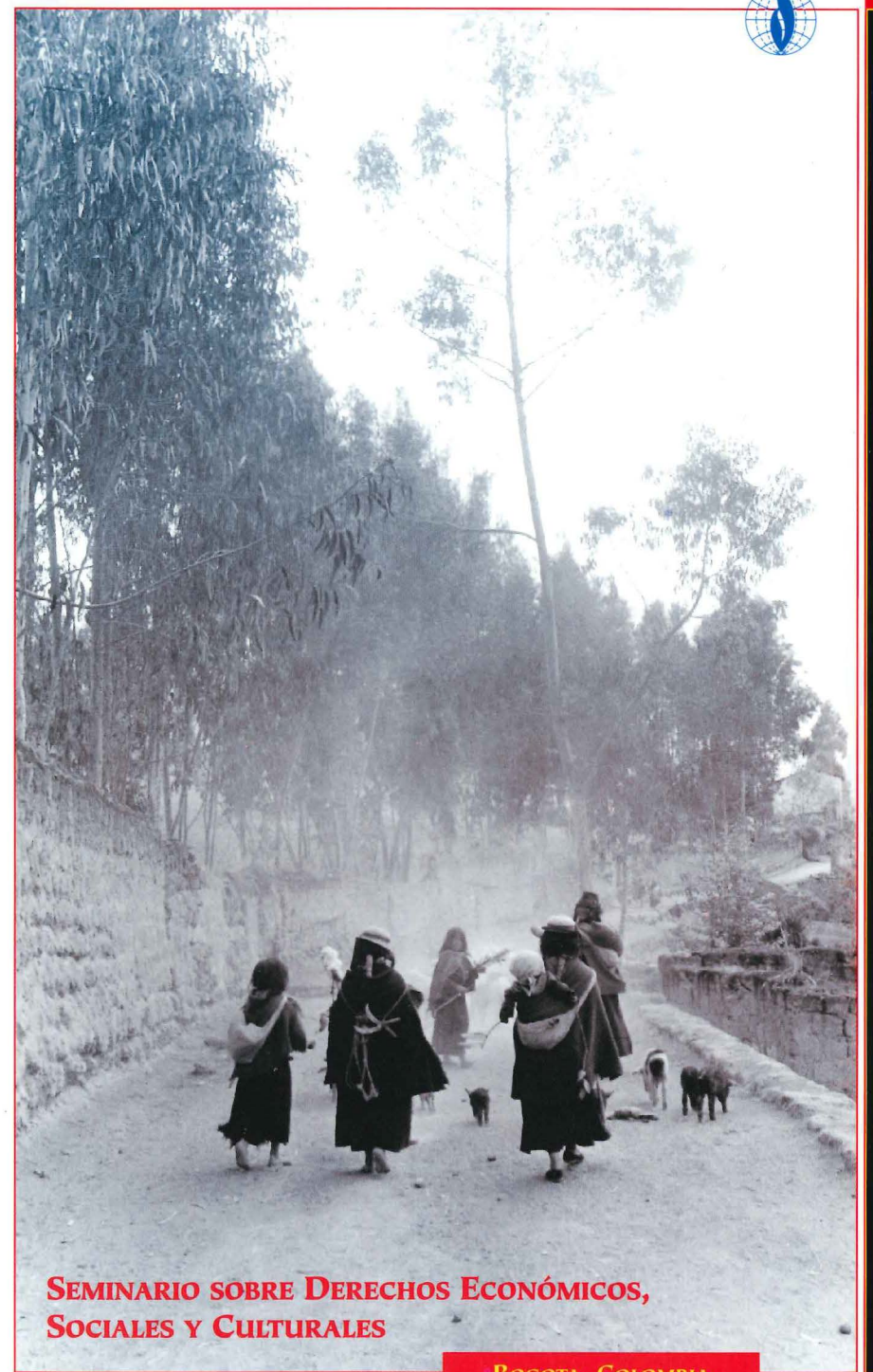


Rural Development
and Human Rights
in South East Asia

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS
and CONSUMERS ASSOCIATION OF PENANG



**SEMINARIO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

**BOGOTÁ, COLOMBIA
MAYO DE 1996**

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

La CIJ autoriza la libre reproducción de extractos de cualquiera de sus publicaciones, a condición de que se cite claramente su fuente y se haga llegar a la Secretaría General de la CIJ copia de la publicación que contenga tales extractos.

