de promover la enseñanza en las escuelas posprimarias del proyecto de carta de derechos. Con esta labor se complementa la amplia consulta emprendida entre niños y jóvenes ajenos al sector de la enseñanza oficial acerca de las propuestas sobre una carta de derechos.

El Departamento también ha publicado conjuntamente con la Comisión diversas recomendaciones para directores de escuela sobre la Ley de derechos humanos de 1998, y ha integrado el Convenio Europeo de Derechos Humanos en las políticas y prácticas educativas. En particular, y en virtud del artículo 2 del Protocolo 1 del Convenio Europeo, en el plan estratégico de la Comisión para 2003-2006 se dio prioridad a la educación, que era un aspecto decisivo de su labor hasta la fecha. La Comisión organizó una visita y, posteriormente, una misión oficial a Irlanda del Norte de Katarina Tomasevski, Relatora Especial sobre el derecho a la educación de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La institución nacional de derechos humanos debe desarrollar y promover mecanismos por los que los tribunales pueden fallar directamente en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Las estrategias podrían consistir en lo siguiente:

- Destacar las leyes vigentes en materia de derechos humanos que no se observan en la práctica;

<sup>120</sup> “Strategies for enforcing economic, social and cultural rights through domestic legal systems” (módulo 22), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8), pág. 421.

<sup>121</sup> Observación general n.º 9 sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 7.

- Servirse de la información sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales como base para entablar acciones judiciales;
- Derivar obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales a partir de los derechos civiles y políticos, especialmente del derecho a la vida;
- Establecer obligaciones de derechos económicos, sociales y culturales fundadas en el principio de no discriminación en virtud del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Fijar obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, fundándose en el principio de la indivisibilidad de los derechos;
- Hacer uso del concepto de garantía de no regresión del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Recurrir a la protección judicial y a las garantías del Estado de derecho para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, por ejemplo mediante la revisión judicial de las decisiones administrativas y mediante la igualdad de garantías procesales;
- Utilizar las normas internacionales y la jurisprudencia de otros países para interpretar las garantías constitucionales nacionales y las leyes que encierren vaguedades;
- Hacer que la institución nacional de derechos humanos promueva “casos de ensayo” o tratar de que intervenga directamente ante los tribunales en las causas de derechos humanos;
- Promover el intercambio de jueces y otros profesionales con experiencia en derechos económicos, sociales y culturales.

## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LA PRÁCTICA**

### **15. La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales**

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales está reconocida desde hace tiempo en muchos países. Los tribunales de países tan distintos como la Argentina, el Canadá, Finlandia, Francia, Filipinas, Sudáfrica y muchos otros han dictado sentencias en causas de derechos económicos, sociales y culturales. En muchos casos, se hizo referencia directa al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto en los argumentos expuestos por los demandantes como en los fallos de los tribunales. Además de la acción a nivel nacional, se está desarrollando un cuerpo regional de jurisprudencia sobre los derechos económicos, sociales y culturales fundándose en las decisiones de los órganos regionales de derechos humanos, como por ejemplo, el Comité Europeo de Derechos Sociales.

Una institución nacional de derechos humanos puede también hacer importantes contribuciones al refuerzo de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya sea iniciando o proporcionando la mediación de terceros, o interviniendo en la misma, en causas judiciales en las que se aborden esos derechos. Muchas instituciones nacionales de derechos humanos tienen entre sus funciones la participación en casos importantes que tratan de cuestiones de derechos humanos. Esta función puede ser



pertinente para obtener mayor reconocimiento y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales por los tribunales.

### **Promoción de la sensibilización y de la capacidad de actuación mediante la educación pública**

No todas las situaciones de vulneración de los derechos humanos pueden atribuirse a la falta de adecuación de las leyes, a prácticas administrativas injustas o a violaciones flagrantes por parte del Estado. La violación de los derechos económicos, sociales y culturales se produce también por actos de organizaciones y particulares, en el lugar de trabajo, en la comunidad y en la familia, muchas veces en ámbitos privados. Por eso mismo es preciso lograr que todos los integrantes de la sociedad conozcan sus derechos y deberes personales según el derecho internacional y nacional. Deben ser conscientes de su propio potencial de violar o de proteger y promover los derechos humanos, así como de sus deberes para con los demás<sup>122</sup>.

La institución nacional de derechos humanos puede desempeñar un importante papel al determinar y destacar las cuestiones de derechos económicos, sociales y culturales en todos los sectores sociales. Puede señalar o abordar directamente la necesidad de formar al público o de llevar a cabo otras actividades para crear una cultura de derechos humanos o al menos que permita impedir los atentados contra esos derechos o, al menos, que las vulneraciones que se produzcan no pasen desapercibidas<sup>123</sup>, y en la que lo más importante sea el respeto de la dignidad y valor inherentes del ser humano. La educación en derechos humanos “puede y debe ser un proceso de concienciación que permita a quienes han quedado marginados en los aspectos económico, social, político y cultural reclamar su condición de miembros con plena participación en la comunidad”<sup>124</sup>.

La educación pública en derechos humanos debe contar con la participación de los interesados. Debe ayudar a la comunidad a descubrir todo su potencial para trabajar en equipo de forma creativa y constructiva. Debe facilitar a los particulares y a las comunidades la identificación de sus propias necesidades y problemas y entender la relación entre estos y otros niveles más globales, como las políticas económicas y sociales nacionales y las asignaciones presupuestarias. La educación pública puede contribuir también a que las personas y comunidades afectadas establezcan estrategias para conseguir el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales fijando objetivos, planificando y realizando actividades<sup>125</sup>.

Una institución nacional de derechos humanos debe tener en cuenta la diversidad de su público y recurrir a servirse de una serie de técnicas para la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Tanto los grupos grandes como los pequeños se benefician de las actividades de formación y capacitación de carácter creativo y participativo, como contar cuentos y fábulas o hacer ejercicios de simulación<sup>126</sup>. El análisis y uso de los conceptos de la justicia y los derechos de la población local ayudará a los particulares y a las comunidades a relacionar su experiencia histórica actual con las normas modernas y universales de derechos humanos y del contexto nacional<sup>127</sup>.

A escala más amplia, las actividades de divulgación pueden llegar al público en general mediante la televisión, la radio, los anuncios, las exposiciones fotográficas o artísticas y

<sup>122</sup> Adaptado de Naciones Unidas, *Manual sobre la creación y el fortalecimiento de instituciones nacionales...* (nota 62), párr. 141.

<sup>123</sup> *Ibid.*, párr. 203.

<sup>124</sup> Véase “Education for empowerment: some reflections” (módulo 20), *Circle of Rights: Economic, Social and Cultural Rights Activism: A Training Resource* (nota 8), pág. 397.

<sup>125</sup> *Ibid.*, pág. 402.

<sup>126</sup> *Ibid.*, pág. 403.

<sup>127</sup> Jefferson R. Plantilla, “Promoting economic, social and cultural rights” (nota 70).

actividades, como los títeres y las representaciones teatrales. Las instituciones nacionales de derechos humanos podrían asimismo apoyar a las ONG y otros grupos de la sociedad civil y colaborar con ellas para integrar la formación en derechos humanos en los programas de movilización comunitaria. La promoción de la integración de los derechos económicos, sociales y culturales en el programa de estudios escolares es una manera sumamente eficaz de llegar a un amplio sector de la sociedad a través de los niños y los jóvenes, lo que repercutirá de manera inmediata y a largo plazo en el fomento de la cultura del respeto de los derechos humanos.

### **Promoción de la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales por actores no estatales**

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben también promover la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales por los actores no estatales. Éstos, como los empleadores locales y las pequeñas empresas, las empresas nacionales y transnacionales y las instituciones financieras internacionales, influyen enormemente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos de los actores no estatales son más importantes para esos derechos que los propios gobiernos nacionales. Es imprescindible, pues, que las instituciones nacionales de derechos humanos se interesen por sus actividades.

El medio principal y más inmediato de promover la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales por los actores no estatales es promulgar y aplicar leyes nacionales para la prevención de las vulneraciones de esos derechos por los actores mencionados. Investigando esas vulneraciones y vigilando la observancia de éstos, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden determinar aquellas esferas de la vida pública en las que se necesiten nuevas leyes, políticas y programas o deban modificarse las ya existentes. Su papel de promoción y de asesoramiento al Estado comprende también estos aspectos.

El desarrollo de mecanismos reguladores de las empresas transnacionales que sean eficaces es siempre difícil. La riqueza y el poder de muchas de esas empresas son superiores a los de muchos Estados. La influencia es tal que en muchas circunstancias no tienen que rendir cuentas de sus actos y los Estados a veces no quieren o no pueden tratar de regular sus actividades con medidas obligatorias y enérgicas. Las instituciones internacionales y las organizaciones nacionales han elaborado códigos de conducta de las empresas transnacionales y muchas asociaciones industriales también han redactado códigos voluntarios para sus afiliados. No obstante, estos códigos siguen siendo limitados y no vinculantes y no puede imponerse su aplicación.

Basándose en la información conseguida en sus investigaciones y en la labor de vigilancia, la institución nacional de derechos humanos podría proponer y promover la adopción de normas jurídicas que garantizaran, por lo menos desde el punto de vista legal, que las empresas transnacionales se abstuvieran de violar los derechos económicos, sociales y culturales<sup>128</sup>. Para defender eficazmente los derechos económicos, sociales y culturales, las instituciones de derechos humanos deberán tener capacidad para detectar los efectos de los actores no estatales en el pleno ejercicio de esos derechos. Las actividades de promoción de los derechos humanos también deben dirigirse directamente a las empresas transnacionales y alentar a los gobiernos a velar por que sus ciudadanos estén debidamente protegidos de los actores no estatales.

<sup>128</sup> La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3281 (XXIX) de 12 de diciembre de 1974 dice en su artículo 2.2 *b*) que todos los Estados deben cooperar con los demás en el ejercicio del derecho de cada uno de ellos a regular y supervisar las actividades de las corporaciones transnacionales dentro de su jurisdicción. El Relator Especial de la Subcomisión sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos señaló que "los Estados y la comunidad internacional deben aunar esfuerzos para reprimirlas [las violaciones] creando normas jurídicas que permitan lograrlo" (E/CN.4/Sub.2/1996/15, párr. 132).

## Capacitación de grupos pequeños en los derechos económicos, sociales y culturales

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos mantienen reuniones técnicas de capacitación para personas clave del gobierno, las fuerzas armadas y la policía, las ONG y la sociedad civil como una de las formas principales de promoción de los derechos humanos. Esas reuniones sirven para informar a los participantes sobre los derechos económicos, sociales y culturales, invitarlos a reflexionar sobre la actuación de su organización a ese respecto y alentarlos a crear planes o programas para cumplir mejor sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales. También capacitan a los participantes para informar a otros, ya sea compartiendo la experiencia y el material de la reunión, ya sea organizando reuniones análogas para otro personal de su organización o sector.

En las reuniones técnicas para grupos pequeños deben emplearse los métodos más eficaces para lograr el aprendizaje. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden valerse de los conocimientos y experiencias de muchas organizaciones que han desarrollado y ejecutado ese tipo de programas. Algunas han publicado manuales de capacitación en derechos humanos para grupos pequeños<sup>129</sup>.

