

# CAPÍTULO 1:

## Nociones básicas sobre los DESC

Con este capítulo comenzamos un recorrido de formación en *derechos económicos, sociales y culturales*. Quienes trabajan diariamente en este campo los llaman los DESC y al pacto internacional que los consagra, del que hablaremos más adelante, se conoce como PIDESC.

Queremos en primer lugar adentrarnos en las nociones básicas sobre los DESC. Esto se hace conjuntamente con los grandes debates teóricos y políticos que ha habido y hay alrededor de estos derechos. Las partes que componen este capítulo son:

1. Algunas precisiones sobre el significado del enfoque basado en derechos.
2. Una breve reseña histórica sobre los DESC.
3. Los problemas relacionados con las definiciones de estos derechos.
4. Una breve caracterización sobre las obligaciones, contenidos y dispositivos para el monitoreo y vigilancia de los DESC.

### 1. Un enfoque de derechos en construcción

Cuando cada día podemos comer bien, vestarnos cómodamente, estar alegres, descansar, llegar a nuestra casa, trabajar en lo que nos gusta, calmar el dolor si lo tenemos, conocer las cosas del mundo, estudiar lo que nos apasiona, crecer como personas, eso nos hace sentir que tenemos un lugar digno en el mundo. Y a eso tenemos derecho por nuestra condición de seres humanos.

Todas esas posibilidades son, además de necesidades para sobrevivir, derechos para vivir con dignidad. ¡Vivir con dignidad! Sin embargo, cuando pensamos en los DESC, es decir, en vestirse, alimentarse, educarse, recrearse y otros, es fácil llegar a la simplificación de que estos solamente tienen que ver con la satisfacción de necesidades básicas de las personas. ¿Cómo distinguir entre necesidades y derechos?

Podemos entender *la necesidad* como un impulso irresistible. Entonces decimos: "necesito eso con urgencia". O como cuando expresamos: "eso es necesariamente así", o también como la falta de lo indispensable. Las necesidades se pueden clasificar en cuatro grupos (Heller 1998):

1. Necesidades personales: deseamos conscientemente algo, aspiramos a poseer algo o lo anhelamos.
2. Necesidades sociales: se refieren a los requerimientos que están determinadas por nuestro lugar en la sociedad.
3. Necesidades existenciales: se basan en el instinto de autoconservación (necesidad de alimentación, necesidad sexual, de cooperación, etcétera).
4. Necesidades propiamente humanas: son aquellas que trascienden el nivel mínimo requerido de las necesidades existenciales. Se refieren a la recreación, el juego, a tener una alimentación balanceada, a la cultura, la política, etcétera.

La satisfacción de estas necesidades nos correspondería a cada uno, pero al aparecer el Estado como el ordenador de los recursos y el que hace cumplir la ley, estas necesidades, luego de muchas luchas históricas, se reconocieron como derechos.

Los derechos conquistados se convierten en potestades, atributos o facultades que nos permiten vivir con dignidad como seres humanos. Han sido consagrados (o positivizados) en diversos instrumentos de derechos humanos y en las cartas constitucionales de los países.

Según algunos enfoques políticos, la idea de *las necesidades* está asociada con el asunto de 'tener', es decir, con el acceso a recursos, bienes y servicios para garantizar mínimos de subsistencia. Por ello se habla de satisfacción de necesidades básicas; en este enfoque, el papel del Estado se reduce al *asistencialismo*: siempre seremos dependientes de la provisión estatal y nos contentaremos con lo mínimo.

Frente a este enfoque reduccionista de las *necesidades básicas insatisfechas*, surge el *enfoque basado en derechos*. Es lo que dijimos al principio. Como personas, además de pensar en la satisfacción de las necesidades básicas, podemos pensar en nuestra felicidad, en nuestros proyectos de vida y en nuestra realización integral. El enfoque basado en derechos tiende a la construcción del 'ser' o del sujeto de derechos, lo que significa, en últimas, reconocer a la persona en su integralidad y garantizar las condiciones para el desarrollo de todas sus capacidades. Es por eso que nuestra condición de dignidad humana exige que el Estado garantice nuestros derechos.

## ¿Qué significa un enfoque basado en los derechos?

Dice Amartya Sen:

Primero, significa entender claramente la diferencia entre un derecho y una necesidad. Un derecho es algo que me permite vivir con dignidad. Así mismo, un derecho puede ser exigido frente al gobierno e implica la obligación por parte del gobierno de honrarlo. En cambio, una necesidad no puede exigirse. Los derechos se relacionan con 'ser', mientras que las necesidades se relacionan con 'tener'.

Segundo, un enfoque basado en los derechos no puede centrarse en defender o atacar la forma de gobierno, en hacer declaraciones a favor o en contra de la preferencia política de la víctima o en las motivaciones (supuestas o reales) de quienes violan los derechos humanos, sino en los derechos mismos que están siendo violados y en el aparato que posibilita esas violaciones. En otras palabras, un enfoque basado en los derechos no puede atacar o apoyar un sistema político en particular, aunque tampoco puede ignorar la resistencia del sistema como factor que bloquea o favorece el ejercicio efectivo de los derechos humanos (...).

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, un derecho se define en base a la dignidad, es decir, en base a 'ser' y no a 'tener', o al programa social o económico de un partido o gobierno. Un programa político puede (y debe) negociarse, pero la dignidad no es negociable. Los programas políticos son necesarios para honrar los derechos humanos, pero no pueden sustituirlos. Los programas políticos están sujetos a los cambios de la dinámica social y económica, y lo que es importante hoy puede no serlo mañana.

La dignidad de un individuo es inmutable: es la misma en todos los tiempos y todos los lugares y su esencia trasciende las particularidades culturales.

(Amartya Sen, *Food and Freedom*, World Development 17 (1989), citado en Varios autores (2000, módulo 1, página 5).

### ACTIVIDAD

A partir de la clasificación de las necesidades propuesta por Agnes Heller, diferenciamos a través del siguiente ejercicio los dos enfoques presentados: el de necesidades y el de derechos.

1. Mencionar algunos ejemplos sobre las clases de necesidades.	
NECESIDADES	EJEMPLOS
Personales: (tienen que ver con el proyecto de vida de las personas).	
Sociales: (surgen del contexto sociocultural).	
Existenciales: (se relacionan con lo fisiológico e instintivo).	
Propiamente humanas: (las que nos hacen propiamente seres humanos).	
2. De este listado, ¿cuáles son derechos?, ¿por qué?	
3. ¿Cuáles de estos derechos no son parte de la dignidad humana?, ¿por qué?	
4. Del listado de derechos elaborado, ¿cuáles son responsabilidad del Estado?, ¿por qué?	

## 2. ¿De dónde vienen los DESC?

### LECTURA ¿Siempre igual?

*A partir de la lectura del siguiente texto, responder las preguntas que se encuentran la final.*

Un grupo de científicos decidió experimentar colocando cinco monos en una jaula. En el centro de la misma ubicaron una escalera y, sobre ella, un montón de plátanos.

Ante semejante tentación, un mono subía la escalera para agarrar las bananas y de inmediato los científicos lanzaban un chorro de agua fría sobre los que quedaban en el suelo.

A la semana siguiente, cuando un mono se animaba a subir la escalera, los otros no paraban de golpearle.

Pasado algún tiempo, ningún mono subía la escalera, a pesar de la tentación de los plátanos.

Entonces, los científicos decidieron reemplazar a uno de los monos.

La primera cosa que hizo fue subir la escalera y fue rápidamente bajado por los otros monos, que le dieron una tremenda paliza.

Después de algunas palizas, el nuevo integrante del grupo ya no subió más la escalera (aunque nunca supo por qué le pegaban).

Un segundo mono fue sustituido y ocurrió lo mismo.

El primer sustituto participó con entusiasmo de la paliza al novato.

Un tercero fue cambiado y se repitió el hecho: lo volvieron a golpear.

El cuarto y, finalmente, el último de los veteranos, fue sustituido.

Los científicos quedaron, entonces, con un grupo de cinco monos que, aún cuando nunca recibieron un baño de agua fría, continuaban golpeando a aquel que intentase llegar a las bananas.

Si fuese posible preguntar a algunos de ellos por qué le pegaban al que intentase subir la escalera, con certeza la respuesta sería:

No sé, las cosas ¡siempre se han hecho así, aquí!

## REFLEXIÓN

¿Cuál sería el título para este cuento?

1. Discutamos la frase: "*las cosas siempre se han hecho así, aquí*".
2. Pensemos en un derecho determinado y al respecto de él, la siguiente inquietud: ¿qué cosas creemos que "siempre" se han hecho así?
3. ¿Qué podemos hacer para dejar de creer que "las cosas siempre se han hecho así" frente al mismo derecho?

Cuando pensamos en que un lugar, una situación, los seres humanos o cualquier cosa, *siempre* han sido de la misma manera, estamos desconociendo la historia de ese lugar, de esa situación o de esos seres humanos. El río, que hoy día puede estar contaminado, *no siempre*, estuvo así; un territorio *no siempre* estuvo habitado; nosotros somos seres cambiantes y la forma en la que hoy somos se puede explicar a partir de un rastreo de la historia de nuestro desarrollo, de nuestras relaciones sociales y del entorno en el que crecemos.

Eso puede ocurrir también con el ejercicio de nuestros derechos. Podemos suponer que *siempre* ha sido de la misma manera. Si así lo creemos, es porque nos falta saber algo muy importante: los esfuerzos que hombres y mujeres han hecho en diferentes momentos para lograr la satisfacción de una necesidad y su reivindicación como derecho. Por sus incesantes arrojados, hoy hay más reconocimiento de los derechos que antes. Por eso se habla de que son *conquistados*, aunque haya situaciones en las que se violan con alevosía.

Y otra cosa: si imaginamos que *siempre* ha sido igual el ejercicio de los derechos, quedamos ceñidos a la idea de que *nunca* va a ser posible alcanzar nuevas reivindicaciones y que cualquier esfuerzo nuevo será en vano.

Este proceso en el que se conjugan debates, luchas y reivindicaciones, continúa vigente ahora, en una apuesta por su realización y ampliación.

### • La historia

Los resultados de las primeras luchas sociales por la dignidad quedaron plasmados en la *Declaración universal de los derechos humanos* (1948). La *Declaración* es el documento más importante de los derechos humanos, porque en él quedaron consagrados todos los derechos, en una perspectiva de integralidad, es decir, todos los derechos son igual de importantes, se interrelacionan y complementan. Sin embargo, los Estados estimaron que no era un documento vinculante (es decir, *obligatorio* desde el punto de vista jurídico) y era necesario crear instrumentos jurídicos para explicitar las obligaciones estatales con los derechos.

El proceso de elaboración en Naciones Unidas de estos documentos se extiende durante dos décadas, en razón a que cuando se iniciaron las deliberaciones sobre el tratado, comenzaron también los conflictos y el deterioro de las relaciones entre los dos bloques de poder mundial. Ese periodo se conoce como *Guerra fría*. En relación con los derechos humanos, la disputa entre el bloque soviético y el bloque

Occidental se materializaba en divergencias en torno a la prioridad de ciertas categorías de derechos humanos y con el método de aplicación.

Los Estados socialistas le apostaban a la causa de los derechos económicos, sociales y culturales, pues los vinculaban con los ideales de la sociedad socialista; los Estados occidentales, por su parte, insistían en dar prioridad a los derechos civiles y políticos, debido a que los estimaban como aspectos esenciales de la libertad y la democracia.