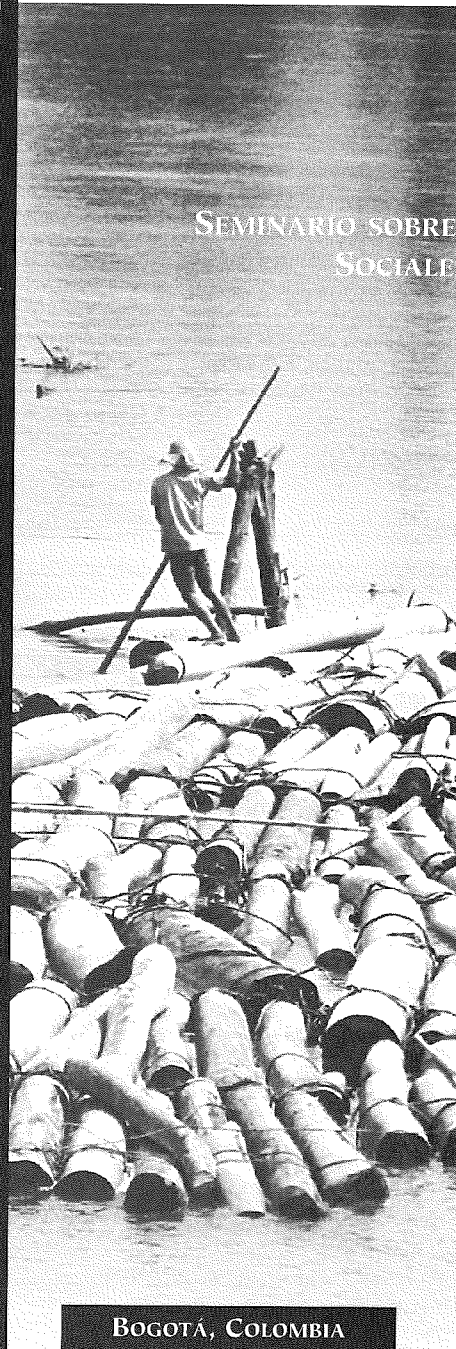
Comisión Internacional de Juristas (CIJ)

*P.O.Box 160
26, chemin de Joinville
CH - 1216 Ginebra, Suiza*

Teléfono : (4122) 788 47 47; Fax : (4122) 788 48 80

*Fotografías de la portada proporcionadas por
el Consejo Mundial de Iglesias*

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS



SEMINARIO SOBRE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES

Organizado por:
Comisión Internacional de Juristas
Comisión Colombiana de Juristas

BOGOTÁ, COLOMBIA
MAYO DE 1996

INDICE

Prefacio	9
Programa	11
Palabras de Apertura <i>Dr. Hipólito Solari Yrigoyen</i>	15
Universalidad, Indivisibilidad, e Interdependencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Derechos Civiles y Políticos-Breves Nociones de los Mecanismos de Supervisión <i>Dr. Alejandro Artucio</i>	17
El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales <i>Philippe Texier</i>	31
Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales <i>Alejandro E. Salinas Rivera</i>	43
Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos <i>Michael J. Reed Hurtado</i>	59
Mecanismos de Protección de Derechos Derivados de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo <i>Alberto León Gómez Zuluaga</i>	87
El Reconocimiento de los Derechos Humanos de los Consumidores: un reto para Colombia <i>Beatriz Londoño Toro</i>	97
Panorama de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Colombia: Participación de la Sociedad <i>Julio Enrique Soler Barón</i>	107
Conclusiones finales	119

Anexos

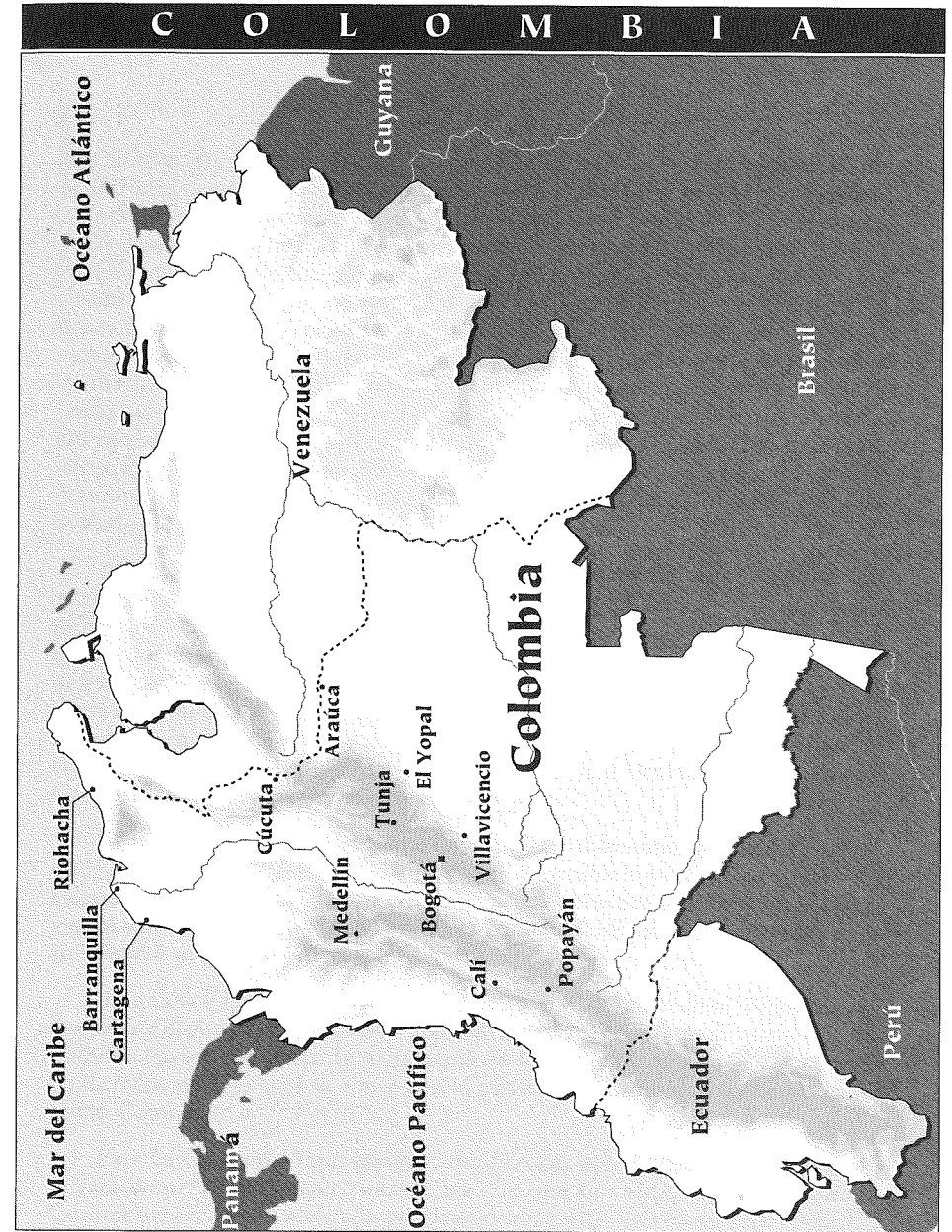
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	127
Convención Americana sobre Derechos Humanos	141