Se ha demostrado que la educación de adultos centrada en la participación es una metodología especialmente provechosa. Se funda en seis elementos principales:

1. El aprendizaje comienza con la experiencia o conocimientos de los participantes.
2. Una vez que los participantes han compartido las experiencias, tratan de hallar pautas y analizan lo que han aprendido y debatido.
3. Para no limitarse a los conocimientos y experiencias de los participantes se añade nueva información y teorías de fuentes externas (lecturas, especialistas y medios de comunicación).
4. Los participantes tienen que practicar lo que han aprendido, ejercitarse en el uso de las nuevas técnicas y desarrollar estrategias y planes de acción.
5. Los participantes tienen que transmitir y aplicar lo que han aprendido en sus propias organizaciones y en su trabajo cotidiano.
6. La reflexión y la evaluación se integran en el programa desde el principio y no sólo al final.

Una posibilidad es agrupar a los participantes según distintos niveles de conocimientos, opiniones o perspectivas, para fomentar la participación y el aprendizaje. Es también importante pensar en cuándo se emprende una actividad en una sesión, qué la precede y qué la sigue, qué se le pide al coordinador y a cada participante, y los materiales de aprendizaje necesarios<sup>130</sup>.

Puede resultar útil dejar tiempo para la síntesis y la reflexión. Plantear las mismas preguntas al comienzo y al final del seguimiento de capacitación a fin de ver si han cambiado los planteamientos puede ser una manera de observar el cambio en esa actitud y en los conocimientos. El debate entre los participantes y los coordinadores al final de una sesión o del día puede ser también una fuente de información sobre si el programa está bien concebido<sup>131</sup>.

A medida que se establecen y formulan actividades específicas, deben también plantearse las dificultades y obstáculos en su aplicación. Lo ideal es que se entiendan e

<sup>129</sup> Véase, por ejemplo, *Training for Human Rights Trainers* (nota 113).

<sup>130</sup> *Ibid.*, pág. 55.

<sup>131</sup> *Ibid.*, pág. 23.

incorporen las necesidades del público al que van dirigidas las actividades y que se responda a las expectativas de éste. También es preciso tener en cuenta las evaluaciones de actividades anteriores y fomentar la creatividad, la experimentación y la evolución de la concepción de las actividades futuras.

Los organizadores de reuniones de capacitación deben tener en cuenta algunos aspectos decisivos para que la interacción sea eficaz<sup>132</sup>. A veces los participantes deben seguir ciertas normas básicas sobre asistencia y puntualidad, elegir representantes o portavoces y velar por que todos tengan oportunidad de hablar. Las actividades preparatorias pueden consistir en las presentaciones oficiales; la conversación de carácter desenfadado para “romper el hielo” y lanzar “estimulantes” puede servir para que los interesados sean más receptivos a los mensajes más importantes o se interesen en mantener un debate más a fondo. La colocación de los participantes (por ejemplo, en círculo, en rectángulo, o en filas) y la composición del grupo (es decir, diverso o con aptitudes y conocimientos análogos) puede afectar al grado y carácter de la participación. Los grupos deberán contar con coordinadores que se aseguren de que se cumplen los programas y puedan orientar el debate. Pueden participar especialistas que faciliten nueva información o teorías en exposiciones estructuradas y que respondan a las preguntas que se les hagan sobre su esfera de conocimientos.

Las diferencias entre los participantes del grupo merecen especial atención. Los portavoces, facilitadores y especialistas deben tener en cuenta diferencias tales como la extracción cultural y étnica, el distinto nivel de conocimientos, el deseo y la necesidad de entrar en el detalle, la motivación y el empeño, la voluntad de participar, los intereses en pugna, las pautas de pensamiento, las preferencias en cuanto a estilos de aprendizaje, las ocupaciones y el nivel de responsabilidad e influencia<sup>133</sup>. El conocimiento y el respeto sincero por todas las personas del grupo ayudará a satisfacer sus necesidades.

El ambiente o atmósfera en que se desarrolla un programa de actividad de promoción repercute directamente en el nivel de intercambio, el aprendizaje y la satisfacción por la actividad. Las instalaciones deben ser cómodas y adaptadas al tipo de actividad. El estilo de comunicación del portavoz, presentador o coordinador es un factor clave en la creación de ese ambiente; estas personas deben tener —o procurar tener— claros su papel y expectativas en relación con las necesidades y expectativas del público. Debe crearse una atmósfera acogedora, en la que los participantes se sientan libres de asumir riesgos y entablar un debate franco. Hay que gestionar bien el tiempo dedicado a la actividad para que se traten todos los temas del programa. Los portavoces, presentadores o coordinadores deben ser emprendedores, ocuparse de que todos tengan la oportunidad de participar, pedir opiniones durante las actividades, y a su conclusión estar a la disposición de los demás para contestar preguntas y aprender con todos<sup>134</sup>. El debate debe estar bien dirigido para que no se aparte de su finalidad y para que los participantes se involucren y no sean meros espectadores.

Hacer que los participantes arranquen con actividades preparatorias puede propiciar debates más intensos y fomentar el movimiento físico y aumentar la rapidez de las ideas. Los debates en grupos más pequeños permiten agilizar la participación y el aprendizaje. Las actividades de generación de ideas y las exposiciones interactivas estimulan la capacidad de reflexión de los participantes. Los estudios de casos y los ejercicios simulados en particular son una actividad práctica en la que se pueden poner a prueba los nuevos conocimientos y técnicas. Los formatos más tradicionales, como las ponencias y los debates en grupo pueden ser útiles, aunque habrá que dar ocasión a los participantes

<sup>132</sup> Julius E. Eittington, *The Winning Trainer* ... (nota 115).

<sup>133</sup> *Training for Human Rights Trainers* (nota 113), pág. 61.

<sup>134</sup> *Ibíd.*, págs. 66 y 67.

de hacer preguntas y comentarios. El contenido de la exposición debe mantener la continuidad con actividades de tipo más participativo que la precedan o la sigan.

Para que las actividades de capacitación sean eficaces deben comprender, tanto en sus objetivos como en su concepción, las actividades de seguimiento —tanto por parte de la institución nacional de derechos humanos como de los participantes— a fin de mejorar el proceso de aprendizaje iniciado durante la reunión. La elaboración de un plan de seguimiento concreto permitirá a los participantes y a las organizaciones retener y aplicar los conceptos y técnicas adquiridos durante la reunión. Además, esos conocimientos, técnicas y valores deberán hacerse llegar a otros colegas e interesados.

Tal vez sea necesario alentar a los participantes a preparar y llevar a cabo actividades de seguimiento, pero éstos podrán también aportar información valiosa sobre la forma de mejorar los efectos de su aprendizaje a corto y largo plazo. Las actividades de seguimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos pueden consistir en lo siguiente:

- Comunicación periódica con los participantes por correo, correo electrónico, fax o teléfono;
- La distribución de un informe de evaluación del programa a los participantes, coordinadores y consultores;
- El establecimiento de mecanismos de contactos o la organización de otras reuniones o programas de capacitación;
- La distribución de un cuestionario de seguimiento para evaluar el resultado de la integración y aplicación de las técnicas y conceptos aprendidos.

Las actividades de seguimiento de los grupos y personas participantes pueden consistir en lo siguiente:

- Transmisión informal de los nuevos conocimientos, técnicas y valores a colegas, amigos y familiares;
- Exposiciones formales o capacitación dirigidas al personal de la organización, a grupos de la comunidad, las escuelas y a otras organizaciones del sector público y privado;
- La integración de los conocimientos, técnicas y valores adquiridos en los mecanismos existentes de planificación y elaboración de políticas, como las reuniones de personal y públicas, las sesiones de planificación estratégica, las consultas, la investigación y las tomas de posiciones;
- La aplicación de los conocimientos, técnicas y valores adquiridos a otras funciones, como la vigilancia, la investigación de hechos, la enseñanza y la formación, otras actividades y programas de promoción, y la prestación de servicios.

## CONCLUSIÓN

Las instituciones nacionales de derechos humanos reconocen la necesidad de aumentar su capacidad para defender los derechos económicos, sociales y culturales. En este manual se ha tratado de lo siguiente:

- Conceptos clave relativos al marco jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales;
- La importancia del papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales;
- Las bases de la creación de estrategias eficaces para la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos en relación con los derechos económicos, sociales y culturales.

La comunidad internacional ha llegado al consenso sobre los conceptos clave relativos a un marco jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales:

- Todos los derechos humanos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales— son indivisibles e interdependientes.
- Los derechos económicos, sociales y culturales están plenamente reconocidos en el derecho internacional de los derechos humanos, por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y, en alguna medida, en la mayoría de los ordenamientos jurídicos nacionales.
- En virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están obligados a velar por el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque pueden hacerlo de manera gradual. No obstante, todos los Estados tienen obligaciones inmediatas de “adoptar medidas” para lograr progresivamente el ejercicio de esos derechos “hasta el máximo de los recursos de que disponga” y a proteger frente a la discriminación.
- Los Estados también tienen la obligación general de respetar, proteger y hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales.
- Los Estados están obligados a un mínimo básico para velar por la inmediata satisfacción de, al menos, un nivel elemental de cada uno de esos derechos económicos, sociales y culturales.
- Es cada vez mayor la aceptación internacional de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los recursos efectivos como lo demuestra la frecuencia con que se estudian las cuestiones relacionadas con esos derechos en los tribunales de muchos Estados.
- Las medidas regresivas adoptadas por los Estados constituyen violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular si se adoptan deliberada o intencionalmente o si no se rectifican una vez identificadas como violaciones.

El importante papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales se funda en varias premisas.

- En todos los Estados, al menos en cierta medida, se violan los derechos económicos, sociales y culturales.
- Cada Estado debe adoptar nuevas medidas para incrementar el ejercicio y la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales.
- Todos los Estados deben contar con una institución nacional de derechos humanos independiente que responda en su creación y funcionamiento a las normas internacionales mínimas.
- Para abordar los derechos económicos, sociales y culturales cabal y eficazmente la institución nacional de derechos humanos debe ser independiente, pluralista en cuanto a su composición y personal y rendir cuentas, además de contar con un mandato amplio y claramente definido, con atribuciones y funciones apropiadas, recursos adecuados y miembros y personal competente que se esfuercen en cooperar con organizaciones y personas motivadas por los mismos propósitos en el desempeño de sus obligaciones.
- De conformidad con la Observación general n.º 10 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, las instituciones nacionales de derechos humanos “desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos”.

Para lograr la eficacia en la labor de las instituciones nacionales de derechos humanos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales es preciso seguir un criterio estratégico.

- Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden integrar la labor a favor de los derechos económicos, sociales y culturales en su proceso y prácticas organizativas mediante la planificación estratégica, la evaluación y otras actividades que se deriven de su mandato, como las investigaciones, la vigilancia y la promoción. La integración de la capacitación en los distintos sectores y funciones de la organización puede contribuir a favorecer un criterio multidisciplinario en el tratamiento de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos deben entender cabalmente las obligaciones del Estado en lo que atañe a los derechos económicos, sociales y culturales para ayudar a determinar los derechos exigibles y garantizar el cumplimiento de las obligaciones. Será difícil para las instituciones nacionales de derechos humanos exigir responsabilidades a los actores estatales por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, la institución nacional necesitará competencia y voluntad para atender las denuncias con respecto a esos derechos dentro de su jurisdicción, y deberá contar también con la capacidad técnica y los recursos necesarios para emprender actividades conexas de vigilancia y promoción.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos podrían alentar a la elaboración o elaborar ellas mismas planes nacionales de acción para conseguir el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Parte del plan podría consistir en la ratificación de los tratados pertinentes, en la redacción y presentación de informes, en medidas para asegurar la compatibilidad entre las leyes nacionales y las obligaciones internacionales, los programas de formación y extensión y la capacitación. Las instituciones nacionales de derechos humanos deben determinar cuáles son los grupos cuyos derechos económicos, sociales y culturales se violan, o existe el riesgo de que se violen, y establecer criterios de referencia al respecto para registrar la evolución y fijar objetivos.

- Al movilizar la energía y recursos ajenos, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar un papel catalítico creando las condiciones propicias a la promoción, protección y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El establecimiento de redes de contactos y la colaboración entre las instituciones nacionales de derechos humanos y las ONG, la sociedad civil y las organizaciones gubernamentales a nivel nacional, regional e internacional serán elementos indispensables en el apoyo a los derechos económicos, sociales y culturales.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos podrán determinar quiénes pueden ser sus asociados e incluso promover o coordinar coaliciones entre organizaciones que se ocupen de los derechos económicos, sociales y culturales, con los que pueden utilizar conjuntamente los mecanismos de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales, y pueden aumentar el apoyo público y político a las iniciativas destinadas a favorecer los derechos económicos, sociales y culturales. Los posibles asociados de las instituciones nacionales de derechos humanos son los ministerios, como los de educación y salud, las instituciones públicas, como los hospitales y las juntas escolares, las comisiones jurídicas nacionales, los colegios de abogados, las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, las ONG y en particular los grupos vulnerables, como los pobres, los niños, las mujeres, los refugiados y los pueblos indígenas.
- Hay también otras instituciones democráticas que deben asumir deberes y funciones de importancia en la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, como el gobierno, el poder legislativo, el poder judicial, la policía y las fuerzas armadas, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas privadas y los particulares.
- Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden apoyar la promoción y protección de esos derechos a nivel nacional e internacional.
  - A nivel nacional, las instituciones nacionales pueden ejecutar programas periódicos de formación y llevar a cabo campañas informativas, estudiar las leyes vigentes y redactar proyectos de ley y proponer enmiendas y nuevas leyes, prestar asesoramiento técnico, establecer criterios de referencia nacionales y locales y objetivos para medir el grado de ejercicio de los derechos, llevar a cabo investigaciones y encuestas, vigilar el cumplimiento, investigar denuncias concretas y facilitar informes a las autoridades públicas y a la sociedad civil.
  - A nivel internacional, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden apoyar diversas iniciativas, como la aprobación de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de forma que los particulares puedan presentar denuncias de violación del Pacto, y la presentación de información o "informes paralelos" al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la aplicación del Pacto.
- La participación en la capacitación en materia de derechos económicos, sociales y culturales puede ayudar a las instituciones nacionales de derechos humanos a seguir desarrollando los conocimientos y aptitudes de sus miembros y personal, así como de grupos externos y particulares. La capacitación a nivel nacional puede servir, por ejemplo, para capacitar a otros capacitadores, alentar a distintas organizaciones e instituciones a trabajar conjuntamente, posibilitar la configuración de una perspectiva nacional y promover la integración de la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en los planes e iniciativas nacionales y locales de los órganos gubernamentales y de las ONG. La capacitación a nivel local puede permitir el fomento de los conocimientos y aptitudes de las organizaciones de base y de los grupos y personas marginados. Al mismo tiempo sigue siendo im-



portante la capacitación a nivel regional entre países vecinos para el reforzamiento de las asociaciones y el intercambio de experiencias y conocimientos.

La finalidad del presente manual es ayudar y alentar a las instituciones nacionales de derechos humanos en su labor de investigación de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones relativas a esos derechos y su promoción, y también contribuir a aumentar la eficacia de su labor para que todos puedan disfrutar plenamente de todos los derechos humanos que los asisten.



# Anexos



## INSTRUMENTOS INTERNACIONALES FUNDAMENTALES

### **Anexo 1: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

*Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27*

#### **Preámbulo**

*Los Estados Partes en el presente Pacto,*

*Considerando* que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

*Reconociendo* que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

*Reconociendo* que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, 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,

*Considerando* que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

*Comprendiendo* que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

*Convienen en los artículos siguientes:*

### **Parte I**

#### **Artículo 1**

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.
2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

## **Parte II**

### **Artículo 2**

1. 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 los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. 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.
3. 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.

### **Artículo 3**

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

### **Artículo 4**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste 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.

### **Artículo 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.
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 grado.

## **Parte III**

### **Artículo 6**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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 medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación

y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

### **Artículo 7**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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:
  - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
  - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- 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, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

### **Artículo 8**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
- c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
- d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben

las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

### **Artículo 9**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

### **Artículo 10**

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

### **Artículo 11**

1. Los Estados Partes 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 Partes tomarán 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.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:
  - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
  - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

### **Artículo 12**

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



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

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad 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.

### **Artículo 13**

1. Los Estados Partes 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. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes 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, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

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;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que

la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

#### **Artículo 14**

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

#### **Artículo 15**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
  - a) Participar en la vida cultural;
  - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;
  - c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

### **Parte IV**

#### **Artículo 16**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.
2.
  - a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;
  - b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

#### **Artículo 17**

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un

año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.

3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

### **Artículo 18**

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

### **Artículo 19**

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

### **Artículo 20**

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

### **Artículo 21**

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

### **Artículo 22**

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

### **Artículo 23**

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

### **Artículo 24**

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

### **Artículo 25**

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

## **Parte V**

### **Artículo 26**

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.
2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.
4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 27**

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.
2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

### **Artículo 28**

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

### **Artículo 29**

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

### **Artículo 30**

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

### **Artículo 31**

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.



## **Anexo 2: Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales**

*(Resolución 48/134 de la Asamblea General de 20 de diciembre de 1993, anexo)*

### **Competencia y atribuciones**

1. La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.
2. La institución nacional tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y su ámbito de competencia.
3. La institución nacional tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:
  - a) Presentar, a título consultivo, al gobierno, al parlamento y a cualquier otro órgano pertinente, a instancia de las autoridades interesadas o en ejercicio de su facultad de actuar de oficio, opiniones, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la promoción y protección de los derechos humanos; la institución nacional podrá decidir hacerlos públicos; las opiniones, las recomendaciones, las propuestas y los informes, así como cualquier prerrogativa de la institución nacional, abarcarán las siguientes esferas:
    - i) Todas las disposiciones de carácter legislativo y administrativo, así como las relativas a la organización judicial, destinadas a preservar y ampliar la protección de los derechos humanos; a este respecto, la institución nacional examinará la legislación y los textos administrativos en vigor, así como los proyectos de ley y las propuestas y hará las recomendaciones que considere apropiadas para garantizar que esos textos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos; en caso necesario, la institución nacional recomendará la aprobación de una nueva legislación, la modificación de la legislación en vigor y la adopción de medidas administrativas o su modificación;
    - ii) Toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida conocer de oficio;
    - iii) La elaboración de informes sobre la situación nacional en materia de derechos humanos en general o sobre cuestiones más específicas;
    - iv) Señalar a la atención del gobierno las situaciones de violación de los derechos humanos en todo el país, proponer medidas encaminadas a poner término a esas situaciones y, en su caso, emitir una opinión sobre la posición y reacción del gobierno;
  - b) Promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva;
  - c) Alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a ellos y asegurar su aplicación;
  - d) Contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de las obligaciones que les imponen los tratados y, en su caso, emitir una opinión a ese respecto, en el marco del respeto de su independencia;
  - e) Cooperar con las Naciones Unidas y las demás organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países

que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos;

f) Colaborar en la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional;

g) Dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

### **Composición y garantías de independencia y pluralismo**

1. La composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, por vía de elección o de otro modo, deberán ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales (de la sociedad civil) interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, en particular mediante facultades que permitan lograr la cooperación eficaz o la participación de los representantes de:

a) Las ONG competentes en la esfera de los derechos humanos y la lucha contra la discriminación racial, los sindicatos, las organizaciones socioprofesionales interesadas, en particular juristas, médicos, periodistas y personalidades científicas;

b) Las corrientes de pensamiento filosófico y religioso;

c) Los universitarios y especialistas calificados;

d) El parlamento;

e) Las administraciones (de incluirse, sus representantes sólo participarán en los debates a título consultivo).

2. La institución nacional dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes. Esos fondos deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

3. En interés de la estabilidad del mandato de los miembros de la institución nacional, sin la cual no habrá una verdadera independencia, su nombramiento se hará mediante acto oficial en el que se señale un plazo determinado de duración de su mandato. Ese mandato podrá prorrogarse, bajo reserva de que se siga garantizando el pluralismo de su composición.

### **Modalidades de funcionamiento**

En el marco de sus actividades, la institución nacional deberá:

a) Examinar libremente todas las cuestiones comprendidas en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas por el gobierno o que decida conocer en virtud de sus atribuciones, a propuesta de sus miembros o de cualquier solicitante;

b) Recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia;



c) Dirigirse a la opinión pública directamente o por intermedio de todos los órganos de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones;

d) Reunirse de manera regular y cada vez que sea necesario, en presencia de todos sus miembros, debidamente convocados;

e) Establecer grupos de trabajo, cada vez que sea necesario, así como secciones locales o regionales para facilitar el desempeño de sus funciones;

f) Mantener la coordinación con los demás órganos, de carácter jurisdiccional o de otra índole, encargados de la promoción y protección de los derechos humanos (en particular, *ombudsman*, mediador u otras instituciones similares);

g) Establecer relaciones con ONG que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos, el desarrollo económico y social, la lucha contra el racismo, la protección de los grupos especialmente vulnerables (en particular, niños, trabajadores migratorios, refugiados, personas con discapacidades físicas y mentales) u otras esferas especializadas, habida cuenta del papel fundamental que desempeñan esas organizaciones como medio de ampliar la acción de las instituciones nacionales.

#### **Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasijurisdiccional**

La institución nacional podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares. Podrán recurrir a ella los particulares, sus representantes, terceros, ONG, asociaciones y sindicatos y cualquier otra organización representativa. En ese caso, y sin perjuicio de los principios antes mencionados que se refieren a otros aspectos de la competencia de las comisiones, las funciones que se les encomienden podrán inspirarse en los siguientes principios:

a) Tratar de hallar una solución amistosa mediante la conciliación o, dentro de los límites establecidos por ley, mediante decisiones obligatorias o, en su caso, cuando sea necesario, siguiendo un procedimiento de carácter confidencial;

b) Informar al autor de la demanda acerca de sus derechos, en particular de los recursos de que dispone, y facilitarle el acceso a esos recursos;

c) Conocer de todas las denuncias o demandas o transmitir las a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por ley;

d) Formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer adaptaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades que tienen los demandantes para hacer valer sus derechos.