La Guerra fría influyó significativamente en la imposibilidad de adoptar un tratado único que abarcara todos los derechos. Hubo así dos pactos: uno sobre derechos económicos sociales y culturales y otro sobre derechos civiles y políticos. La redacción se extendió hasta 1966, fecha en la que la ONU adoptó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC):

Además de la diferencia en lo sustantivo, los dos pactos, tal como fueron adoptados, diferían en el sentido de que el PIDCP preveía específicamente la creación de un Comité de Derechos Humanos compuesto por expertos independientes que tenían la responsabilidad de supervisar su aplicación mediante un sistema de peticiones, entre otros medios. El PIDESC, por su parte, debía ser aplicado por el Consejo Económico y Social, un órgano político de Naciones Unidas, que supervisaría un procedimiento de presentación de informes (Varios autores 2000).

Pronto, la comunidad internacional se percató de los problemas que conllevaba esta división de los derechos humanos, formalizada con los dos pactos. Es por ello, que en 1968, en la primera Conferencia mundial de derechos humanos de Naciones Unidas, celebrada en Teherán, se declaró el principio de integralidad de los derechos humanos, con lo que se reforzaba la idea de obligatoriedad estatal con todos los derechos. Este mismo principio se ratificó en la segunda Conferencia mundial de derechos humanos, realizada en Viena en 1993. Ahí se reafirmó el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos. La Declaración final de esta conferencia afirmó:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en general de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo énfasis (ONU 1993).

En la Declaración sobre el derecho al desarrollo, de 1986, de Naciones Unidas, también se recogió el fundamento de la integralidad de los derechos humanos. En el preámbulo expresa su preocupación por,

la existencia de graves obstáculos, constituidos, entre otras cosas, por la denegación de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos (...).

Considera que

todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes y que, a fin de fomentar el desarrollo, debería examinarse con la misma atención y urgencia la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, y que, en consecuencia, la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales.

En posteriores documentos sobre los DESC, que surgen como interpretaciones no oficiales realizadas por expertos, pero que sí son marcos de referencia para su cumplimiento, se acoge igualmente la concepción de la integralidad de los derechos:

Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales	1986	3. En vista de que los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, se debería dedicar la misma atención y consideración urgente en la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.
Directrices de Maatricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y Culturales	1997	4. Hoy en día es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados y de igual importancia para la dignidad humana. En vista de lo anterior, los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los DESC y a las violaciones a los derechos civiles y políticos.
Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales	1998	14. Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles, y los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos.
Los Principios de Montreal: El Derecho de la Mujer al Goce Equitativo de los Derechos Económicos Sociales y Culturales Montreal, Québec	2002	2. (...) Los derechos enunciados en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (...) constituyen un componente indivisible de los derechos humanos de la mujer. Son indivisibles de los derechos civiles y políticos de la mujer, y también indivisibles, interdependientes, e interrelacionados con los derechos de la mujer a la equidad y a la libertad de toda forma de discriminación enunciados en otros instrumentos de derechos humanos.

### 3. Los DESC: un terreno en disputa

- ¿Cuáles son los DESC?

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se creó en 1966 y en Colombia se ratifica mediante la ley 74 de 1968. Este Pacto consagra los siguientes derechos y obligaciones para los Estados:

PARTES	ARTÍCULOS	ELEMENTOS IMPORTANTES
PREÁMBULO		Se reconoce que la dignidad humana solo puede realizarse si hay condiciones para el goce de estos derechos. Además, se resaltan las obligaciones que tienen los Estados de promover el respeto universal y efectivo de los derechos.
PARTE I	1	Derecho a la libre determinación de los pueblos.
PARTE II	2 - 5	Adoptar medidas (económicas, técnicas, con asistencia y cooperación internacionales, legislativas) por todos los medios apropiados para la plena vigencia de los derechos. No discriminación. Igualdad entre hombre y mujeres. Límites a estos derechos. Interpretaciones a favor de los derechos.
PARTE III	6 - 15	Consagra los derechos protegidos: al trabajo, a condiciones de empleo equitativas, a la seguridad social, a fundar sindicatos y afiliarse al de la propia elección, a la protección de la familia, a un nivel de vida adecuado: alimentación, vestimenta y vivienda, a la salud, a la educación y a la cultura.
PARTE IV	16 - 25	Presentación de informes sobre las medidas y progresos realizados (competencias, etapas). Funciones del Comité Económico y Social. Interpretación de este Pacto, en menoscabo de los derechos.
PARTE V	26 - 31	Firma, ratificación, adhesión, depósito, entrada en vigor Enmiendas Notificación

Estos derechos se concretan por grupos poblacionales, de acuerdo al PIDESC y a nuestra Constitución política, así:

DESC	Artículo de la CONSTITUCIÓN	Artículo del PIDESC
FAMILIA	42	10
MUJERES	43	7
NIÑOS Y NIÑAS	44	10
JÓVENES	45	10
TERCERA EDAD	46	
DISMINUIDOS FISICOS, SENSORIALES Y PSÍQUICOS	47	
CAMPESINOS		
GRUPOS ÉTNICOS		
SEGURIDAD SOCIAL	48	9
SALUD Y SANEAMIENTO BÁSICO	49 y 50	12
PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS	65 y 66	11
EDUCACIÓN	67 al 69	13 y 14
CULTURA	70 al 72	15
VIVIENDA	51	11
RECREACIÓN	52	
PROPIEDAD	58 al 64	
TRABAJO	53 al 57	6 al 8

### ACTIVIDAD

Conformemos grupos de trabajo de entre 4 y 5 personas. Escojamos un derecho y hagamos la valoración que propone el siguiente cuadro:

#### Derecho

Acciones realizadas por el Estado 2006

Acciones pendientes por realizar incluidas en el Plan de desarrollo municipal

Acciones no programadas, pero que se requieren de manera urgente

## ● Características de los DESC

Los DESC gozan de todas las características que se le han atribuido a los demás derechos humanos, o sea, son derechos históricos, inalienables, imprescriptibles, indivisibles, irrenunciables, etcétera.<sup>1</sup> Nos detendremos ahora en tres características que han sido problemáticas para explicar los DESC: universalidad, indivisibilidad, interdependencia y/o integralidad y progresividad. Lo haremos a partir de la doctrina producida por el Comité del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

En cada una de las características se citarán las construcciones hechas por el Comité en diferentes derechos.

### A. Universalidad

Los DESC, como los demás derechos humanos, están consagrados para todas las personas, sin distinción. Los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos, en virtud de la igual dignidad humana que poseen y porque constituyen preceptos éticos y políticos que tienen carácter tendencialmente generalizable.

No obstante, los DESC se han cuestionado porque se han construido desde visiones puramente occidentales y urbanas. Es poca la experiencia que se tiene en interpretaciones de los DESC que reconozcan la diversidad cultural o identitaria de las poblaciones. Este es un camino que debemos empezar a recorrer.

Respecto a la universalidad del derecho a una vivienda adecuada, ha dicho el Comité:

El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, afirma que "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"; esta constituye la más amplia de todas las disposiciones que abordan los diferentes aspectos del derecho a una vivienda adecuada.

Aunque esos problemas suelen ser especialmente graves en algunos países en desarrollo, el Comité observa que existen también considerables problemas de falta de vivienda y de viviendas inadecuadas en algunas de las sociedades más desarrolladas económicamente.

---

1. Para una explicación detallada acerca de las características de los derechos humanos, recomendamos consultar el *Curso sistemático de derechos humanos*, en la página web del Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA): [www.iepala.es/curso\\_ddhh](http://www.iepala.es/curso_ddhh).

El derecho a la vivienda, vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto, debe considerarse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

El derecho a una vivienda adecuada, en el sentido de disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable, se aplica a todos; tanto las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independientemente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores.

Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun sí, es posible identificar algunos aspectos de este derecho que deben ser tenidos en cuenta en estos efectos en cualquier contexto determinado.<sup>2</sup>

## **B. Indivisibilidad, interdependencia y/o integralidad**

La dignidad humana implica la realización de todos los derechos en su conjunto. Por eso mismo, no son aceptables las posiciones que privilegian unos derechos sobre otros. La violación de un derecho humano provoca por lo general violaciones sistemáticas en otros derechos. El Comité se ha esforzado por interpretar este principio de la indivisibilidad, interdependencia y/o integralidad de manera permanente en las observaciones generales. Veamos un ejemplo:

En el derecho al agua:

El derecho humano al AGUA, recurso natural limitado y bien público fundamental para la vida y la salud, es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.

El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente.

El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por

---

2. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 4. "El derecho a una vivienda digna".

deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado e, indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas, es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia.<sup>3</sup>

En el derecho a la seguridad social:

El derecho humano a la seguridad social no puede hacerse realidad al margen de la realización de otros derechos que están estrechamente vinculados con él, que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos regionales aplicables. Varios derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) son de importancia fundamental para que el derecho humano a la seguridad social sea efectivo. Ellos son, entre otros:

\* Libertad de Expresión: "Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras (...)".

\* Libertad de asociación: "Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a formar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses".

\* Participar en la toma de decisiones: "Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; [...] c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

\* Debido proceso: "1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil".

---

3. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 15. "El derecho al agua".

\* No discriminación: "Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (...) (Provea 2004).

Y en el derecho a la educación:

La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable para realizar otros derechos humanos. Los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales convienen en que toda la enseñanza, ya sea pública o privada, escolar o extraescolar, debe orientarse hacia los propósitos y objetivos que se definen en el párrafo 1 del artículo 13.

En este artículo, los Estados Partes 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 el 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.

Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener cuatro características interrelacionadas:

Disponibilidad: en el sentido que debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte.

Accesibilidad: las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, asequibles materialmente y al alcance de todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte.

Aceptabilidad: la forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad, para los estudiantes y, cuando proceda, los padres.

Adaptabilidad: la educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados. La enseñanza primaria, que es el componente más importante de la educación básica, debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente.<sup>4</sup>

4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 13. "El derecho a la educación".

## C. Progresividad

No existe una definición precisa acerca de esta característica de los DESC. Pero la progresividad se refiere al cumplimiento cierto de las obligaciones que tienen los Estados con los derechos humanos. Estas deben ser permanentes, sucesivas y expansivas en el tiempo, de tal suerte que alcanzado un nivel de cumplimiento con un derecho, no cabe ningún tipo de regresividad.

Sin embargo, la idea más común sobre la progresividad ha sido una válvula de escape que ha permitido el incumplimiento reiterado de los Estados con el PIDESC. Se ha interpretado usualmente que la progresividad deja al libre albedrío de los Estados el cumplimiento de los derechos sociales, o que condiciona este cumplimiento al crecimiento económico; por lo mismo, se ha generalizado la creencia que estos derechos no tienen ninguna eficacia, pues su realización se hará en un futuro indeterminado.

La ONG venezolana Provea ha planteado lo siguiente con respecto a esta característica:

Para lograr progresivamente. Esta frase impone a los Estados la obligación de avanzar con la mayor rapidez y eficacia posible hacia la meta de la plena efectividad de todos los derechos mencionados en el Pacto. En pocas palabras, los Estados no pueden aplazar indefinidamente las actividades encaminadas a asegurar la plena efectividad. Sin embargo, no todos los derechos consagrados en ese texto son objeto de una aplicación progresiva. Inmediatamente después de la ratificación, los Estados deben adoptar medidas legislativas relativas a las cláusulas del Pacto que se refieren a la no discriminación y observar en qué situación se encuentra la realización de los derechos de que se trata. Esta obligación de "lograr progresivamente" debe interpretarse en el marco del párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, en particular la referencia al derecho a "una mejora continua de las condiciones de existencia".

Toda medida que implique deliberadamente un retroceso en ese sentido debe ser objeto de un examen cuidadoso y tendrá que justificarse con referencia a todos los derechos consagrados en el Pacto y en el marco del pleno aprovechamiento del máximo de los recursos de que se disponga. Además, la obligación de la realización progresiva existe independientemente de todo aumento de los recursos. Sobre todo, es preciso hacer un uso eficaz de los recursos disponibles [tanto de fuentes nacionales como externas] (Provea 2004).

### • Las definiciones sobre los DESC

Fuertes debates ideológicos han marcado la historia de los DESC. Algunas personas sostienen que estos derechos son simples orientaciones de la acción de los Estados y otras los defienden como verdaderos derechos, que les imponen a esos Estados deberes jurídicos y políticos. Puede decirse que su definición es un terreno en disputa.

Para los liberales más radicales (Schmitt, Nozick, Hayek), los DESC no son derechos: son normas programáticas que le indican al Estado acciones futuras, de contenido moral. Por ello, estos derechos siempre están determinados por lo que indique la ley o el programa público que los desarrolle y no se tiene la posibilidad de exigirlos de manera inmediata. Esta perspectiva neoliberal asocia a los DESC

con acciones asistencialistas o prestacionales del Estado y los condiciona al desarrollo económico.

Otras posturas consideran los DESC como derechos humanos en sentido estricto. Según ellas, son derechos porque con su garantía se defiende y define la dignidad humana. Algunos estiman incluso que los derechos sociales son un requisito esencial para el disfrute de las libertades. En este sentido, los DESC le imponen a los Estados claras obligaciones jurídicas de respeto, protección y cumplimiento.

La definición de los DESC no puede agotarse en el contenido prestacional de estos derechos, es decir, en la provisión de bienes y servicios a cargo del Estado. Los DESC poseen un fin: lograr el bienestar integral de las personas y los grupos humanos. En otros términos, propenden por la realización de todas las condiciones que garantizan los proyectos de vida de los sujetos de derecho, tanto individuales, como colectivos.

Peces Barba señala:

los derechos económicos, sociales y culturales establecen a favor de sus titulares una prestación normalmente a cargo de los poderes públicos, aunque, en ocasiones, pueden estar a cargo de otros particulares. Se les suele considerar como derechos de crédito, a otorgar a los titulares un título para exigir esa prestación de quien resulte obligado. La justificación de la intervención se basa en la convicción de que resuelve una carencia, en relación con una necesidad básica, que impide el desarrollo como persona y la libre elección de planes de vida de quien se encuentre en esa situación (1999, página 60).

Empero,

no todos los derechos sociales pueden ser identificados como derechos prestacionales. Un ejemplo tradicional son los derechos de sindicación y huelga que forman parte del listado de los derechos sociales, pero que no requieren de una prestación del Estado. Por el contrario, se trata de derechos que exigen una no interferencia del Estado. Se encuentran más cercanos a los derechos de autonomía o de personalidad (Canessa, sin fecha, página 4).

### • Mitos y realidades sobre los DESC

Como las definiciones sobre los DESC son problemáticas, los movimientos sociales que luchamos por su vigencia debemos aprender a contraargumentar las posiciones neoliberales que niegan a los DESC su carácter de derechos.

La siguiente lectura ayuda a profundizar en el tema de los mitos y realidades sobre los DESC:

## LECTURA COMPLEMENTARIA

Pisarello (2003, páginas de 5 a 7).

### ALGUNOS MITOS EXTENDIDOS EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS SOCIALES

Una causa importante de la eficacia decreciente de los derechos sociales en los tiempos actuales reside en una serie de prejuicios de orden conceptual e ideológico. Los derechos, en efecto, forman parte de un universo discursivo que se compone de creencias, de símbolos y de mitos que influyen en la actuación concreta que respecto de ellos llevan adelante legisladores, jueces, abogados, economistas y ciudadanos en general. Del sentido de esas creencias, por tanto, depende la configuración de un "sentido común" que permite a los actores sociales movilizarse a favor o en contra de un determinado derecho, considerarlo una prioridad o un instrumento residual, una estrategia posible y necesaria o una simple utopía. Aunque los derechos sociales han sido recogidos en numerosos tratados internacionales y constituciones modernas, existe una serie de mitos y malentendidos que contribuyen a degradar su estatuto de derechos humanos fundamentales. Los más comunes son acaso los siguientes:

#### **Los derechos sociales y los derechos civiles y políticos pertenecen a categorías teóricas y a generaciones históricas radicalmente distintas y persiguen fines del todo contrapuestos**

Una conocida clasificación de los derechos, popularizada durante la Guerra fría, considera a los derechos civiles y políticos como derechos de "primera generación", a los derechos sociales como derechos de "segunda generación", y a otros, como los derechos al ambiente, a la información o a la auto-determinación, como pertenecientes a una tercera. A pesar de su difusión pedagógica, esta tripartición ha introducido más oscuridad que luz en la teoría y en la práctica de los derechos humanos. Sobre todo, porque oscurece el carácter conflictivo y contradictorio de la extensión de los derechos en la historia así como la interdependencia axiológica y conceptual entre las distintas categorías de derechos utilizadas.

En primer lugar, la tesis de las generaciones se asienta en un evolucionismo simplificador, conforme al cual las conquistas de derechos se sucederían de manera lógica, unas a otras, como en un inexorable proceso de floración. De ese modo se oculta, por un lado, que los derechos, históricamente considerados, no han caído nunca del cielo ni han irrumpido de manera espontánea en los despachos de los juristas o los filósofos. Por el contrario, la extensión de un derecho supone la abolición de un privilegio y en ese sentido sólo es posible al precio de luchas y conflictos. Por otra parte, la tesis de las generaciones parece sugerir que los derechos se han sucedido de manera armónica a lo largo del planeta, cuando la realidad indica que ese proceso está preñado de avances incompletos y retrocesos.

La secuencia derechos civiles, derechos políticos, derechos sociales apenas describe la realidad de algunos países europeos hasta comienzos del siglo veinte. Pero no da cuenta,

por ejemplo, del desigual disfrute de esos derechos entre diversas categorías de sujetos dentro de esos países (mujeres, trabajadores precarios, inmigrantes, minorías culturales o nacionales). Y mucho menos, de la situación existente en numerosos países y regiones de América Latina o África que deben acometer, al mismo tiempo, la garantía de las tres categorías antes dichas. En segundo lugar, sigue siendo común observar cómo, en un ilegítimo paso del mundo del ser al del deber ser, de esa supuesta primacía cronológica se deriva una primacía axiológica que justifica la necesidad de proteger mejor una categoría de derechos en detrimento de otra. En esta lectura, por ejemplo, la contraposición entre derechos civiles y políticos y derechos sociales reproduce la oposición entre dos valores de fondo: la libertad y la igualdad. Garantizar los derechos civiles y políticos sería una opción inequívoca a favor de la libertad. Los derechos sociales, en cambio, no sólo serían derechos de igualdad sino que obligarían a sacrificar la libertad. Una visión de este tipo, sin embargo, se basa en el desconocimiento de una realidad elemental: que todos los derechos, civiles, políticos y sociales, pueden en realidad considerarse instrumentos para extender el ámbito de libertad de las personas y los grupos en los que éstas actúan.

Los derechos sociales, en efecto, son expectativas de recursos que, al garantizar ciertas condiciones elementales de supervivencia, aseguran las condiciones de ejercicio real de las libertades civiles y políticas. La igual libertad de todos depende, como se verá, no sólo del derecho a la inviolabilidad del domicilio, sino también del derecho a una vivienda adecuada; no sólo del derecho a la vida y a la integridad física, sino también del derecho a una asistencia sanitaria adecuada; no sólo del derecho de expresión, sino también del derecho a una educación libre que posibilite la formación de la propia opinión; no sólo del derecho a escoger libremente un trabajo sino también del derecho a acceder a un empleo digno y estable; no sólo del derecho al voto o a la participación y autogobierno en los asuntos que afectan la propia vida, sino también un mínimo de subsistencia que permita ejercerlos sin coerciones arbitrarias. En ese sentido, la relación conceptual e incluso axiológica entre derechos civiles y derechos sociales no puede sino ser de indivisibilidad e interdependencia.

**La vulneración de los derechos sociales, al menos en su contenido básico, esencial, afecta la vigencia efectiva de las libertades civiles y políticas. Y la ausencia de estas últimas, a su vez, obstaculiza la disposición y el disfrute de los recursos que los derechos sociales asignan.**

No ocurre lo mismo, ciertamente, con los derechos patrimoniales. En la medida en que los derechos sociales suponen transferencias de recursos de los más pudientes a los más desaventajados, sólo pueden pensarse a partir de limitaciones al derecho de propiedad. Concebidos de manera absoluta, como derechos ilimitados, la propiedad privada y los derechos patrimoniales asumen el carácter de poderes, y en ese sentido, de amenazas para la libertad. La acumulación ilimitada de propiedad no sólo amenaza la generalización de la vivienda, del agua, de la tierra o de la asistencia sanitaria. También pone en peligro la libertad de expresión, que demanda límites a la concentración de medios informativos, o la propia libertad de empresa, que exige límites a los monopolios, a los oligopolios, y a los poderes de mercado en general. Así las cosas, no existiría contraposición sino continuidad entre los derechos civiles y políticos y los derechos sociales. El verdadero conflicto no tendría lugar entre igualdad y libertad sino entre igual libertad para todos con

derechos de propiedad limitados, por un lado, y derechos de propiedad ilimitados con libertad desigual y restringida, por otro.

(...)

**A diferencia de los derechos civiles, que son derechos de cumplimiento inmediato, los derechos sociales son derechos programáticos, de protección gradual y progresiva. Además, los derechos sociales son derechos vagos, indeterminados, que no pueden exigirse ante un tribunal. Un tribunal no puede hacer nada para garantizar a las personas el derecho a una vivienda, a la asistencia sanitaria o a la educación pública.**

De acuerdo a este punto de vista, los derechos sociales comportarían objetivos que sólo pueden cumplirse de manera gradual, en el tiempo, a través de sucesivas intervenciones del legislador. Esto es innegable, pero nada muy diferente ocurre con los derechos civiles. Es imposible tutelar la libertad de expresión sin desarrollos legislativos progresivos que delimiten sus alcances, las condiciones para acceder a medios de comunicación públicos o privados o un sistema gradual de ayudas. La garantía progresiva es una característica inevitable de todo derecho. *Pero que las obligaciones de desarrollo de un derecho sean progresivas no quiere decir que no deban ser inmediatas. Es decir, que los poderes públicos deban adoptar de manera permanente todas las medidas posibles, y hasta el máximo de recursos disponibles para garantizar estos derechos.*

Lo mismo puede decirse del argumento de la vaguedad o la indeterminación como impedimentos para una adecuada protección jurisdiccional. Una vivienda digna o una asistencia sanitaria adecuada son ciertamente conceptos relativamente abiertos. Pero abierto no equivale a indeterminable. Todos los derechos, en realidad, presentan una cierta vaguedad semántica, zonas de penumbra en su interpretación. ¿Qué alcance tiene el "derecho a la vida"? ¿Cuáles son los confines de la libertad ideológica? Algunos tribunales han sostenido que la inviolabilidad de domicilio comprende el maletero de un coche o la habitación de un hotel de paso. ¿Por qué no podría determinarse judicialmente el contenido mínimo de la asistencia sanitaria frente a un incumplimiento administrativo o legislativo? Contra los prejuicios existentes en este sentido, es posible encontrar múltiples casos jurisprudenciales que revelan cómo, ante vulneraciones provenientes de los poderes públicos e incluso de poderes privados, los tribunales pueden ser un espacio en el que las personas exijan la garantía de los recursos y bienes que integran el objeto de los derechos sociales. Las vías técnicas existen: medidas cautelares, mandamientos a la administración, indemnizaciones. Los verdaderos impedimentos tienen que ver, en realidad, con falta de voluntad política y con prejuicios ideológicos.