**Anexo 3: Observación general n.º 10 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales**

1. En virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, cada Estado Parte se compromete “a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados [...] la plena efectividad de los derechos [...] reconocidos [en el Pacto]”. El Comité observa que uno de esos medios, que permite adoptar disposiciones importantes, es la labor de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos. En los últimos años han proliferado tales instituciones, y tanto la Asamblea General como la Comisión de Derechos Humanos han impulsado firmemente esa tendencia. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha establecido un importante programa encaminado a ayudar y alentar a los Estados en relación con las instituciones nacionales.

2. Estas instituciones abarcan desde las comisiones nacionales de derechos humanos, pasando por las oficinas de los *ombudsmen* y por los “defensores” del interés público y de otros derechos humanos, hasta los defensores del pueblo. En muchos casos, la institución ha sido establecida por el gobierno, goza de un alto grado de autonomía con respecto al ejecutivo y al legislativo, tiene plenamente en cuenta las normas internacionales de derechos humanos aplicables al país interesado y está encargada de realizar diversas actividades para promover y proteger los derechos humanos. Tales instituciones se han establecido en Estados con tradiciones jurídicas muy diferentes y de muy distinta situación económica.

3. El Comité señala que las instituciones nacionales desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Desgraciadamente, con demasiada frecuencia no se ha reconocido a la institución esa función, o ésta ha sido descuidada o considerada de baja prioridad por la institución. Es indispensable, pues, que se preste plena atención a los derechos económicos, sociales y culturales en todas las actividades pertinentes de esas instituciones nacionales. La lista que sigue da una idea de los tipos de actividades que las instituciones nacionales pueden emprender (y en algunos casos ya han emprendido) en relación con estos derechos:

a) El fomento de programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto entre la población en general como en determinados grupos, por ejemplo en la administración pública, el poder judicial, el sector privado y el movimiento laboral;

b) El minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

c) La prestación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, inclusive a petición de las autoridades públicas o de otras instancias apropiadas;

d) La determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el Pacto;

e) La realización de investigaciones y estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables;

f) La vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el Pacto y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y

g) El examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado.

4. El Comité encarece a los Estados Partes que velen por que en los mandatos asignados a todas las instituciones nacionales de derechos humanos se preste una atención apropiada a los derechos económicos, sociales y culturales, y pide a los Estados Partes que en los informes que presenten al Comité incluyan detalles tanto sobre los mandatos como sobre las principales actividades de esas instituciones.

**Annexo 4: Observación general n.º 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)**

*En la Observación general n.º 3 (1999) se expone una serie de principios relativos a las obligaciones jurídicas impuestas por el Pacto. A continuación se exponen algunas de las disposiciones más importantes de la observación:*

4. El Comité toma nota de que los Estados Partes se han mostrado en general concienzudos a la hora de detallar al menos algunas de las medidas legislativas que han adoptado a este respecto. No obstante, desea subrayar que la adopción de medidas legislativas, como se prevé concretamente en el Pacto, no agota por sí misma las obligaciones de los Estados Partes. Al contrario, se debe dar a la frase “por todos los medios apropiados” su significado pleno y natural. Si bien cada Estado Parte debe decidir por sí mismo qué medios son los más apropiados de acuerdo con las circunstancias y en relación con cada uno de los derechos contemplados, la “propiedad” de los medios elegidos no siempre resultará evidente. Por consiguiente, conviene que los Estados Partes indiquen en sus informes no sólo las medidas que han adoptado sino también en qué se basan para considerar tales medidas como las más “apropiadas” a la vista de las circunstancias. No obstante, corresponde al Comité determinar en definitiva si se han adoptado o no todas las medidas apropiadas.

5. 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. El Comité observa, por ejemplo, que el disfrute de los derechos reconocidos, sin discriminación, se fomentará a menudo de manera apropiada, en parte mediante la provisión de recursos judiciales y otros recursos efectivos. De hecho, los Estados Partes que son asimismo Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos están ya obligados (en virtud de los artículos 2 (párrs. 1 y 3), 3 y 26 de este Pacto) a garantizar que toda persona cuyos derechos o libertades (inclusive el derecho a la igualdad y a la no discriminación) reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, “podrá interponer un recurso efectivo” (apartado a) del párrafo 3 del artículo 2). Además, existen en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales varias otras disposiciones, entre ellas las de los artículos 3, 7 (inciso i) del apartado a)), 8, 10 (párr. 3), 13 (apartado a) del párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párr. 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales. Parecería difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables.

6. En los casos en que la adopción de políticas concretas encaminadas directamente a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto ha tomado forma de disposiciones legislativas, el Comité desearía ser informado, entre otras cosas, de si tales leyes establecen algún derecho de actuación en nombre de las personas o grupos que consideren que sus derechos no se están respetando plenamente en la práctica. En los casos en que se ha dado el reconocimiento constitucional de derechos económicos, sociales y culturales concretos, o en los que las disposiciones del Pacto se han incorporado directamente a las leyes nacionales, el Comité desearía que se le informase hasta qué punto tales derechos se consideran justiciables (es decir, que pueden ser invocados ante los tribunales). El Comité desearía recibir información concreta sobre todo caso en que las disposiciones constitucionales vigentes en relación con los derechos económicos, sociales y culturales hayan perdido fuerza o hayan sido modificadas considerablemente.

9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes. Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Éste impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga.

10. Sobre la base de la extensa experiencia adquirida por el Comité, así como por el organismo que lo precedió durante un período de más de un decenio, al examinar los informes de los Estados Partes, el Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado Parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas.

11. El Comité desea poner de relieve, empero, que, aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes. Más aún, de ninguna manera se eliminan, como resultado de las limitaciones de recursos, las obligaciones de vigilar la medida de la realización, o más especialmente de la no realización, de los derechos económicos, sociales y culturales y de elaborar estrategias y programas para su promoción. El Comité ya ha tratado de estas cuestiones en su Observación general n.º 1 (1989).

12. De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo. [...]

## **Annexo 5: Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

### **I. Importancia de los derechos económicos, sociales y culturales**

1. Desde la aprobación de los Principios de Limburgo en 1986, las condiciones económicas y sociales han empeorado de modo alarmante para más de 1.600 millones de personas, aunque se ha registrado también un avance espectacular para más de una cuarta parte de la población mundial. La disparidad entre los ricos y los pobres se ha duplicado en los tres últimos decenios: los más pobres, el 20% de los habitantes del mundo, perciben el 1,4% del total de los ingresos y los más ricos, otro 20%, el 85%. El efecto de estas disparidades en la vida de algunos seres humanos —sobre todo en la de los pobres— es nefasto y deja sin contenido real a los derechos económicos, sociales y culturales para una parte considerable de la humanidad.

2. Desde el final de la guerra fría, se observa en todas las regiones del mundo cierta tendencia a reducir la función del Estado y a confiar al mercado la solución de los problemas de bienestar social, en muchos casos en respuesta a las condiciones creadas por los mercados y las instituciones financieras nacionales e internacionales y con la finalidad de atraer inversiones de empresas multinacionales cuya riqueza y poder son superiores a los de muchos Estados. Ha dejado de darse por supuesto que el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales depende de manera apreciable de medidas adoptadas por el Estado, aunque en el plano del derecho internacional éste sigue teniendo en último término la responsabilidad de garantizar el ejercicio de estos derechos. Aun cuando estas tendencias compliquen todavía más la tarea de reprimir las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, es más urgente que nunca valorar estos derechos como es debido y, en consecuencia, procurar que se determinen las responsabilidades de los gobiernos cuando no cumplen con sus obligaciones en esta esfera.

3. Desde 1986 se ha registrado también una evolución jurídica importante que ha dado mayor realce a los derechos económicos, sociales y culturales; cabe citar la jurisprudencia que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la aprobación de diversos instrumentos, entre ellos la Carta Social Europea revisada en 1996 y el Protocolo Adicional a la Carta Europea que instituye un sistema de reclamaciones colectivas y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (“Protocolo de San Salvador”) de 1988. Los gobiernos han contraído el firme compromiso de ocuparse de manera más efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco de siete conferencias en la Cumbre organizadas por las Naciones Unidas (1992 a 1996). Además, existe la posibilidad de precisar la responsabilidad por las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales gracias a los protocolos facultativos propuestos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Se han registrado hechos importantes en el seno de los movimientos nacionales de la sociedad civil y de las ONG regionales e internacionales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

4. Nadie pone en duda en la actualidad que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, que están relacionados entre sí y que son de igual importancia para la dignidad humana. En consecuencia, los Estados son tan responsables por las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales como lo son por las de los derechos civiles y políticos.

5. Como ocurre en relación con los derechos civiles y políticos, el hecho de que un Estado Parte no cumpla con una obligación contractual en materia de derechos económicos, sociales y culturales es, según el derecho internacional, una violación del Pacto.

Partiendo de los Principios de Limburgo, las consideraciones expuestas más adelante se refieren primordialmente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, el "Pacto"). Ahora bien, procede tenerlas presentes también para la interpretación y aplicación de otras normas de carácter internacional y de carácter interno en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

## **II. Alcance de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales**

### *Obligación de respetar, de garantizar y de satisfacer*

6. Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen a los Estados obligaciones de tres clases distintas: la de respetar, la de garantizar y la de satisfacer. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación de estos derechos. La obligación de *respetar* exige de los Estados que se abstengan de injerirse en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, se viola el derecho a la vivienda si el Estado practica desalojos arbitrarios y forzosos. La obligación de *garantizar* exige de los Estados que se opongan a las violaciones de estos derechos por terceros. Así, el hecho de que el Estado no garantice el cumplimiento por empleadores privados de las normas laborales básicas puede constituir una violación del derecho al trabajo o del derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de *satisfacer* exige de los Estados que adopten disposiciones legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otra índole para promover el pleno ejercicio de estos derechos. Así, puede constituir una violación el hecho de que el Estado no facilite cuidados médicos esenciales a los que los necesiten.

### *Obligación de comportamiento y obligación de resultado*

7. Cada una de las obligaciones de respetar, garantizar y satisfacer contiene elementos de la obligación de comportamiento y de la obligación de resultado. La obligación de *comportamiento* exige la adopción de medidas razonables concebidas para hacer efectivo el goce de un derecho concreto. Por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, la obligación de comportamiento puede exigir la aprobación y ejecución de un plan de acción para reducir la mortalidad materna. La obligación de *resultado* exige de los Estados que consigan objetivos concretos en armonía con una norma sustantiva detallada. Por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, la obligación de resultado exige la reducción de la mortalidad materna a los niveles convenidos en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994 y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995.