### **Los derechos sociales sólo son un problema de los países empobrecidos**

Hay una cierta tendencia a presentar los derechos sociales como una cuestión que afecta solamente a los países empobrecidos, mientras en los países ricos se trataría de una conquista adquirida de manera irreversible. Sin embargo, *si la existencia de hondas diferencias entre el Norte opulento y el Sur y el Este empobrecidos es una realidad innegable, el crecimiento de las desigualdades y la pobreza dentro de las periferias de los países ricos, incluidos los Estados Unidos o los que integran la Unión Europea, tampoco pueden ocultarse.*

Los ejemplos de proliferación de un "Cuarto Mundo" dentro del "Primer Mundo", integrado por colectivos en paro, inmigrantes, trabajadores precarios, mujeres pobres, son innumerables. En su Informe de 1998 sobre el cumplimiento de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en Canadá, un país que ha venido ocupando los primeros puestos en los índices del Programa de Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité de DESC de Naciones Unidas expresó estar "gravemente preocupado por que un país tan rico como Canadá haya permitido el aumento de las personas sin techo y por que la ausencia de una política adecuada de vivienda haya crecido en proporciones tales que las diez ciudades más importantes de Canadá han reconocido en la falta de vivienda un desastre nacional". La comparación adecuada, por tanto, en materia de derechos sociales, no debe sólo ser entre estados, sino intra-estatal

### ACTIVIDADES

Para comprender mejor los mitos y las realidades, se proponen dos actividades.

#### Primera actividad

El coordinador prepara una charla o un cuento que aborde las principales características de los DESC, pero que contenga algunos mitos sobre estos derechos, tomando como base la lectura *Algunos mitos extendidos en relación con los derechos sociales*.

Luego lo lee lentamente en voz alta. Todos los participantes están sentados. Cuando encuentren algo que creen que es un mito, se levantan. La persona que coordina, pregunta a los que se pusieron de pie por qué creen que es un mito y también a quienes se quedaron sentados por qué creen que es una realidad.

Todas las personas participantes deben ver el texto leído (ya sea a través de copias o bien escrito en una cartelera), con el fin de que se puedan ir señalando los mitos e ir ajustando el texto a afirmaciones reales.<sup>5</sup>

#### Segunda actividad

Por grupos, discutamos las tesis sobre los DESC que están ubicadas en la primera columna. Marquemos con una X si son mito o realidad (pueden marcarse ambas opciones); en la columna final justifiquemos la decisión que tomamos.

	M	R	EXPLICACIÓN
1. Sólo los derechos civiles y políticos son absolutos, no admiten limitaciones y tienen garantías específicas para su efectividad, por imponer límites al Estado.			

5. Esta actividad se basa en la dinámica 'Puro cuento', del texto de Alforja (1992).

TESIS	M	R	EXPLICACIÓN
2. Sólo los derechos civiles y políticos pueden ser cumplidos universalmente por el Estado.			
3. Los derechos civiles y políticos son gratuitos para el Estado, pues sólo le imponen obligaciones negativas que, por no ser costosas, se pueden satisfacer inmediatamente. Los DESC son derechos costosos y por lo mismo, progresivos.			
4. Sólo los derechos civiles y políticos pueden ser reclamados directa e inmediatamente ante los jueces. Los DESC no son justiciables.			
5. Los derechos civiles y políticos, por ser derechos de aplicación inmediata, no requieren discusión político-legislativa. Los DESC requieren siempre desarrollo legislativo.			
6. Los derechos civiles y políticos son verdaderos derechos porque no hay duda de su titularidad y obligación. Los DESC son simples orientaciones programáticas de carácter ambiguo, no se saben ni sus titulares ni los obligados a garantizarlos.			
7. Los DESC dependen del desarrollo y crecimiento alcanzado por la sociedad.			
8. Los jueces son inexpertos para proteger a los DESC. Sus decisiones distribuyen inequitativamente el presupuesto y por eso sus sentencias provocan inestabilidad macroeconómica.			

## 4. Contenido de los derechos

La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales siempre mostró un retraso en relación con la de los derechos civiles y políticos, desde la proclamación de ambos pactos internacionales, el PIDCP y el PIDESC.

Por ejemplo, en relación con los DESC, no se ha logrado promulgar un protocolo facultativo, sólo hasta 1988 se logró conformar un Comité de Naciones Unidas para vigilar el cumplimiento de los DESC por parte de los Estados y no se cuenta con herramientas que garanticen la protección judicial de estos derechos.

Adicionalmente a esto, las dificultades con respecto a la definición del *contenido mínimo* de los DESC, se han convertido en un obstáculo.

Las posturas a favor y en contra de definir un contenido mínimo o esencial en los DESC son las siguientes:

<b>A FAVOR DE LA DEFINICIÓN DE UN CONTENIDO ESENCIAL DE CADA DERECHO</b>	<b>EN CONTRA DE LA DEFINICIÓN DE UN CONTENIDO ESENCIAL DE CADA DERECHO</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es necesario definir el contenido esencial de los derechos, para asegurar la justiciabilidad, pues se establece un marco de referencia de lo que es razonable en la administración de justicia. Se determina una base coherente que deber respetarse, a fin de promover la efectividad del derecho y de garantizar una justa distribución de los recursos disponibles.</li> <li>• Quienes trabajan con los DESC deben participar en los debates nacionales e internacionales para definir el contenido por consenso, pues su conocimiento y su experiencia son determinantes para darle un contenido basado en la realidad.</li> <li>• Se requiere establecer parámetros universales aplicables (la ONU ha venido aportando al respecto).</li> <li>• Es importante definir el contenido mínimo esencial de cada derecho para que haya claridad sobre lo que se le confiere al titular del derecho y de esa manera se pueden identificar las obligaciones concretas que los Estados deben asumir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definir el contenido esencial es una manera de limitar la garantía general de los derechos, pues se establece un estándar definido de cumplimiento. Es decir, se puede argumentar que todo lo que queda excluido de ese contenido se encuentra fuera del derecho.</li> <li>• Un contenido esencia se asocia con elementos que no pueden ser derogados o que requieren aplicación inmediata. También puede ser considerado como justiciable, es decir, se deja en manos de los tribunales para que protejan con la justicia sólo el contenido establecido, dejando lo demás en manos de las políticas gubernamentales.</li> <li>• Al definir el contenido, se pueden ignorar las violaciones de DESC en los países ricos, donde el problema puede no ser la falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales, sino de la obligación de aplicar el máximo de recursos disponibles.</li> </ul>

Dadas las dificultades que ha ocasionado este debate, el tema se ha venido trabajando en varios países y hoy se puede decir que prevalecen dos enfoques distintos, pero complementarios: uno de ellos tiene por objetivo definir el contenido esencial y el otro, definir los indicadores del cumplimiento de ese contenido esencial (umbral mínimo) de cada derecho humano consagrado en el PIDESC, de manera que sea una herramienta importante en la exigibilidad de estos derechos.

Los puntos más importantes de los dos enfoques se muestran a continuación:

ENFOQUES		
	Contenido esencial	Umbral mínimo
Finalidad del enfoque	Este enfoque tiene principalmente una finalidad teórica: Demostrar que cada derecho tiene un núcleo o esencia que no se puede cuantificar.	Este enfoque tiene principalmente una finalidad práctica: Apoyar la formulación de políticas y medidas para que el Estado cumpla sus obligaciones en materia de DESC. Se debe medir o cuantificar el cumplimiento de las obligaciones.
Reconocimiento y aplicación	Aspira a ser universal para salvaguardar al derecho de cualquier tipo de limitación en todo tiempo.	Su preocupación es por lo nacional, para facilitar su aplicación conforme a las condiciones y circunstancias de cada Estado.
Resultados	Puesto que la preocupación por la esencia de un derecho no se puede medir, no se cuenta con herramientas precisas para medir el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. Por ejemplo, la firma de un pacto por parte de un Estado es una forma de cumplir con sus obligaciones.	Se usan los indicadores <sup>6</sup> (marcos de referencia, metas o estándares cuantitativos). Ellos permiten determinar el piso mínimo de bienestar o de satisfacción de necesidades, prerequisite del logro progresivo de los DESC.

Decíamos que los dos enfoques son complementarios: por ejemplo, si establecemos en un país los umbrales mínimos de DESC a través de indicadores, sin perder de vista sus características particulares, se dará un paso importante en la definición de la esencia de cada derecho consagrado en el PIDESC.

El Programa venezolano de educación-acción en derechos humanos, Provea, en su labor de defensa de los DESC, ha elaborado una serie de indicadores para evaluar el cumplimiento del Convenio 102 sobre el derecho a la seguridad social. Estos indicadores pueden ser útiles para adelantar una labor de monitoreo de este derecho a la seguridad social:

Indicador	Obligación
Leyes, reglamentos, etcétera, aprobados o reformados	Adopción de medidas legislativas y administrativas para su progresiva realización.
Decisiones judiciales/administrativas relacionadas.	Garantizar el acceso de los afectados a los recursos jurídicos, de modo que pueda haber una reparación.

6. Para ampliar el tema se puede consultar en el informe del Seminario de Naciones Unidas realizado en Ginebra, Suiza, del 25 al 29 de enero de 1993. Documento A/CONF.157/PC/73.

Indicador	Obligación
Presentación de memorias Anuales de la Organización Internacional del Trabajo, OIT.	Adoptar medidas para evaluar, hacer seguimiento e informar a la comunidad nacional e internacional sobre la realización del derecho a la seguridad social. Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.
Programas aplicados de asistencia social.	Adopción de medidas legislativas y administrativas para su progresiva realización.
Existencia de instancias de participación de las personas aseguradas o afiliadas.	Garantizar el acceso de los beneficiarios a los recursos jurídicos que permitan restituir derechos afectados.
Libre acceso a la información sobre el estado de las prestaciones de la seguridad social.	Garantizar el acceso a la información de los beneficiarios de la seguridad social.
Porcentaje del gasto público del PIB destinado a la seguridad social.	Garantizar que los recursos presupuestarios asignados a la seguridad social cubran las necesidades de todas las personas, incluso las de aquellas que carecen de capacidad contributiva.
Cobertura: número de protegidos por enfermedad.	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.
Cobertura: porcentaje total de pensionados/población con derecho a pensión.	Adoptar medidas para evaluar el grado en el que la población disfruta del derecho.
Tiempo de mora en el pago de las prestaciones.	Abstenerse de tomar medidas que impidan a las personas acceder a la satisfacción del derecho.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo definió de manera similar, el contenido esencial y el umbral de cada derecho, como herramientas para monitorear el cumplimiento de este derecho en nuestro país. Veamos el caso del derecho a la educación (Góngora 2003, página 3):

### El derecho a la educación

La educación ha sido consagrada constitucionalmente con un doble carácter: como un derecho de la persona y como un servicio público que tiene una función social. En tanto derecho, su titularidad surge de la calidad de persona y no de la ciudadanía ni de la nacionalidad: todas las personas naturales son titulares del derecho y son responsables del mismo tanto el Estado, como la comunidad y la familia. Por tratarse además de un derecho-deber, se reconoce a todo ser humano el interés jurídicamente protegido de recibir formación acorde con sus habilidades, cultura, tradiciones, etcétera, pero así mismo, se le impone el deber de cumplir con las obligaciones académicas y disciplinarias

correspondientes. Como servicio público, se destacan las obligaciones estatales de garantizar la continuidad, aumentar la cobertura, y mejorar la calidad del servicio educativo.

### Contenido o núcleo esencial

Ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o las formas en que se manifieste. El núcleo esencial de un derecho fundamental, entonces, no está sometido a la dinámica de coyunturas políticas. En el caso del derecho a la educación, no es posible negar injustificadamente el acceso y la permanencia en el sistema educativo a una persona.<sup>7</sup>

### Umbral mínimo

Para medir la realización mayor o menor del derecho a la educación es necesario contar con indicadores claros y precisos. La Relatora especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la educación ha propuesto una serie de indicadores, basada en el sistema de las 4A: asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, adaptabilidad.<sup>8</sup>

#### Accesibilidad.

Educación obligatoria: eliminación de todos los obstáculos que dificulten el acceso a la enseñanza para todos los niños en edad escolar.

#### Indicadores:

- \* Eficiencia económica: relación entre el gasto público en educación con la tasa de cobertura.
- \* Número de niños y niñas que están por fuera de la educación básica por falta de cupos.
- \* Número de casos y motivos de exclusión por discriminación.
- \* Número de personas que tuvieron tratamiento preferente en el acceso, por su especial protección constitucional.
- \* Número de personas que pueden acceder geográficamente a la educación o a través de la tecnología.
- \* Valor de costos y obstáculos que dificultan el acceso a la educación.

### Cápsula informativa

Texto tomado de Sandoval (2001)

Es posible aplicar un umbral mínimo para la realización de los DESC mediante umbrales específicos por país, que se pueden medir a través de indicadores de nutrición-desnutrición, mortalidad infantil, esperanza de vida, ingreso, empleo-desempleo-subempleo, etcétera. Sin embargo, estos estándares fijados nacionalmente deben someterse al escrutinio del comité de DESC, que ofrece orientación al Estado Parte para elevarlos en caso necesario. También sería factible que el Comité de Naciones Unidas

7. Para profundizar sobre el tema, puede estudiarse la Observación General No. 3 de 1990, que trata de la índole de las obligaciones de los Estados partes del PIDESC.

8. Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

para los DESC registrara las diferentes metas o estándares fijados por país y comparándolos estableciera un umbral internacional. Sin embargo, se corre el riesgo de que se convirtiera en el mínimo común denominador que hiciera a los países no esforzarse por encima de este (Sandoval 2001).

### REFLEXIÓN

¿Y cómo estará el umbral de Colombia?

- **La observación 3: los Estados y su obligación ante los estándares mínimos**

El Comité de DESC de Naciones Unidas, como órgano de supervisión y vigilancia del cumplimiento del PIDESC, indaga sobre cuál sería el nivel de cumplimiento para todos y cada uno de los derechos. Es el caso de la Observación No. 3, que aclara que los Estados deben satisfacer los estándares mínimos, a pesar de su condición económica, usando "todos los medios apropiados". Se entiende que aunque cada Estado es autónomo para decidir, ello deberá explicarse suficientemente en los informes presentados ante el Comité respectivo.<sup>9</sup>

Un ejemplo de la observación 3 se presenta en el siguiente párrafo extraído de las directrices de Maastricht:

[...].incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ve privado de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza". Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.<sup>10</sup>

De la mano con lo establecido en Maastricht, el principio 25 de Limburgo define que los Estados parte del PIDESC tienen la obligación de "garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos", independientemente de los recursos disponibles. Hace mención al contenido mínimo acerca del cumplimiento que podría exigírsele a un Estado.

9. Para profundizar sobre el tema, puede estudiarse la Observación General No. 3 de 1990, que trata de la índole de las obligaciones de los Estados partes del PIDESC.

10. Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

## LECTURA COMPLEMENTARIA

## La violación del derecho a la salud en América Latina, como elemento de la pobreza

Tomado de Mendiola (2004).

Si atendemos a los últimos datos sobre la esperanza de vida al nacer, 70,3 años para la región, y al descenso de la mortalidad infantil,<sup>11</sup> podemos llegar a la conclusión de que la situación de la salud en América Latina ha sufrido una mejoría sostenida. Sin embargo, es preciso matizar que dicha mejoría no se ha producido en términos equitativos en los países de la región, ni para todos los grupos sociales dentro de cada país. Los divergentes estados de la salud todavía son un claro reflejo de la desigualdad que rige la redistribución interna del ingreso de un país. Así, las mejoras en esperanza de vida, mortalidad infantil y gasto sanitario *per cápita* se han producido en una mayor medida en países con una distribución de los ingresos más equitativa.

La región de América Latina y el Caribe que cuenta con la mayor desigualdad en la distribución del ingreso de todo el mundo,<sup>12</sup> muestra la clara diferencia en cuanto a los niveles de salud y acceso a la misma respecto de los grupos sociales. Es importante señalar a este efecto que durante los años noventa el aumento del gasto social tuvo un efecto redistributivo relativamente mayor en los países de ingreso *per cápita* más bajo, debido al incremento del gasto público en educación y salud. En cambio, en los países de más alto ingreso *per cápita*, el impacto redistributivo fue menor debido a que cerca de 50% del aumento del gasto público social correspondió a la seguridad social, el componente menos progresivo de la salud.<sup>13</sup> Así, en la región, los países con un grado mayor de salud, no son los más ricos, sino los que distribuyen mejor sus ingresos.<sup>14</sup>

La mala salud es al mismo tiempo causa y efecto de la pobreza: los enfermos tienen más probabilidades de hacerse pobres y los pobres son más vulnerables a la enfermedad y la discapacidad. Una mala salud conduce a la pobreza al eliminar los medios de ganarse la vida, reducir la productividad de los trabajadores, rebajar los logros de la educación y limitar las oportunidades. Al mismo tiempo, la "buena salud es vital para crear y mantener las aptitudes que necesitan los pobres para salir de la pobreza, es decir contribuye a que el pobre goce de una mayor seguridad económica".<sup>15</sup>

El Relator especial sobre el derecho a la salud de Naciones Unidas sugiere en su primer informe ante la Comisión de Derechos Humanos que una estrategia de reducción de la pobreza fundada en el derecho a la salud debería sustentarse sobre los siguientes pilares:

11. Según el Informe de Desarrollo humano del PNUD 2003, la mortalidad infantil se ha reducido de 86 por mil nacidos en el año 1970, a 28 en 2001, y la mortalidad de niños menores de 5 años, de 123 en 1970 a 34, en el año 2001.

12. Comisión Económica para América Latina y Caribe, CEPAL. *Desigualdades y asimetrías del orden global. Globalización y desarrollo*. CEPAL, 2002. América Latina es seguida de un primer grupo integrado por África y la segunda generación de países de reciente industrialización del Asia oriental.

13. CEPAL. *Panorama social en América Latina 2000-2001*. Septiembre. 2001.

14. Organización Panamericana de la Salud OPS. *Salud en las Américas*, 2002.

15. Informe del Relator Especial sobre el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Paul Hunt, E/CN.4/2003/58, párrafo 46.

- Mejorar el acceso de los pobres a los servicios de salud.
- Aumentar la eficacia de las medidas de salud pública a favor de los pobres.
- Reducir la carga presupuestaria que representa para los pobres la protección de la salud.
- Promover políticas en otros sectores, que repercutan en factores que influyan en la salud.<sup>16</sup>

Así, la salud no es un resultado del desarrollo, sino también una vía para alcanzar el desarrollo.

### REFLEXIÓN

A partir de la lectura, compartamos lo aprendido sobre el tema:

1. ¿Cuál es el contenido esencial del derecho a la salud?
2. ¿Cuál es el umbral mínimo de este derecho?
3. ¿Los dos enfoques son contradictorios o complementarios? ¿Por qué?

### ACTIVIDADES

Para el desarrollo de esta actividad, usted necesita tener a la mano el *Pacto internacional de los derechos económicos, sociales y culturales*, PIDESC; la *Constitución Política de Colombia* y las *Observaciones generales del Comité DESC*.

El siguiente cuadro es una herramienta útil para identificar y comprender el contenido esencial de los DESC. Este es un primer paso en el camino hacia la exigibilidad de estos derechos ante el Estado.

Aquí se proponen algunos derechos para el ejercicio. Sugerimos trabajarlo con los demás derechos.

#### DESC

¿Qué cree usted que es lo mínimo que nos debe garantizar el Estado respecto de este derecho?

¿Cuál es el contenido del derecho en la Constitución?

¿Cuál es el contenido del derecho en las Observaciones Generales?

¿Qué indicadores son útiles para medir el cumplimiento de estos derechos?

Vivienda

Salud

16. Informe del Relator Especial sobre el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (obra citada).

Educación

Alimentación

## 5. Las obligaciones en materia de DESC

En materia de las obligaciones de los DESC, se abordarán cuatro partes importantes: las obligaciones generales, las obligaciones específicas, las obligaciones de comportamiento y la obligación de resultado. Para concluir, las obligaciones de los actores no estatales.

### • Obligaciones generales

Las principales obligaciones de los Estados con respecto a los DESC pueden resumirse así: *los Estados deben respetar, proteger y satisfacer los estándares de derechos humanos*. Estas obligaciones se denominan *obligaciones generales* y se pueden dividir en tres: respetar, proteger y satisfacer.

a. *Obligaciones de respetar*: se refieren a que las autoridades estatales no deben impedir la realización de los derechos. Este tipo de deber tiene relación con la obligación de los Estados de respetar los estándares de derechos humanos y establece lo que los Estados *no* deben hacer: el derecho a la vivienda se infringe si el Estado lleva a cabo expulsiones forzosas arbitrarias.

b. *Obligación de proteger*: compelen a los Estados a *actuar* y no a abstenerse de hacerlo. Los Estados deben impedir la afectación de la calidad de vida como resultado de la actuación de terceros y según los estándares de derechos humanos. Este tipo de obligación se denomina "obligación de proteger" los estándares de derechos humanos encaminados a su realización: proveer medios, bienes o servicios. Por ejemplo: no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo puede constituir una violación al derecho a trabajar.

c. *Obligación de satisfacer*: se refiere a cumplir o satisfacer los estándares de derechos humanos, para lo cual el Estado debe tomar las medidas pertinentes, encaminadas a su realización. En este caso, es necesario subrayar que, en materia de derechos humanos, ante la falla de otros mecanismos, es el Estado el que debe actuar para garantizar su satisfacción, disponiendo de los recursos necesarios para ello. Un ejemplo adecuado es el de un Estado que no proporciona la atención primaria en salud esencial a las personas que lo necesitan.

## • Obligaciones específicas:

a. *Obligación de no discriminación*: constituye un aspecto fundamental de las obligaciones de los Estados. Este principio enfatiza que los derechos humanos son derechos de todas las personas, independientemente de su color, género, religión, etnia, origen social o nacional, opinión política o de otra índole, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. A través de este principio se prohíben las exclusiones, distinciones, restricciones y limitaciones en el cumplimiento de las obligaciones de un Estado que no se base en la naturaleza misma de la obligación.