### *Margen de discreción*

8. Como ocurre en relación con los derechos civiles y políticos, los Estados tienen un margen de discreción para seleccionar los medios que les permitirán cumplir con sus obligaciones respectivas. La práctica de los Estados y la aplicación de normas jurídicas a situaciones y casos concretos por los órganos internacionales encargados de aplicar los tratados, así como por los tribunales nacionales, han contribuido a la elaboración de normas universales mínimas y a una visión común del alcance, el carácter y los límites de los derechos económicos, sociales y culturales. El hecho de que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales sólo se pueda lograr progresivamente, consideración que en realidad se aplica también a la mayoría de los derechos civiles y políticos, no modifica el carácter de la obligación jurídica de los Estados, en virtud de la cual algunas medidas se han de adoptar inmediatamente y otras, lo antes posible. Por consiguiente, incumbe al Estado demostrar que está realizando progresos apreciables hacia la plena efectividad de los derechos mencionados. El Estado no puede utilizar lo dispuesto sobre "logro progresivo" en el artículo 2 del Pacto como pretexto



para el incumplimiento. El Estado no puede justificar tampoco excepciones o limitaciones de los derechos reconocidos en el Pacto haciendo referencia a tradiciones sociales, religiosas y culturales diferentes.

#### *Obligaciones mínimas*

9. Se produce una violación del Pacto cuando un Estado no cumple con lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha calificado de "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto". Estas obligaciones mínimas existen independientemente de los recursos de que disponga el país interesado o de cualesquiera otros factores y dificultades.

#### *Recursos disponibles*

10. En muchos casos, las obligaciones antedichas pueden ser cumplidas por la mayoría de los Estados con relativa facilidad y sin repercusiones importantes sobre sus recursos. Ahora bien, en otros casos, la plena efectividad de los derechos dependerá de la posibilidad de disponer de los recursos materiales y financieros adecuados. Esto sentado, según se enuncia en los Principios de Limburgo 25 a 28 y como lo ha confirmado la jurisprudencia que establece el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no libera a los Estados del cumplimiento de ciertas obligaciones mínimas en relación con el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### *Políticas estatales*

11. Se produce una violación de los derechos económicos, sociales y culturales cuando un Estado, por acción u omisión, desarrolla una política o práctica que vulnera deliberadamente o pasa por alto las obligaciones del Pacto o no alcanza a aplicar la norma exigida en materia de comportamiento o resultado. Además, constituye una violación del Pacto cualquier discriminación basada en consideraciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición con el fin u objetivo de anular o menoscabar el goce o el ejercicio por un igual de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### *Discriminación contra la mujer*

12. Se entiende que hay discriminación contra la mujer en relación con los derechos reconocidos en el Pacto a la luz del principio de igualdad para la mujer enunciado en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En virtud de dicho principio, se exige la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre ellas la dimanante de factores sociales y culturales y de otras desventajas estructurales.

#### *Incapacidad de cumplimiento*

13. Cuando se determinan las acciones u omisiones que constituyen una violación de un derecho económico, social o cultural, es importante hacer una distinción entre la incapacidad y la negativa de un Estado a cumplir con sus obligaciones contractuales. El Estado que proclama su incapacidad de desempeñar sus obligaciones por causas ajenas a su voluntad tiene la obligación de probar que así ocurre en realidad. Por ejemplo, el cierre temporal de una institución de enseñanza a causa de un terremoto se deberá a un factor ajeno a la voluntad del Estado; en cambio, la supresión de un plan de seguri-

dad social sin un programa adecuado de reemplazamiento podría ser un ejemplo de la renuencia de un Estado a cumplir sus obligaciones.

#### *Violaciones por actos de comisión*

14. Pueden producirse violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por una acción directa del Estado o de otras entidades insuficientemente administradas por el Estado. Como ejemplos de tales violaciones cabe citar las siguientes:

- a) La derogación o suspensión oficiales de las disposiciones legislativas necesarias para el goce permanente de un derecho económico, social y cultural ya reconocido;
- b) La denegación activa de estos derechos a individuos o grupos concretos por una discriminación de carácter legislativo o por la fuerza;
- c) El apoyo activo a medidas adoptadas por terceros que son incompatibles con los derechos económicos, sociales y culturales;
- d) La adopción de disposiciones legislativas o de políticas que son manifiestamente incompatibles con obligaciones jurídicas preexistentes relacionadas con estos derechos, salvo si ello se hace con el firme objetivo de acrecentar la igualdad y aumentar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales para los grupos más desvalidos;
- e) La adopción de cualquier medida deliberadamente regresiva que reduzca el alcance de la garantía de este derecho;
- f) La obstrucción deliberada o la interrupción del logro progresivo de un derecho garantizado por el Pacto, salvo en el caso de que el Estado actúe dentro de los límites autorizados por el Pacto o de que su acción se deba a la falta de recursos disponibles u obedezca a fuerza mayor;
- g) La reducción o el mal uso de inversiones públicas concretas, cuando la reducción o el mal uso tengan como consecuencia la anulación de los derechos y no vayan acompañados por medidas adecuadas para garantizar derechos mínimos de subsistencia para todos.

#### *Violaciones por actos de omisión*

15. Pueden producirse también violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por omisión o por la incapacidad del Estado a adoptar las medidas que dimanarían necesariamente de sus obligaciones jurídicas. Como ejemplos de tales violaciones cabe citar las siguientes:

- a) El hecho de no adoptar las medidas apropiadas según lo dispuesto en el Pacto;
- b) El hecho de que no reformar o no derogar disposiciones legislativas que son manifiestamente incompatibles con una obligación enunciada en el Pacto;
- c) El hecho de no poner en vigor disposiciones legislativas o de no poner en práctica políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones del Pacto;
- d) El hecho de no regular las actividades de individuos o grupos a fin de impedir que violen los derechos económicos, sociales y culturales;
- e) El hecho de no utilizar al máximo los recursos disponibles para la plena aplicación del Pacto;

- f) El hecho de no velar por la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales con la elaboración y aplicación de criterios e indicadores que permitan evaluar el cumplimiento;
- g) El hecho de no eliminar con prontitud los obstáculos que tenga el deber de suprimir para hacer posible el ejercicio inmediato de un derecho garantizado por el Pacto;
- h) El hecho de no hacer efectivo sin demora un derecho que ha de reconocer inmediatamente según lo dispuesto en el Pacto;
- i) El hecho de no ajustarse a una norma internacional mínima que es de aceptación general y que está al alcance de sus posibilidades;
- j) El hecho de que un Estado no tenga en cuenta sus obligaciones jurídicas internacionales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales cuando concierte acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados, organizaciones internacionales o empresas multinacionales.

### **III. Responsabilidad por las violaciones**

#### *Responsabilidad de los Estados*

16. Las violaciones a que se hace referencia en la sección II son en principio imputables al Estado que ejerza jurisdicción sobre el territorio donde se hayan producido. En consecuencia, el Estado responsable habrá de establecer mecanismos para reprimir estas violaciones, por ejemplo, mediante actividades de vigilancia, investigación y procesamiento y con el resarcimiento de las víctimas.

#### *Dominio extranjero u ocupación militar*

17. Bajo dominio extranjero, la privación de los derechos económicos, sociales y culturales podrá ser imputable al Estado que ejerza la autoridad efectiva sobre el territorio. Esta consideración se aplica a los regímenes coloniales, a otras formas de dominio extranjero y a la ocupación militar. La potencia dominadora u ocupante será responsable de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Hay también casos en los que Estados actuando de concierto violan los derechos económicos, sociales y culturales.

#### *Actos de entidades no estatales*

18. Dentro de la obligación de garantizar queda comprendida la responsabilidad de conseguir que las entidades privadas o las personas particulares, así como las empresas transnacionales, sujetas a la jurisdicción del Estado no priven a nadie de sus derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados son responsables de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales que se deban a la omisión de la diligencia debida para corregir el comportamiento de actores no estatales.

#### *Actos de organizaciones internacionales*

19. La obligación de los Estados de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales se extiende también a su participación en las organizaciones internacionales en las que actúan colectivamente. Es sobremano importante que los Estados ejerzan influencia para conseguir que no haya violaciones como consecuencia de los programas y políticas de las organizaciones de las que son miembros. Para eliminar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, es indispensable que las organizaciones internacionales, entre ellas las instituciones financieras internacionales, modifiquen sus políticas y prácticas y eviten así el menoscabo de los derechos económicos, sociales y cul-

turales. Los Estados miembros de estas organizaciones, individualmente o por conducto de las juntas de gobierno, así como la secretaría y las ONG, impulsarán y generalizarán la tendencia que manifiestan varias organizaciones a revisar sus políticas y programas a fin de tener en cuenta las cuestiones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales, en especial cuando estas políticas y programas se aplican en países que carecen de los recursos necesarios para oponerse a la presión ejercida por instituciones internacionales sobre sus mecanismos de adopción de decisiones que repercuten sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

#### **IV. Víctimas de violaciones**

##### *Individuos y colectividades*

20. Como ocurre en relación con los derechos civiles y políticos, tanto los individuos como las colectividades pueden ser víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas colectividades sufren un perjuicio desproporcionado al respecto, por ejemplo, los sectores de pocos ingresos, las mujeres, las poblaciones indígenas y tribales, los habitantes de territorios ocupados, los solicitantes de asilo, los refugiados y las personas internamente desplazadas, las minorías, los ancianos, los niños, los campesinos sin tierras, las personas discapacitadas y las personas sin hogar.

##### *Sanciones penales*

21. Las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales no deben ser objeto de sanciones penales motivadas meramente por su condición de víctimas, por ejemplo, en aplicación de leyes que sancionan a los que carecen de domicilio. Por otra parte, nadie debe ser penalizado por reclamar sus derechos económicos, sociales y culturales.

#### **V. Vías de reparación y otras respuestas a la violaciones**

##### *Acceso a las vías de reparación*

22. Toda persona o toda colectividad que sea víctima de una violación de un derecho económico, social o cultural tendrá acceso a un recurso judicial efectivo o a otras vías de reparación apropiadas, tanto en el plano nacional como en el internacional.

##### *Reparación adecuada*

23. Todas las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales tienen derecho a una reparación adecuada, que puede revestir la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o de garantías de no repetición.

##### *Prohibición de toda aceptación oficial de las violaciones*

24. Los órganos judiciales nacionales y los demás órganos evitarán hacer declaraciones que puedan tener como resultado la aceptación oficial de la violación de una obligación internacional cometida por el Estado interesado. Como mínimo, las autoridades judiciales nacionales habrán de tomar en consideración las disposiciones correspondientes de la normativa internacional y regional en materia de derechos humanos como ayuda interpretativa al formular cualquier decisión relativa a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

##### *Instituciones nacionales*

25. Los órganos de promoción y vigilancia, entre ellos las instituciones nacionales de defensa cívica y las comisiones de derechos humanos, deben ocuparse de las

violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales con la misma energía con que se ocupan de las violaciones de los derechos civiles y políticos.

#### *Aplicación interna de instrumentos internacionales*

26. La recepción directa o la aplicación de los instrumentos internacionales que reconocen los derechos económicos, sociales y culturales dentro del orden jurídico interno pueden acrecentar de manera considerable el alcance y la efectividad de las medidas de corrección y habrán de ser objeto de estímulo en todo caso.

#### *Impunidad*

27. Los Estados deben adoptar medidas eficaces para salir al paso de una posible impunidad en caso de violación de los derechos económicos, sociales y culturales y deben procurar que nadie que sea responsable de violaciones de tales derechos goce de inmunidad por sus actos.

#### *Función de las profesiones jurídicas*

28. Para tener recursos judiciales efectivos y otros recursos para las víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, los abogados, los jueces, los árbitros, las asociaciones de abogados y la comunidad jurídica en general prestarán atención muy en especial a estas violaciones en el ejercicio de sus funciones profesionales según lo recomendado por la Comisión Internacional de Juristas en la Declaración y Plan de Acción de Bangalore, de 1995.