Los Estados tienen la obligación de:

- Eliminar la discriminación a través de la abolición inmediata de todas aquellas leyes y normas que resulten discriminatorias.
- Eliminar las prácticas discriminatorias que se den en la aplicación de leyes, normas, programas o reglamentaciones.

b. *La plena efectividad de los derechos*: al preguntarnos cuál es el papel que debe desempeñar un Estado para garantizar el ejercicio de los derechos por parte de sus beneficiarios y qué deben hacer los Estados para permitir que una persona en condición de vulnerabilidad los pueda obligar a cumplir con sus obligaciones, debemos tener presente que un Estado debe ofrecer a una persona vulnerable herramientas que le permitan hacer que el Estado cumpla con sus obligaciones genéricas. Dicha actividad, realizada por el Estado, se denomina *implementación*. Así, la "plena efectividad" significa que los Estados deben procurar que no haya vacíos en los programas destinados a cumplir con las obligaciones genéricas, incluida la obligación de que las personas accedan y conozcan de manera efectiva al ejercicio de sus derechos.

c. *La disposición "hasta el máximo de los recursos de que disponga"*: para que un Estado 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, de forma prioritaria, esas obligaciones mínimas.

El Comité (1990a) señala:

En los casos en los que existen muchas personas que viven en la pobreza y sufren de hambre, le corresponde al Estado demostrar que la posibilidad de cubrir las necesidades de las personas afectadas estaba más allá de su control.

Pero,

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.

Incluso, "en tiempos de limitaciones graves de recursos (...) se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo".

d. *Obligaciones internacionales*: en sus Observaciones Generales, el Comité de DESC revisa algunos aspectos de la asistencia y de la cooperación internacionales mencionadas en el artículo 2(1). Aclara que,

de acuerdo con los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, con principios bien establecidos del derecho internacional y con las disposiciones del propio Pacto, la cooperación internacional para el desarrollo, y, por tanto, para la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados. Corresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto (CDESC 1990a).

Adicionalmente, el Comité señala la importancia de dos principios generales:

El primero es que los dos conjuntos de derechos humanos son indivisibles e interdependientes. En consecuencia, los esfuerzos por promover un conjunto de derechos deben también tener plenamente en cuenta el otro conjunto (...). En términos negativos, esto significa que los organismos internacionales deberían evitar escrupulosamente toda participación en proyectos que, por ejemplo, supongan la utilización de trabajo forzoso (...) o que entrañen la expulsión o desplazamiento en gran escala de seres humanos sin proporcionarles toda la protección y compensación adecuadas (...). El segundo principio de importancia general es que no se puede concluir automáticamente que cualquier actividad de cooperación para el desarrollo vaya a contribuir a fomentar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Muchas actividades iniciadas en nombre del "desarrollo" han sido reconocidas posteriormente como actividades que estaban mal concebidas o que eran incluso contraproducentes desde el punto de vista de los derechos humanos. Para que se produzcan menos problemas de este género se debería (...) considerar específica y cuidadosamente toda la gama de cuestiones tratadas en el Pacto (CDESC 1990b).

- **Obligación de comportamiento y obligación de resultado**

Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir incluyen elementos de obligación de conducta y de obligación de resultado. La obligación de conducta exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, la obligación de conducta podría implicar la aprobación y ejecución de un plan de acción destinado a reducir el índice de mortalidad materna. La obligación de resultado requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa. Por ejemplo, con respecto al derecho a la salud, la obligación de resultado exige que se reduzca la tasa de mortalidad materna a los niveles acordados en la Conferencia Internacional de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing sobre la Mujer de 1995 (Directrices de Maastricht).<sup>17</sup>

17. Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

## Cápsula informativa

Tomado de Sandoval (2001, páginas 30-31)

### Las obligaciones del Estado en el derecho a la vivienda

Sobre el derecho a la vivienda adecuada, los Estados Parte deben otorgar debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Si bien los medios más apropiados para lograr la plena realización de este derecho variarán inevitablemente de un Estado a otro, el Pacto exige se tomen todas las medidas que sean necesarias con ese fin, lo que requerirá casi invariablemente que el Estado adopte una estrategia nacional de vivienda que, como lo define la Estrategia Mundial de Vivienda en su párrafo 32, "define los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determina los recursos disponibles para lograr dichos objetivos y busca la forma más efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias". Por razones de pertinencia y eficacia, la estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etcétera) con las obligaciones derivadas del artículo 11 del PIDESC.

Muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada son por lo menos conformes con la disposición de recursos jurídicos internos, por ejemplo: apelaciones jurídicas para evitar desalojos planeados o demoliciones mediante emisión de mandatos por los tribunales; procedimientos jurídicos para indemnizaciones después de un desahucio o desalojo ilegal; reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por propietarios públicos o privados en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial y otras formas de discriminación; reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de vivienda insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

- Obligaciones de los actores no estatales

Hablamos de actores no estatales para referirnos a empresas nacionales y multinacionales, actores privados, grupos de oposición armada y grupos fundamentalistas, cuyo poder ha traspasado en ocasiones hasta las fronteras de los países. Otro de sus rasgos es que frente a sus actividades, los estados y los gobiernos han disminuido la capacidad de regulación. El protagonismo alcanzado por estos actores es un resultado del desenvolvimiento del modelo de desarrollo imperante.

Así dado el crecimiento de su poder, es grande la inquietud con respecto a su responsabilidad en materia de violación de los DESC. Las denuncias presentadas por la sociedad civil contra los abusos de los derechos humanos cometidos por estos actores han propiciado un ambiente de debate del tema.

Por ejemplo, en 1997, las Directrices de Maastricht plantearon los niveles de responsabilidad de estos actores, pero también la función que debe cumplir el Estado:

Un elemento de la obligación de proteger es la responsabilidad del Estado de asegurar que entidades privadas o particulares, incluidas las empresas transnacionales sobre las cuales ejerce jurisdicción, no violen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que resultan cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de dichos actores no estatales (párrafo 18).

Para el año 2002, en los Principios de Montreal sobre el derecho de la mujer al goce equitativo de los DESC se logra dar algunas pautas sobre el tema, en particular sobre la situación de la mujer:

Las instituciones financieras y comerciales internacionales y regionales, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deben reconocer la prioridad de todos los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos sociales y culturales de la mujer y deben asimismo asegurar que sus acuerdos, políticas y directrices no perpetúen ni exacerbén la desigualdad de la mujer con respecto al goce de los derechos del Pacto, sino que por el contrario contribuyan al goce de la mujer de estos derechos en pie de igualdad (párrafo 37).

En conformidad con los Artículos 22 y 23 del Pacto, las agencias especializadas de las Naciones Unidas, incluyendo la Organización Mundial de Salud, la Organización Internacional de Trabajo, el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo, UNICEF, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y otros órganos relevantes, deben cooperar de manera efectiva con los Estados Partes para apoyar la aplicación de planes y estrategias específicos para el avance del goce de la mujer de los derechos económicos sociales y culturales en condiciones de igualdad (párrafo 38).

Los donantes gubernamentales y las agencias internacionales de desarrollo, deben, como prioridad, asistir a los Estados en el diseño y aplicación de las políticas y los programas que llevarán a un goce de los derechos económicos sociales y culturales de la mujer en pie de igualdad (párrafo 39).

Luego de un largo recorrido y de un proceso de concertación fuerte, se redactaron las *Normas de la ONU sobre las Responsabilidades de las Empresas Transnacionales y Otras Empresas en la Esfera de los Derechos Humanos* (Normas de la ONU). La Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos adoptó tales normas en agosto de 2003:

Si bien reconocen el rol primordial de los Estados en la tarea de garantizar los derechos humanos, las Normas de la ONU identifican las principales responsabilidades de las empresas en ese aspecto (Artículo 1). Al hacerlo, las Normas de la ONU crean una importante herramienta para las ONG, ayudan a los gobiernos a establecer regímenes regulatorios compatibles y socialmente beneficiosos a través de las fronteras nacionales y pueden utilizarse como parámetro de la conducta de las

empresas, ayudando a éstas a mejorar su desempeño en materia de derechos humanos. Este estándar común mínimo permitirá crear condiciones equitativas para todas las empresas, dejando al mismo tiempo amplio espacio para que las empresas más visionarias y progresistas adopten estándares más altos.

Las Normas de la ONU hacen referencia a las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos dentro de su 'esfera de actividad e influencia'. Estas responsabilidades incluyen garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación; no violar ni beneficiarse con la violación de la seguridad de las personas; proteger los derechos de los trabajadores, incluyendo el derecho a no ser sometidos a trabajos forzados y la no explotación de los niños, el derecho a un entorno de trabajo seguro y saludable, remuneración adecuada, y libertad de asociación; evitar la corrupción y mantener la transparencia; respetar los derechos económicos, sociales y culturales; y garantizar la protección del consumidor, la seguridad pública, y la protección ambiental en sus actividades empresariales y prácticas de comercialización, incluyendo el respeto al principio de precaución. Las Normas de la ONU también describen los posibles mecanismos de aplicación y garantía (Red internacional para los DESC 2005).

Es importante aclarar que estas Normas de la ONU no son un tratado internacional susceptible de ser ratificado por los Estados; por consiguiente, no son jurídicamente vinculantes para los Estados o las empresas. Su apuesta es por reivindicar y visibilizar el compromiso moral y político de los gobiernos y las empresas durante un proceso de construcción y acuerdo. Durante este tiempo se ha utilizado la consulta como un procedimiento formal que logra reunir las responsabilidades de las empresas en materia de derechos humanos, manteniendo el principio de integralidad.

### Cápsula informativa

En agosto de 2003, el Consejo Económico y Social como órgano de Naciones Unidas divulgó las *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*.

Se resalta de manera significativa la responsabilidad primordial del Estado de promover y proteger los derechos humanos y asegurar que cumplan, respetarlos y hacerlos respetar, incluso velando porque las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respeten los derechos humanos. (Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/2003/38/Rev.2).

### ACTIVIDADES

Por grupos, leer uno de los dos casos que se muestran enseguida (el de la SHELL Petroleum Development Corporation (SPDC) y la comunidad de Rukpokwu y el de Ciudad Bolívar), que ilustran el tema de la responsabilidad de las empresas en materia de DESC. Se pueden realizar diversas actividades para el análisis de los casos:

- Lectura y dramatización del caso que se escoja.

- Entregar sólo el caso, sin las demás partes relacionadas con las normas de la ONU. Hacer la pregunta: ¿se violan las normas de la ONU, sí o no y por qué? Otra pregunta puede ser: ¿qué tipo de responsabilidad tiene el Estado? ¿Qué tipo de responsabilidad tienen las empresas en la ocurrencia de este caso?
- Se puede usar el caso para desarrollar la dinámica del Juicio: se acusa a la Empresa o al Estado de lo ocurrido. Un grupo actúa como defensor, otro, como acusador y otro, como jurado, que al final determina si es culpable o no y la sanción que debe cumplir.

### **Caso 1: La SHELL Petroleum Development Corporation (SPDC) y la comunidad de Rukpokwu, Estado de Rivers.**

Preparado por Amnistía Internacional (PÚBLICO AFR/44/032/2004)

El 3 de diciembre de 2003, parte de un oleoducto de Rukpokwu, en el estado de Rivers, estalló, devastando la tierra antes fértil que lo rodeaba. El vertido de petróleo resultante destruyó tierras de cultivo, lagunas de pesca y pozos de agua, y privó de unos ingresos vitales a las familias que vivían del cultivo. El oleoducto está gestionado por la Shell Petroleum Development Corporation en asociación con la Nigerian National Petroleum Corporation.

Sin embargo, ni la Shell ni el gobierno nigeriano han limpiado la zona después del vertido.

Uno de los afectados es el jefe Jonathan Wanyanwu, dirigente comunitario que compró su tierra cerca del lugar en cuestión en 1965. Desde entonces ha habido tres vertidos de petróleo procedentes del mismo oleoducto. Antes del vertido, los campos producían aceite de palma para vender y alimento para la familia.

Gracias a los cultivos, estas personas gozaban de un nivel de vida adecuado, derecho consagrado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Sin embargo, ahora, según dice el jefe Wanyanwu: "Mis árboles han quedado reducidos a cenizas. El suelo está contaminado y malo. Temo que durante la estación de lluvias el vertido de petróleo se duplique y todos los árboles queden bajo una mezcla de petróleo y agua".

La Ley de Oleoductos de Nigeria establece para quien sufra daños a consecuencia de un escape de un oleoducto una indemnización proporcional a la gravedad de los daños sufridos. Tras el primer y el segundo vertidos, en 1996 y 2001, el jefe Jonathan Wanyanwu perdió todos sus árboles. Le ofrecieron como indemnización 9.400 nairas (unos 70 dólares estadounidenses). Sin embargo, en una estación normal, esos árboles les habrían proporcionado a él y a su familia unos ingresos de unos 500.000 nairas (aproximadamente 3.770 dólares estadounidenses) al año. Ahora, tras el tercer vertido, los árboles están totalmente inservibles.

Hasta el momento, al jefe Jonathan Wanyanwu no se le ha ofrecido indemnización alguna por este último desastre.

"(...) nuestra única fuente de agua potable, los arroyos de pesca y nuestras tierras cultivables, de más de 300 hectáreas con vida acuática, redes de pesca y trampas, cosechas, animales y árboles con fines comerciales, todo ello por valor de varios miles de

millones de nairas, han quedado totalmente destruidos por el vertido y la situación se ha agravado con los tres incendios diferentes que se han desatado en el lugar del vertido." (Palabras de Jefe Clifford E. Enyinda, de la comunidad de Mgbuchi, y Azunda Aaron, en una entrevista al diario nigeriano *This Day*).

El caso de la comunidad de Rukpokwu es un ejemplo de cómo el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el acceso a alimento adecuado, y el derecho al agua se han violado a consecuencia de los daños medioambientales provocados por los vertidos de petróleo de un oleoducto con escapes. Antes del vertido, las comunidades dependían de los campos para su cultivo y de las lagunas para la pesca y el agua potable. A causa de la contaminación del agua, han perdido los ingresos derivados de la venta de pescado, y también de los productos agrarios.

### **Normas de la ONU**

Son la declaración más exhaustiva de normas aplicables a las empresas en materia de derechos humanos. Reflejan el marco de las normas de derechos humanos consagradas en una diversidad de tratados y otros instrumentos sobre los que ya se ha alcanzado un acuerdo internacional y, por lo tanto, deben utilizarse como la base principal que permite a las empresas cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos. Respecto al caso aquí expuesto, la aplicación de artículos específicos de las Normas ayudaría a la SPDC a identificar sus responsabilidades en materia de derechos humanos. Según el artículo 14 de las Normas, las empresas transnacionales y otras empresas comerciales son responsables del impacto que sus actividades puedan tener sobre el medio ambiente y la salud humana.

El Comentario [de Naciones Unidas] al artículo 14 dice:

- a) *Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respetarán el derecho a un medio ambiente libre de contaminación y saludable [...]*
- b) *Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales serán responsables de los efectos sobre el medio ambiente y la salud humana de todas sus actividades [...]*
- c) *[...] a intervalos periódicos (preferiblemente cada año o cada dos años), las empresas transnacionales y otras empresas comerciales evaluarán los efectos de sus actividades en el medio ambiente y la salud humana, incluso los efectos de [...] el almacenamiento, el transporte y la evacuación de sustancias peligrosas y tóxicas. Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales velarán por que el peso de las consecuencias negativas para el medio ambiente no recaiga en los grupos raciales, étnicos y socioeconómicos vulnerables.*
- e) *Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales respetarán el principio de prevención [...] también el principio de precaución [...]*
- f) *Al tocar a su fin la vida útil de sus productos [...] las empresas transnacionales y otras empresas comerciales asegurarán medios eficaces para recoger o disponer la recogida de los restos del producto [...]*
- g) *Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales adoptarán las medidas que correspondan a sus actividades para reducir el riesgo de accidentes y daños al medio ambiente mediante la aplicación de las mejores prácticas y tecnologías de gestión [...] y la notificación de emisiones previstas o reales de sustancias peligrosas y tóxicas.*

Otras disposiciones contenidas en las Normas también abordan situaciones como las que se dan en el Delta del Níger.

El artículo 18 pide a las empresas transnacionales y a otras empresas comerciales que otorguen una compensación por los daños que cause su incumplimiento de las Normas. Este artículo dice:

Las empresas transnacionales y otras empresas comerciales proporcionarán una compensación rápida, eficaz y adecuada a las personas, entidades y comunidades que hayan sido perjudicadas por su incumplimiento de las presentes Normas mediante, entre otras cosas, la indemnización, la restitución, la retribución y la rehabilitación por todo daño irrogado o todo bien esquilmo. Respecto de la determinación de los daños, en lo que concierne a las sanciones penales, y de todos los demás aspectos, los tribunales nacionales o internacionales, o ambos, aplicarán las presentes Normas, con arreglo al derecho nacional e internacional.

### **Caso 2: Ciudad Bolívar, mucha riqueza en la inmensidad de la miseria.**

Tomado de Ramírez (2006, páginas 47 a 51).

Pocos habitantes de Bogotá saben que Ciudad Bolívar tiene un subsuelo, una de las reservas más grandes del país en materiales de construcción, ignoran que de esta zona sacan todos los materiales para el desarrollo de la infraestructura vial de una ciudad de 7 millones de habitantes, cuyas administraciones han emprendido desde el 2000 la construcción de la colosal obra de Transmilenio, de una red de vías para el transporte urbano de la ciudad y recientemente se ha aprobado por el Concejo, el cobro de valorización para la construcción de puentes y vías en el Norte del Distrito Capital. A mediados de los años 80, las multinacionales Cemex (Cementos Mexicanos) y Holcim (Cementera Suiza), Ladrillera Santafé (de la familia del ex presidente Pastrana) y Cementos Argos (del Sindicato antioqueño), entraron a comparar esas canteras a sus propietarios, pues ya se había planificado para la Capital una inmensa infraestructura vial que debía utilizar estos materiales. Después de algunas "jugadas", hoy, estas compañías que explotan en la zona, tienen ganancias de más del 200%, mientras los pobladores ven, no sólo como se les condena a la miseria y al desamparo, sino también a las más graves violaciones a sus derechos humanos.

El centro de la explotación minera está ubicado en Ciudad Bolívar y se extiende hacia Cazucá. La zona tiene reservas de materiales pétreos como arcillas, recebo, arena, gravas y gravillas. Estos se encuentran distribuidos así: explotadores de arcilla en el sector del Mochuelo Bajo y el barrio Bellavista; las gravas en el valle del río Tunjuelito, y de arena, recebo y bloque en las canteras de Jerusalén, quebradas Limas y Quiba.

Según Ingeominas, la zona tiene reservas para 50 años de explotación. Solo en Doña Juana, se identificaron 99, 128,9 y 395 millones de toneladas de recursos medidos, indicados e inferidos respectivamente. En la de Fusunga se identificaron 304,7 y 889 millones de toneladas de recursos medidos, indicados e inferidos respectivamente.

#### **La miseria**

Pero este mismo territorio está habitado por 2 millones de habitantes, la mayoría de ellos de estratos 0, 1 y 2; solo un 4% corresponde al estrato 3; tiene un crecimiento poblacional

enorme debido a que allí llegan la mayoría de desplazados del país; es la zona con más habitantes por kilómetro cuadrado del país. presenta un hacinamiento muy alto: en promedio, por casa habitan entre 7 y 9 personas, de las cuales cerca del 50% son niños menores de 14 años; 10 de ellos mueren diariamente de hambre, desnutrición y falta de atención médica, la alta tasa de miseria genera mucha violencia intrafamiliar, hecho que agudiza la situación de los menores. (...)

### **La estrategia de las multinacionales**

*Lo primero, un marco legal para el saqueo*

Para poder manejar monopólicamente el gran negocio, lo primero que hicieron estas empresas con el gobierno de Pastrana Arango fue nombrar a sus propios abogados para que elaboraran y asesoraran ante el Congreso e incluso reglamentaran el nuevo Código de minas (ley 685 de 2001), que les dio la base "legal" para lucrarse de esta muy rentable industria; la firma Martínez Córdoba Asociados, abogados de Cemex; Holcim, y Ladrilleras Santafe fueron los encargados de tramitar toda la ley y en ella introdujeron varios artículos que favorecieron a sus patronos, por ejemplo, el artículo 35 permite explotar en zonas urbanas (prohibido en cualquier legislación del mundo) pues las minas quedan dentro de Ciudad Bolívar, en medio de los barrios que la componen (...).

*El segundo paso: el posicionamiento militar- paramilitar en la zona*

Comenzó desde el 2000, cuando bandas militares-paramilitares, en una alianza con la Policía, iniciaron las llamadas "limpiezas sociales", asesinando dirigentes, prostitutas, expendedores de drogas de uso ilícito, homosexuales, raponeros, etcétera. Luego, el Bloque Capital de las llamadas autodefensas pasó a asesinar a dirigentes sociales, sindicales, defensores de derechos humanos, desplazados, es decir, a todo aquel que de alguna manera significara una amenaza contra el "desarrollo" y por supuesto, al proyecto de expansión minera.

Hoy, los supuestos desmovilizados siguen operando en Ciudad Bolívar, obligando a sus habitantes a guardarles armas, municiones y logísticas, con la amenaza de que si dicen algo serán asesinados. El año pasado, esta zona tuvo 170 asesinatos y lo que va corrido del 2005 lleva 220, todo esto a pesar de la vigorosa denuncia y movilización de dirigentes comunales y sociales que aún sobreviven.

### **Otros impactos**

Queremos destacar finalmente los impactos ambientales que son hoy un gran problema. Desde mayo de 2000, la desviación del río Tunjuelito ha producido la inundación de cárcavas donde explotaban materiales las compañías multinacionales, además de las continuas inundaciones de los barrios que están ubicados en las márgenes de este río, producto de modificaciones del drenaje superficial, incremento de partículas en las aguas y el alcantarillado y el consecuente desequilibrio hidráulico; ha desaparecido la mayor parte de la fauna y la flora por la eliminación de la capa orgánica y la no regeneración de la misma debido a la intensiva explotación a cielo abierto, el surcamiento y el carcavamiento que aumenta la inestabilidad del terreno y los deslizamientos. El aire presenta millones de partículas que saturan el ambiente, profusión de gases de combustión, por la utilización indiscriminada e incontrolada de hornos, además de los altos niveles de ruido, situaciones que han elevado el índice de enfermedades asociadas a estos contaminantes.

## ACTIVIDAD

En Montreal (Canadá), en diciembre de 2002, se reunió un grupo de expertos que, luego de analizar el contexto, plantearon algunos principios sobre las obligaciones de los Estados Partes frente a la implementación de los DESC, para que las mujeres tengan la posibilidad del goce pleno y equitativo de estos derechos consagrados en el PIDESC.

En la siguiente tabla se enuncian algunos de esos principios, sin decir a cuál obligación corresponde cada uno. El ejercicio consiste, precisamente, en definir por grupos qué tipo de obligación es y qué acciones *concretas* se pueden exigir al Estado para que cumpla con estas obligaciones.