#### *Relatores especiales*

29. Para reforzar todavía más los mecanismos internacionales de prevención, alerta temprana, vigilancia y represión de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, es necesario que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas nombre a relatores temáticos especiales en esta esfera.

#### *Nuevos criterios*

30. Para precisar todavía más el contenido de las obligaciones estatales de respetar, garantizar y satisfacer en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los Estados y los organismos internacionales competentes deben procurar activamente que se adopten nuevos criterios en relación con determinados derechos económicos, sociales y culturales, en particular el derecho al trabajo, a la alimentación, a la vivienda y a la salud.

#### *Protocolos facultativos*

31. El protocolo facultativo que prevé la presentación de reclamaciones individuales y colectivas en relación con los derechos enunciados en el Pacto debe ser aprobado y ratificado sin demora. El protocolo facultativo propuesto como anexo a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer debe garantizar que se preste igual atención a las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, es menester que se estudie la posibilidad de preparar un procedimiento facultativo de reclamación que complete la Convención sobre los Derechos del Niño.

#### *Documentación y vigilancia*

32. Todas las entidades competentes, entre ellas las ONG, las autoridades nacionales y las organizaciones internacionales, deben procurar que se documenten y vigilen las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Es indispensable que

las correspondientes organizaciones internacionales presten el apoyo necesario para la aplicación de los instrumentos internacionales en esta esfera. Dentro de las atribuciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos figura la de promover los derechos económicos, sociales y culturales y es esencial que se adopten medidas efectivas con urgencia y que se dediquen a este objetivo el personal y los recursos financieros adecuados. Los organismos especializados y otras organizaciones internacionales que desarrollan su actividad en las esferas económica y social deben atribuir también la importancia apropiada a los derechos económicos, sociales y culturales en calidad de derechos efectivos y, donde todavía no lo hagan, deben sumarse a los esfuerzos que se despliegan para responder a las violaciones de estos derechos.

## **Anexo 6: Los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

### **Introducción**

Del 2 al 6 de junio de 1986, se reunió en Maastricht (Países Bajos), un grupo de distinguidos expertos de derecho internacional convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo (Maastricht) y el Instituto Urban Morgan para los Derechos Humanos de la Universidad de Cincinnati (Ohio, Estados Unidos). El propósito de la reunión era el considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la cooperación internacional según lo dispuesto en la parte IV del Pacto.

Los 29 participantes venían de Alemania (República Federal de), Australia, España, los Estados Unidos de América, Hungría, Irlanda, México, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Senegal, Yugoslavia, el Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la secretaría del Commonwealth y los organismos patrocinadores. Cuatro de los participantes eran miembros de la Comisión sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Los participantes se entendieron unánimemente sobre los siguientes principios, que según ellos reflejan el estado actual del derecho internacional, a excepción de algunas recomendaciones en las que se utiliza la forma verbal "debería" en lugar de "deberá".

### **Parte I. Naturaleza y alcance de las obligaciones de las partes contratantes**

#### **A. Notas generales**

1. Los derechos económicos, sociales y culturales son parte integrante de la legislación internacional sobre derechos humanos. Ellos son objeto de obligaciones contractuales específicas en varios acuerdos internacionales, en particular el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
2. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, entraron en vigor en 1976. Estos Pactos sirvieron para ampliar la Declaración Universal de Derechos Humanos, y conforman además la Carta Internacional de Derechos Humanos.
3. Teniendo en cuenta que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, se debería prestar la misma atención y consideración urgente a la aplicación, fomento y protección tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales.
4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de ahora en adelante llamado "el Pacto") debería, de acuerdo a lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (Viena, 1969), ser interpretado de buena fe, teniendo en cuenta su objetivo y sus propósitos, su significado común, el trabajo preparatorio y la práctica pertinente.
5. Se debería tomar en cuenta la experiencia adquirida por las agencias especializadas pertinentes, así como la de los organismos de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales, incluyendo la que puedan aportar los grupos de trabajo de las Naciones Unidas y los relatores especiales en el campo de los derechos humanos,

cuando se trate de la aplicación del Pacto y de observar los logros alcanzados por las Partes contratantes.

6. La consecución de derechos económicos, sociales y culturales se puede producir en una variedad de escenarios políticos. No existe una vía única para su realización. Tanto en los países con economía centralizada o de mercado, como en aquéllos con una estructura política centralizada o descentralizada, se han registrado éxitos y fracasos.

7. Los Estados Partes en el Pacto deben, en todo momento, actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones que ellos han aceptado en este Pacto.

8. Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar.

9. Las ONG pueden desempeñar un papel importante para fomentar la aplicación del Pacto. Por este motivo, se debería propiciar esta función de las ONG tanto a nivel nacional como internacional.

10. Los Estados Partes en el Pacto son responsables ante la comunidad internacional y ante sus propios pueblos por el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Pacto.

11. Un esfuerzo nacional concertado, con la participación de todos los sectores de la sociedad es por lo tanto indispensable para el logro progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales. La participación popular será necesaria en cada etapa, como por ejemplo, en la formulación, la aplicación y examen de las políticas generales en cada país.

12. La tarea de supervisar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto se debería enfocar con una óptica de cooperación y diálogo. A este fin, y cuando se consideren informes de los Estados Partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de aquí en adelante llamado "el Comité", debería analizar las causas y los factores que impiden la realización de los derechos enunciados en el Pacto, y en la medida de lo posible, se deberían presentar soluciones. Este enfoque, sin embargo, no debería frenar los resultados de una investigación, para la cual se posee información que garantiza tal conclusión, que evidencie el incumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto por parte de un Estado Parte.

13. Todos los organismos que velen por la buena ejecución del Pacto deberían prestar especial atención a los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley al evaluar el cumplimiento del Pacto por parte de los Estados Partes.

14. Teniendo en cuenta la especial relación entre el desarrollo y la realización progresiva de los derechos formulados en el Pacto, se debería prestar esmerada atención a las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales pobres y menos privilegiados, además de prever la necesidad de medidas especiales para proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y de las minorías.

15. Se deberían tener en cuenta las tendencias de las relaciones económicas internacionales al evaluar los esfuerzos de la comunidad internacional en la consecución de los objetivos del Pacto.



## **B. Principios interpretativos directamente relacionados con la parte II del Pacto**

*Artículo 2.1: “adoptar medidas... por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”*

16. Todos los Estados Partes en el Pacto tienen la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto.

17. Los Estados Partes deberán hacer uso, a nivel nacional, de todos los medios apropiados, tales como medidas legislativas, judiciales, administrativas, económicas, sociales y educativas consistentes con la naturaleza de los derechos, con el fin de cumplir con las obligaciones por ellos aceptadas bajo el Pacto.

18. Las medidas legislativas no serán suficientes para poder cumplir con las obligaciones que se derivan del Pacto. Es necesario señalar, sin embargo, que el artículo 2.1 requiere a menudo que la acción legislativa se realice cuando la legislación vigente vaya en contra de las obligaciones asumidas bajo los términos del Pacto.

19. Los Estados Partes deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario.

20. La conveniencia de las medidas a tomar en un país determinado deberá ser fruto de la decisión de ese Estado Parte y será sujeta a estudio por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con la asistencia del Comité. Dicho estudio se realizará sin por ello causar perjuicio a la competencia de los otros organismos creados por la Carta de las Naciones Unidas.

*“lograr progresivamente ... la plena efectividad de los derechos”*

21. La obligación de “lograr progresivamente ... la plena efectividad de los derechos” exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos.

22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como la prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto.

23. La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles.

24. La aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto.

*“hasta el máximo de los recursos de que disponga”*

25. Se obliga a los Estados Partes a garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico.

26. “Los recursos de que disponga” hacen referencia tanto a los recursos dentro del país como a aquéllos disponibles a través de la cooperación y la asistencia internacionales.

27. Al determinar si se han adoptado las medidas adecuadas para la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, se deberá prestar atención a la utilización eficaz y equitativa y la oportunidad de acceder a los recursos disponibles.

28. Al hacer uso de los recursos disponibles, se deberá otorgar la prioridad debida con vistas a la realización de los derechos reconocidos por el Pacto, teniendo en cuenta la necesidad de asegurar a cada individuo la satisfacción de los requisitos de subsistencia, así como el proporcionarle los servicios esenciales.

*"tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas"*

29. La cooperación y la asistencia internacionales mencionadas en la Carta de las Naciones Unidas (Artículos. 55 y 56) y en el Pacto, deben tener como prioridad la realización de todos los derechos humanos y de todas las libertades fundamentales, sean económicas, sociales, culturales, civiles o políticas.

30. La asistencia y la cooperación internacionales deben encaminarse hacia el establecimiento de un orden social e internacional, en el cual los derechos y las libertades enunciadas en el Pacto puedan realizarse plenamente (véase el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos).

31. A pesar de las diferencias en sus sistemas económicos, políticos y sociales, los Estados deberán colaborar entre sí con vistas a fomentar la evolución social, económica y cultural internacional, muy particularmente el crecimiento económico de los países en desarrollo, el cual estará exento de discriminaciones basadas en tales diferencias.

32. Los Estados Partes deberán adoptar internacionalmente las medidas necesarias para asistir y cooperar en la realización de los derechos reconocidos en el Pacto.

33. La cooperación y la asistencia internacionales se basarán en la igualdad soberana entre los Estados y tendrán como objetivo la consecución de los derechos contenidos en el Pacto.

34. Al iniciar actividades de cooperación y asistencia internacionales, se deberá tener presente el papel que pueden desempeñar las organizaciones internacionales, así como la contribución que pueden aportar las ONG.

#### *Artículo 2.2: La no discriminación*

35. El artículo 2.2 exige su aplicación inmediata e implica una garantía explícita en el interés de los Estados Partes. Se debería, por lo tanto, someter este artículo a estudio judicial y a otros tipos de métodos de recurso.

36. La tipificación de actos discriminatorios mencionada en el artículo 2.2 no es exhaustiva.

37. Al acceder al Pacto, los Estados deberán eliminar la discriminación *de jure* mediante la abolición inmediata de los actos legislativos discriminatorios, la reglamentación y la práctica (incluso los actos de omisión y los de comisión) que afecten la posesión y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.

38. La discriminación *de facto* que resulte del goce desigual de los derechos económicos, sociales y culturales motivado por la falta de recursos legales, o por otra razón, debería cesar lo antes posible.

39. Las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos. No se deberá, por lo tanto, continuar con tales medidas una vez logrado el objetivo fijado.

40. El artículo 2.2 pide a los Estados Partes que prohíban la práctica de actos discriminatorios por parte de individuos y organismos de cualquier ámbito de la vida pública.

41. Para la aplicación del artículo 2.2 se deberían tener en cuenta todos los documentos internacionales, como la Declaración y la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, así como las actividades del comité de supervisión.

#### *Artículo 2.3: Los no nacionales en los países en desarrollo*

42. Como regla general, el Pacto se aplica tanto a los nacionales como a los no nacionales.

43. El objetivo del artículo 2.3 era el de terminar con la dominación por parte de ciertos grupos económicos no nacionales durante el período colonial. Teniendo esto en cuenta, la excepción hecha en el artículo 2.3 debería interpretarse *strictu sensu*.