### Obligación ¿Qué tipo de obligación es? ¿Qué acciones concretas se pueden exigir al Estado?

"Para cumplir con sus obligaciones, los Estados Partes tienen que asegurarse de que las políticas y programas de las instituciones internacionales y regionales a las que pertenecen no violen los derechos económicos y sociales con los cuales se han comprometido, y cerciorarse de que los acuerdos comerciales multilaterales y de otra índole de los que formarán parte sean consistentes con sus obligaciones sobre los derechos humanos y no impedirán la posibilidad del Estado de respetar, proteger, y cumplir con estos derechos".

"La 'promoción' del goce de la mujer de los derechos del *Pacto* en condiciones de igualdad es un aspecto importante de la obligación de los Estados Partes de cumplir con los derechos de *Pacto*. La promoción del goce de la mujer en condiciones de igualdad incluye la adopción de programas que involucren la educación e información pública para eliminar estereotipos, prejuicios, y prácticas que impidan la igualdad económica, social, y cultural de la mujer. Esto incluye tomar medidas para cambiar las creencias sobre la superioridad y el privilegio del varón, y las asunciones sobre el estatus secundario de la mujer. Es importante que las medidas de promoción involucren y potencien a la mujer".

"Los Estados Partes deben asegurarse que la mujer pueda participar plenamente en el desarrollo de las políticas y programas económicos sociales y culturales, y en el desarrollo de las estrategias, políticas y planes que eliminen las desventajas que sufren debido a su género. Para asegurar la plena participación de la mujer, se tiene que enfrentar las barreras encontradas por la mujer cuando intenta participar, incluyendo barreras causadas por actitudes, barreras financieras, de carga de trabajo (dentro y fuera del hogar), y de cuidado infantil. También se exige apoyo financiero y de otra índole a las organizaciones no gubernamentales de servicios y defensoría comprometidas con el avance del goce de la mujer de los derechos en condiciones de igualdad".

“Las instituciones financieras y comerciales internacionales y regionales, incluyendo el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, deben reconocer la prioridad de todos los derechos humanos incluyendo los derechos económicos sociales y culturales de la mujer, y deben asimismo asegurar que sus acuerdos, políticas y directrices no perpetúen ni exacerbén la desigualdad de la mujer con respecto al goce de los derechos del *Pacto*, sino que por el contrario contribuyan al goce de la mujer de estos derechos en pie de igualdad”.

## 6. Monitoreo de los DESC

### • Papel del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Fue en la reunión de Limburgo donde se discutieron los principios sobre la aplicación del PIDESC. Allí se hizo mención al papel que debe cumplir el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como órgano de supervisión y vigilancia desde 1985. A manera de síntesis, se presentan sus principales funciones:

- Asesorar al Consejo Económico y Social con la lectura de informes presentados por los Estados Parte, formular sugerencias y recomendaciones generales sobre cómo puede cumplir mejor sus deberes para con el Pacto.
- Designar relatores que harían consultas con los Estados Partes, las agencias especializadas y expertos en la materia y formularían propuestas sobre proyectos de asistencia económica y técnica que podrían contribuir a superar las dificultades experimentadas por los Estados.
- Invitar a los Estados Partes a hacer comentarios sobre algunos temas seleccionados, con el fin de iniciar un diálogo directo y sostenido con el Comité.
- Evaluar el cumplimiento de las obligaciones prescritas en el Pacto haciendo uso de indicadores que faciliten la medición de los progresos obtenidos en la realización de determinados derechos.
- Desarrollar una relación positiva y de beneficio recíproco con las agencias especializadas y otros órganos internacionales.
- Realizar consultas con las instituciones financieras internacionales y las agencias de desarrollo para intercambiar información e ideas sobre la distribución de los recursos disponibles, relativa a la efectividad de los derechos consagrados en el Pacto.
- Mantener una comunicación permanente con la Comisión de Derechos Humanos para que al tratar su agenda se incluyan temas relacionados con los derechos económicos, sociales y culturales.
- Instar a las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales dedicadas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a adoptar medidas adecuadas para fomentar la aplicación del Pacto, por ejemplo asistiendo a las reuniones del Comité.

- Crear conjuntamente con otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación, un sistema común para registrar, archivar, y facilitar el acceso a la jurisprudencia y otros materiales interpretativos relacionados a los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales.
- Celebrar seminarios con el fin de revisar el trabajo del Comité y los progresos obtenidos por los Estados Partes en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

## ● Sistema de informes

Para adelantar la tarea de supervisar o vigilar el cumplimiento de los tratados internacionales existen dos tipos de sistemas:

Sistema de quejas individuales	Sistema de informes periódicos
<ul style="list-style-type: none"> <li>-De carácter netamente adversarial, es decir, que quien interpone la queja ve al Estado como adversario.</li> <li>- Se inicia a través de una queja o comunicación presentada por la supuesta víctima de un derecho y que termina a través de una decisión sobre la violación o no del derecho alegado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es más respetuoso de la soberanía del Estado.</li> <li>- De carácter no acusatorio.</li> <li>- No permite la participación de la víctima de una violación.</li> </ul>

En materia de DESC, el sistema de informes es el único contemplado en el PIDESC, en sus artículos 16 y 17; por el solo hecho de que un Estado acepte el Pacto, se asume la obligación de presentar informes periódicos.

Este procedimiento de supervisión es antiguo en el sistema de Naciones Unidas, ya que se implantó desde 1955, aunque con carácter voluntario, y se vinculó a las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Lo cierto es que, como veremos, es muy limitado en cuanto a la protección que ofrece a los individuos víctimas de violaciones a sus derechos y es muy restrictivo en cuanto a las posibilidades que otorga al Comité DESC para tener un papel activo en la protección de los individuos.

## ● Observaciones generales

El Comité de DESC tiene la facultad de elaborar Observaciones generales sobre los artículos y disposiciones del PIDESC, con miras a prestar asistencia a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones en materia de presentación de informes. El Comité define el objetivo de estas observaciones de la siguiente forma:<sup>18</sup>

- Trata de transmitir a todos los Estados Partes la experiencia adquirida hasta ahora en el examen de esos informes, a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto.
- Señalar a su atención las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes.

18. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Informe presentado al Consejo Económico y Social en 1989 (E/1989/22)

- Sugerir mejoras en el procedimiento de presentación de informes.
- Estimular las actividades de los Estados Partes, las organizaciones internacionales y los organismos especializados interesados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto.
- Revisar y actualizar el contenido de las observaciones.

Las observaciones generales que el Comité ha producido hasta hoy ilustran los temas que se han debatido en este órgano y que han cumplido con la tarea de apoyar la definición de los DESC y las obligaciones que los Estados tienen en cada uno.

OBSERVACIONES GENERALES	TEMA
Observación general 1	Presentación de informes por los Estados Partes
Observación general 2	Medidas internacionales de asistencia técnica
Observación general 3	La índole de las obligaciones de los Estados Partes
Observación general 4	El derecho a una vivienda adecuada
Observación general 5	Las personas con discapacidad
Observación general 6	Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores
Observación general 7	El derecho a una vivienda adecuada, los desalojos forzados
Observación general 8	Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los DESC
Observación general 9	La aplicación interna del Pacto
Observación general 10	La función de las instituciones nacionales en la protección de los DESC
Observación general 11	Planes de acción para la enseñanza primaria
Observación general 12	El derecho a una alimentación adecuada
Observación general 13	El derecho a trabajar
Observación general 14	El derecho a la salud
Observación general 15	El derecho al agua
Observación general 16	Igualdad hombre mujer en el disfrute de los DESC
Observación general 17	Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses que le correspondan
Observación general 18	El derecho a trabajar

## • Recomendaciones

Es importante precisar que el Comité de DESC de Naciones Unidas cuenta con otra herramienta muy útil para el monitoreo de estos derechos, a través de las *Recomendaciones*.

Una de las principales obligaciones de los Estados partes es elaborar un informe periódico acerca del estado de los DESC en cada país, con el fin de que este Comité establezca una serie de recomendaciones para que estos derechos se cumplan en el marco de las normas internacionales y redunde en el mejoramiento de la calidad de vida digna de las personas.

En los informes presentados por el Estado colombiano en 1995 y 2001 se destacan los siguientes temas: situación del aborto, reforma agraria, conflicto armado, aplicación del PIDESC en los acuerdos y políticas de ajuste, educación, estado de los subsidios de vivienda y condiciones de la misma, mortalidad infantil y programas de vacunación, situación de la niñez en total desprotección, niños de la calle y vinculados al conflicto armado, estado de la seguridad social y cobertura, violencia social, libertades sindicales, violencia contra sindicalistas, situación de discriminación para las mujeres, pérdida del poder adquisitivo de los sueldos, tasa de desempleo, laboralización de las madres comunitarias, situación de discriminación para las mujeres, desplazamiento forzado y territorios indígenas.

Hagamos una comparación en las recomendaciones emanadas del Comité en relación con los informes de 1995 y 2001, frente a los dos últimos temas mencionados, que son centrales de la realidad nacional: el desplazamiento y territorios indígenas. Puede observarse varios elementos:

TEMA	RECOMENDACIONES 1995	RECOMENDACIONES 2001
DESPLAZAMIENTO	194. El Comité recomienda que el Gobierno siga dando prioridad a los esfuerzos para aliviar la situación de las comunidades indígenas, las personas desplazadas, las personas sin hogar y otras personas que viven al margen de la sociedad. El Comité insta al Gobierno a que garantice que se atiendan las necesidades más básicas de esas personas, independientemente de cualquier otra estrategia a largo plazo.	32. El Comité insta al Estado parte a que tome medidas efectivas para evitar el desplazamiento de personas, implementar las decisiones de la Corte Constitucional al respecto y establecer una política pública integral que le dé prioridad a este problema. 43. El Comité llama al Estado parte a tomar medidas para mejorar las condiciones de vida de los desplazados internos, en particular de mujeres y niños, campesinos y miembros de comunidades indígenas y afrocolombianas.
TERRITORIOS INDIGENAS	194. El Comité recomienda que el Gobierno siga dando prioridad a los esfuerzos para aliviar la situación de las comunidades indígenas, las personas desplazadas, las personas sin hogar y otras personas que viven al margen de la sociedad. El Comité insta al Gobierno a que garantice que se atiendan las necesidades más básicas de esas personas, independientemente de cualquier otra estrategia a largo plazo.	33. El Comité insta al Estado parte a que asegure la participación de los pueblos indígenas en las decisiones que afectan sus vidas. El Comité particularmente insta al Estado parte a que consulte y a que logre el acuerdo de los pueblos indígenas afectados antes de implementar proyectos mineros, madereros, de suelo o subsuelo, y cualquier política pública que los afecte, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

Hay discusiones acerca del carácter vinculante o de obligatoriedad de estas recomendaciones para los Estados. En el caso de Colombia, la Corte constitucional en varias oportunidades ha manifestado que hacen parte del bloque de constitucionalidad y por tanto el Estado debe cumplirlas.

Por último, un elemento importante es el de *los informes alternativos*, Las recomendaciones del Comité también han surgido gracias a que éste fue el primer órgano creado mediante un tratado que proporcionó a las organizaciones no gubernamentales (ONG) la oportunidad de presentar declaraciones por escrito y oralmente sobre cuestiones relativas al disfrute o no disfrute de los derechos enunciados. Se trata de los llamados *informes alternativos*, que son una herramienta de exigibilidad social y política.