44. La interpretación *strictu sensu* del artículo 2.3 hace referencia al concepto de derechos económicos y al de países en desarrollo en particular. Este último concepto hace alusión a los países independientes clasificados por las Naciones Unidas como economías en desarrollo.

#### *Artículo 3: Igualdad de derechos para el hombre y la mujer*

45. En la aplicación del artículo 3 se deberían tener presentes tanto la Declaración y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, como todos los documentos internacionales pertinentes y las actividades del comité de supervisión.

#### *Artículo 4: Limitaciones*

46. El artículo 4 tenía como objetivo inicial la protección de los derechos de los individuos y no, en cambio, el de permitir la imposición de limitaciones por parte del Estado.

47. Este artículo no pretendía introducir limitaciones a los derechos relativos a la supervivencia del individuo ni a la integridad de la persona.

#### *"determinadas por ley"*

48. No se deberá limitar el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales a menos que así lo disponga la legislación nacional de aplicación general, consistente con los principios del Pacto y en vigor al momento de la aplicación de la limitación.

49. Las leyes que impongan limitaciones al ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales no deberán ser arbitrarias, ni insensatas, ni discriminatorias.

50. Todos los actos legales que limiten el ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales deberán ser claros y accesibles para todos.

51. Se deberá proporcionar todo tipo de salvaguardias adecuadas y recursos eficaces contra la imposición ilegal o abusiva de limitaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

#### *"promover el bienestar general"*

52. Este término deberá reflejar un incremento del bienestar del pueblo en su conjunto.

*“en una sociedad democrática”*

53. La expresión “en una sociedad democrática” deberá interpretarse como una restricción adicional al establecimiento de limitaciones.

54. El Estado que impone limitaciones debe demostrar que éstas no perjudican el funcionamiento democrático de la sociedad.

55. Al no existir un modelo único de sociedad democrática, se considerará como tal a la sociedad que reconoce y respeta los derechos humanos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

*“compatible con la naturaleza de esos derechos”*

56. La restricción “compatible con la naturaleza de esos derechos” no deberá interpretarse o aplicarse si, por este proceder, se amenaza la esencia misma del derecho en cuestión.

*Artículo 5*

57. El artículo 5.1 pone énfasis en el hecho de que el Estado no dispone de un derecho general, o implícito o marginal, para imponer limitaciones que vayan más allá de las previstas por la ley. Asimismo, ninguna de las disposiciones legislativas se interpretará en tal forma que permita la destrucción de “cualquiera de los derechos o libertades reconocidos”. Por otra parte, el artículo 5 garantiza que nada en el Pacto se deberá interpretar como un perjuicio al derecho de los pueblos a disfrutar y utilizar, completa y libremente, sus bienes y recursos naturales.

58. El artículo 5.2 garantiza que ninguna disposición del Pacto se deberá interpretar como un perjuicio a las disposiciones del derecho interno, o a ningún acuerdo bilateral o multilateral, así como a ningún convenio o acuerdo que esté por entrar en vigor o que ya lo esté, a través de los cuales se otorgue un tratamiento más favorable a las personas protegidas. Asimismo, el artículo 5.2 no se deberá interpretar como una restricción a ninguno de los derechos humanos protegidos en su casi totalidad por las obligaciones, sean nacionales o internacionales, que aceptara el Estado Parte del Pacto.

### **C. Principios interpretativos directamente relacionados con la parte III del Pacto**

*Artículo 8: “que prescriba la ley”*

59. Véanse los principios interpretativos bajo el término sinónimo “determinados por ley” del artículo 4.

*“necesarias en una sociedad democrática”*

60. Además de los principios interpretativos enunciados en el artículo 4, relativos a la frase “en una sociedad democrática”, el artículo 8 impone una mayor restricción al Estado Parte en el Pacto que practica limitaciones sobre los derechos sindicales. Este artículo exige que tal limitación sea realmente necesaria. El término “necesaria” implica que la limitación:

- a) Responde a una urgente necesidad social o pública;
- b) Persigue un objetivo legítimo, y
- c) Es proporcional al objetivo.

61. Al evaluar la necesidad de una limitación, se deberán utilizar criterios objetivos.

### *“seguridad nacional”*

62. Se podrá invocar la seguridad nacional para justificar medidas que limiten ciertos derechos sólo cuando éstas se adopten para defender la existencia misma de la nación o la integridad territorial o la independencia política contra un ataque o amenaza de violencia.

63. No se podrá invocar la seguridad nacional como una razón para imponer limitaciones que tiendan a suprimir amenazas, localizadas o relativamente aisladas, al orden y a la ley.

64. No se podrá esgrimir la seguridad nacional como pretexto para imponer limitaciones vagas o arbitrarias, y sólo se la podrá invocar cuando existan salvaguardas adecuadas y recursos eficaces contra el abuso.

65. La violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales socava la verdadera seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. El Estado responsable de una violación a estos derechos no deberá invocar la seguridad nacional como medio para justificar la adopción de medidas destinadas a suprimir toda oposición a tal violación o para perpetrar prácticas represivas contra la población.

### *“orden público”*

66. La expresión “orden público” utilizada en el Pacto, se puede definir como el conjunto de normas que aseguran el funcionamiento de la sociedad, o como el conjunto de principios fundamentales sobre los que se basa una sociedad. El respeto de los derechos económicos, sociales y culturales forma parte del orden público.

67. El concepto de orden público deberá interpretarse en el contexto del objetivo de los derechos económicos, sociales y culturales que estén limitados por razones de orden público.

68. Los órganos del Estado, o sus agentes, responsables del mantenimiento del orden público deberán someterse al control del parlamento, de los tribunales o de cualquier otro organismo independiente, mientras hagan ejercicio de su poder.

### *“derechos y libertades ajenos”*

69. El alcance de los derechos y de las libertades ajenos, que puedan actuar como una limitación a los derechos contenidos en el Pacto, va más allá de los derechos y libertades reconocidos por el Pacto.

## **D. Violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales**

70. El incumplimiento de un Estado Parte en el Pacto de una obligación del Pacto, será considerado como una violación al Pacto en derecho internacional.

71. Al determinar la causa de este incumplimiento, se tendrá en cuenta el hecho de que el Pacto admite un margen de discreción para que el Estado Parte seleccione los medios para llevar a cabo sus objetivos, y que existen factores situados más allá de un control razonable que pueden afectar seriamente su capacidad para aplicar determinados derechos.

72. Se considerará que el Estado Parte comete una violación al Pacto si, por ejemplo:

- No adopta una medida exigida por el Pacto;
- No remueve, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho;

- No aplica con rapidez un derecho que el Pacto exige;
- No satisface, intencionalmente, una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada, y para cuya satisfacción está capacitado;
- Adopta una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo;
- 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 o a una fuerza mayor;
- No presenta los informes exigidos por el Pacto.

73. Según lo dispuesto por el derecho internacional, cada Estado Parte en el Pacto tiene el derecho de manifestarse si otro Estado Parte no cumple con las obligaciones relativas al Pacto, pudiendo llamar la atención del otro Estado a este respecto. Cualquier disputa que surgiera, se deberá resolver a tenor de las normas pertinentes del derecho internacional relativas a la solución pacífica de los conflictos.

## **Parte II.—Estudio de los informes de las Partes contratantes y la cooperación internacional según lo estipulado en la parte IV del Pacto**

### **A. Preparación y entrega de informes por parte de las Partes contratantes**

74. La eficacia de los mecanismos de supervisión presentados en la parte IV del Pacto depende ampliamente de la calidad y puntualidad de los informes de los Estados Partes. Se insta, por lo tanto, a los gobiernos a confeccionar sus informes de la forma más explícita posible. A este respecto, los gobiernos deberían establecer unos procedimientos internos adecuados para las deliberaciones entre los departamentos y agencias gubernamentales competentes, para la compilación de la información correspondiente, para la capacitación de los funcionarios, para la adquisición de la documentación básica y para las consultas con las instituciones no gubernamentales e internacionales pertinentes.

75. Se podría facilitar la elaboración de los informes a tenor del artículo 16 del Pacto, mediante la puesta en aplicación de los elementos del programa de los servicios de consultoría y de asistencia técnica, según la propuesta de los presidentes de los principales órganos de supervisión de derechos humanos que figura en el informe de 1984 ante la Asamblea General (A/39/484).

76. Los Estados Partes deberían considerar sus obligaciones en cuanto a la presentación de informes como una oportunidad para un amplio debate público sobre los logros y los planes destinados a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. A este fin, se debería brindar una mayor difusión a los informes, en forma de borrador si es posible. La elaboración de los informes debería considerarse, además, como una ocasión para examinar la medida en que los planes nacionales pertinentes reflejan adecuadamente el alcance y contenido de cada derecho, así como para detallar los medios conducentes a su realización.

77. Se insta a los Estados Partes a estudiar la posibilidad de asociar a las ONG en la elaboración de los informes.

78. Al informar sobre las medidas legales adoptadas para poner en vigor el Pacto, los Estados Partes no deberían circunscribirse a una descripción de las disposiciones legislativas, sino que deberían detallar los procedimientos administrativos, judiciales y otros, establecidos con el fin de reforzar la puesta en vigor de los derechos, así como la práctica de esos recursos y procedimientos.

79. Los Estados Partes deberían incluir en sus informes la mayor información posible en cuanto al alcance real de la protección a la que están sujetos los diferentes derechos. Asimismo, los datos estadísticos, presupuestarios y de gastos deberían ser presentados de tal modo que se facilite la evaluación en cuanto al cumplimiento de las obligaciones del Pacto. Los Estados Partes deberían, en la medida de lo posible, elegir objetivos bien definidos e indicadores en las tareas de aplicación del Pacto. Tales objetivos e indicadores deberían tener como base unos criterios establecidos a través de la cooperación internacional, con el fin de acrecentar la importancia y comparabilidad de los datos presentados en los informes por los Estados Partes.

80. Cuando sea necesario, los gobiernos deberían encomendar o conducir estudios que les permitan colmar los vacíos en la información relativa al progreso alcanzado y a las dificultades encontradas en la tarea de velar por el resto de los derechos del Pacto.

81. Los informes de los Estados Partes deberían indicar cuáles son los sectores en los que se podría lograr un mayor progreso a través de la cooperación internacional, y sugerir los programas económicos y técnicos que podrían ser de utilidad.

82. Con el fin de asegurar un diálogo inteligente entre los Estados Partes y los organismos encargados de la evaluación del cumplimiento de las disposiciones del Pacto, se deberían designar representantes de los Estados Partes que estén familiarizados con los puntos tratados en el informe.

## **B. Función del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

83. Se ha confiado al Comité la labor de asistir al Consejo Económico y Social en las tareas que el Pacto le ha asignado. Se trata, en particular, de su función como órgano de estudio y examen de los informes presentados por los Estados Partes en el Pacto, así como su capacidad para formular sugerencias y recomendaciones de carácter general, como aquéllas encaminadas a obtener que los Estados Partes obren de acuerdo al Pacto. La decisión del Consejo Económico y Social de reemplazar su grupo de trabajo por un comité de expertos independientes, debería conducir a una supervisión más eficaz del modo en que los Estados Partes aplican el Pacto.

84. Para que el Consejo Económico y Social pueda asumir enteramente sus responsabilidades, éste debería asegurarse de que el Comité tenga un número suficiente de períodos de sesiones. Se ha de proporcionar, con carácter imperativo, el personal y las instalaciones necesarias para que el Comité desempeñe sus funciones eficazmente, de acuerdo a la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social.

85. Para que el Comité pueda atender a la complejidad de los asuntos cubiertos por el Pacto, éste debería considerar la posibilidad de delegar ciertas tareas a sus miembros. Se podrían establecer, por ejemplo, unos grupos encargados de preparar las normas o recomendaciones preliminares de carácter general, o resúmenes de la información recibida. Se podría encomendar a los relatores la tarea de ayudar en el trabajo del Comité, especialmente mediante la elaboración de informes sobre puntos específicos, para lo que será necesario entablar consultas con los Estados Partes, las agencias especializadas y los expertos correspondientes. Asimismo, ellos podrían confeccionar propuestas relativas a los proyectos de asistencia técnica y económica, las cuales podrían ayudar a vencer las dificultades encontradas por los Estados Partes al cumplir con las obligaciones del Pacto.

86. El Comité debería, de acuerdo a los artículos 22 y 23 del Pacto, explorar conjuntamente con los otros órganos de las Naciones Unidas, con las agencias especializadas y con las respectivas organizaciones, las posibilidades de adoptar medidas internacionales adicionales que contribuyan a la aplicación progresiva del Pacto.

87. El Comité debería reconsiderar su actual ciclo para la presentación de informes, que es de seis años, debido a que unos retrasos en la presentación ha resultado en el estudio simultáneo de informes entregados en diferentes etapas del ciclo. El Comité debería, además, examinar las directrices para los Estados Partes sobre la elaboración de informes y proponer todas las modificaciones que sean necesarias.

88. El Comité debería considerar la posibilidad de invitar a los Estados Partes a que formulen comentarios sobre unos puntos seleccionados, con el fin de mantener un diálogo directo y continuo con El Comité.

89. El Comité debería dedicar la atención adecuada a las cuestiones de método implicadas en la evaluación del cumplimiento otorgado a las obligaciones contenidas en el Pacto. La posibilidad de hacer referencia a unos indicadores, en la medida en que ellos ayuden a medir el progreso realizado en la consecución de ciertos derechos, sería de mucha utilidad al evaluar informes presentados a tenor del Pacto. El Comité debería tomar debida cuenta de los indicadores utilizados comúnmente, o seleccionados por las agencias especializadas, de manera que pueda iniciar o fomentar investigaciones, en estrecha colaboración con las agencias especializadas correspondientes, tendientes a colmar las lagunas que se hubieran podido detectar en las mismas.

90. Cuando el Comité no encuentra satisfacción en las informaciones presentadas por un Estado Parte en el Pacto, a saber que no son las más adecuadas para una evaluación profunda de los logros alcanzados y de las dificultades encontradas, el Comité debería dirigir un pedido de información adicional, especificando, si es necesario, los puntos y las cuestiones concretas que considere deban ser tratados por el Estado Parte.

91. Al preparar sus informes, a tenor de la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social, el Comité debería, además de "resumir sus consideraciones de los informes", poner de relieve los temas discutidos durante sus deliberaciones.

### **C. Relaciones entre el Comité y las agencias especializadas, y otros organismos internacionales**

92. Se debería considerar la existencia del Comité como una oportunidad para desarrollar una relación positiva y mutuamente benéfica entre el Comité y las agencias especializadas, así como con otros organismos internacionales.

93. De acuerdo con el artículo 18 del Pacto, se preverán aquellos ajustes que contribuyan a acrecentar la participación de las agencias especializadas en los trabajos del Comité. Visto que los métodos de trabajo para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales varían de una organización a otra, se tendrá en cuenta una flexibilidad adecuada en la elaboración de tales ajustes.

94. Al supervisar la aplicación del Pacto, es esencial que se instaure un diálogo continuado entre las agencias especializadas y el Comité en las áreas de interés común. En algunas ocasiones, se debería fomentar el desarrollo de indicadores para la evaluación del cumplimiento del Pacto, unas guías directrices para la presentación de informes por parte de los Estados Partes; así como disponer la presentación de informes de las agencias especializadas según lo estipulado en el artículo 18. Se debería, asimismo, examinar las disposiciones de importancia adoptadas por las agencias. La participación de representantes de las mismas sería muy estimada.

95. Sería de gran utilidad el que miembros del Comité puedan visitar las agencias especializadas, e informarse acerca de los programas de las agencias relativos a la consecución de los derechos contenidos en el Pacto, así como discutir sobre las posibles áreas de colaboración.



96. Se deberían iniciar consultas entre el Comité, las instituciones financieras internacionales y las agencias encargadas de fomentar el desarrollo con el fin de intercambiar informaciones y alcanzar métodos comunes en cuanto a la distribución de los recursos disponibles, en relación con la consecución de los derechos reconocidos en el Pacto. Este intercambio debería tomar en cuenta el impacto de la asistencia económica internacional sobre los esfuerzos realizados por los Estados Partes en la aplicación del Pacto, así como las posibilidades de una cooperación técnica y económica bajo el artículo 22 del Pacto.

97. Además de las responsabilidades que derivan del artículo 19 del Pacto, del Comité de Derechos Humanos debería tener presente los trabajos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para la elaboración de puntos a incluir en su programa relativo a los derechos económicos, sociales y culturales.

98. El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está relacionado con el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Aunque se pueda determinar con facilidad la relación existente entre la mayoría de los derechos y uno u otro de los Pactos, la diferenciación no resulta tan clara para aquellos derechos y disposiciones referidos en ambos documentos. Por otra parte, ambos Pactos incluyen disposiciones y artículos similares. Es importante que se establezcan unos acuerdos consultativos entre el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de Derechos Humanos.

99. Dada la importancia de otros instrumentos legales internacionales con respecto al Pacto, el Consejo Económico y Social debería considerar en primer lugar la necesidad de establecer acuerdos consultativos entre los diferentes órganos supervisores.

100. Se insta a las organizaciones intergubernamentales, regionales e internacionales, relacionadas con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a que aprueben las medidas apropiadas con vistas a promover la aplicación del Pacto.

101. Puesto que el Comité es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social, se insta a las ONG con carácter consultivo ante el Consejo Económico y Social a que concurren a las reuniones del Comité y presenten informaciones, cuando sea conveniente, de acuerdo con la resolución 1296 (XLIV) del Consejo Económico y Social.

102. El Comité debería crear, en estrecha colaboración con organizaciones intergubernamentales, no gubernamentales e institutos de investigación, un sistema para registrar, conservar y poner a disposición del público los precedentes legales y todo tipo de material interpretativo relativo a los instrumentos internacionales sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

103. Al igual que en el artículo 23, se recomienda la celebración de seminarios periódicos, con el fin de examinar la actividad del Comité y el progreso alcanzado en la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los Estados Partes en el Pacto.



### Bibliografía seleccionada

Alston, Philip. "U.S. ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the need for an entirely new strategy," *American Journal of International Law*, vol. 84, n.º 2, abril de 1990, págs. 365 a 393.

\_\_\_\_\_. "Out of the abyss: the challenges confronting the new U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights," *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n.º 3, agosto de 1987, págs. 332 a 381.

\_\_\_\_\_. y Quinn Gerard. "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n.º 2, mayo de 1987. págs. 156 a 229.

Andreassen, Skalmes, Smith y Stokke. "Assessing human rights performance in developing countries; the case for a minimal threshold approach to economic and social rights," *Human Rights in Developing Countries; Yearbook 1987/1988*, Copenhagen, Akademisk Forlag, 1988, págs. 333 a 355.

Arambulo, Kitty. *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; theoretical and procedural aspects*, Antwerp, Intersentia-Hart, 1999.

Berenstein, A. "Economic and social rights; their inclusion in the European Convention on Human Rights – problems of formulation and interpretation", *Human Rights Law Journal*, vol. 2, 3/4, 1981, págs. 257 a 280.

Community Law Centre (University of the Western Cape). *Socio-economic rights in South Africa: a resource book*, Sandra Liebenberg y Karrisha Pillay (eds.), Ciudad del Cabo, Socio-Economic Rights Project, 2000.

Consejo Internacional para la Política sobre los Derechos Humanos. *Performance and legitimacy; national human rights institutions*, Versoix (Suiza), 2000.

Craven, Matthew. "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights," *Netherlands International Law Review*, vol. XL, 1993, págs. 367 a 404.

*The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: a perspective on its development*, Clarendon Press, 1993.

Gomez, Mario. "Social economic rights and human rights commissions", *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n.º 1, febrero de 1995. págs. 155 a 169.

Harvey, Philip. "Monitoring mechanisms for international agreements respecting economic and social human rights", *Yale Journal of International Law*, vol. 2, n.º 2, 3.º trimestre de 1987, págs. 396 a 420.

Hoof, G.J.H. van. "The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views", *The Right to Food*, Alston y Tomasevski (eds.), Martinus Nijhof, 1984. págs. 97 a 110.

Human Rights and Equal Opportunity Commission. "Our homeless children", informe de la encuesta nacional sobre niños sin hogar, Canberra, 1989.

Hunt, Paul. *Reclaiming social rights; international and comparative perspectives*, Aldershot, Dartmouth Publishing Company, 1996.

International Human Rights Internship Program y Asian Forum for Human Rights and Development. *Circle of rights: economic, social and cultural rights activism: a training resource*, Washington D.C., 2000.

Jochnick, Chris. "Confronting the impunity of non-State actors; new fields for the promotion of human rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n.º 1, febrero de 1999, págs. 56 a 79.

Karapuu, Heikki y Rosas, Allan. "The juridical force of economic, social and cultural rights-some Finnish examples", *Nordic Journal Of Human Rights*, 1989, págs. 36 a 42.

Leckie, Scott. "Another step towards indivisibility; identifying the key features of violations of economic, social and cultural rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 20, n.º 1, 1998, págs. 81 a 124.

Lindsnaes, Lindholf y Yigen (eds)., *National Human Rights Institutions. Articles and working papers. Input into the discussions on the establishment and development of the functions of national human rights institutions*, Copenhague, Centro Danés de los Derechos Humanos, 2000.

Robertson, Robert E. "Measuring State compliance with the obligation to devote the 'maximum available resources' to realising economic, social and cultural rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, n.º 4, noviembre de 1994, págs. 693 a 714.

Scott, Craig. "The interdependence and permeability of human rights norms; towards a partial fusion of the International Covenants on Human Rights", *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 27, n.º 4, 1989. págs. 770 a 878.

Trubek, David M. "Economic, social and cultural rights in the third world; human rights law and human needs programs", *Human Rights in International Law; Legal and Policy Issues*, Theodor Meron (ed.), Oxford, Clarendon Press, 1984, págs. 205 a 272.

Türk, Danilo (Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales). Primer informe provisional (E/CN.4/Sub.2/1990/19) e informe final (E/CN.4/Sub.2/1992/16).