© Comisión Internacional de Juristas (CIJ), 1996

ISBN 92 9037 097 1

Impreso en Francia, Imprimerie Abrax -Chenôve, Francia

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - «Protocolo de San Salvador»	145
Examen de los Informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los Artículos 16 y 17 del Pacto - Conclusiones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU) - Colombia	159
Lista de Participantes	165



PREFACIO

La Comisión Internacional de Juristas, junto con la Comisión Colombiana de Juristas organizó y llevó a cabo en mayo de 1996 un seminario en Bogotá, Colombia, sobre Derechos económicos, sociales y culturales. A juicio de los organizadores era necesario y conveniente mejorar la capacitación de los participantes a efectos de que éstos reconocieran tales derechos, los consideraran en un pie de igualdad con los derechos civiles y políticos, y buscaran soluciones para ir logrando su efectiva puesta en práctica, incluyendo la posibilidad de reclamarlos ante la administración de justicia y la administración del Estado en Colombia. Igualmente, capacitarlos para poder acudir en busca de protección y ayuda ante aquellos mecanismos intergubernamentales de supervisión del cumplimiento por los Estados de los derechos humanos, tanto fuere en el ámbito universal como regional (Organización de las Naciones Unidas, Organización Internacional del Trabajo, Organización de Estados Americanos, etc.).

Los participantes fueron sindicalistas, miembros de organizaciones no gubernamentales, de grupos minoritarios de la sociedad como comunidades indígenas, comunidades autodenominadas afro-colombianas, y de otras organizaciones en que se expresa la sociedad civil, así como abogados y defensores de derechos humanos. El Seminario contó también con la participación de valiosos expertos extranjeros, venidos de Argentina, Chile, Estados Unidos de América, Francia, Uruguay, así como de expertos colombianos, entre ellos de la Defensoría del Pueblo, de la Corte Constitucional, de Universidades colombianas.

El evento utilizó el mecanismo de constituir diferentes grupos de trabajo que analizaron distintos aspectos de la problemática y propusieron soluciones. Se pasó revista a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, señalando el cúmulo de dificultades existentes para su efectiva puesta en práctica.

Se analizó igualmente la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas) que supervisa la aplicación por los Estados Partes, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para lo cual se contó con la asistencia de uno de los miembros de dicho Comité.

Para la Comisión Internacional de Juristas este seminario constituía la puesta en práctica de una línea de trabajo que fuera definida en su última Conferencia trienal, celebrada en Bangalore, India, en octubre de 1995. En la que fuera llamada Declaración y Plan de Acción de Bangalore, los miembros de la CIJ decidieron prestar particular atención a la plena

realización de los derechos económicos, sociales y culturales en cualquier parte del mundo.

Al imprescindible conocimiento de los derechos que asisten a la población, era necesario agregar el conocimiento de aquellos mecanismos internacionales que implican una herramienta suplementaria para defenderlos y prevenir su violación, cuando la solución del conflicto no pudiere alcanzarse ante los tribunales nacionales de justicia.

Lo más significativo de este seminario ha sido quizás la amplia y franca participación de los presentes, a lo que vino a sumarse la excelente calidad y pedagogía de los expositores extranjeros y nacionales.

Por último, queremos agradecer muy especialmente a los amigos de la Comisión Colombiana de Juristas, organización afiliada a nuestra Comisión, por su constante trabajo en pro de la promoción y protección de los derechos humanos, y por su dedicación y ayuda invaluable en la realización de este encuentro.

En qué medida este seminario puede contribuir a mejorar la efectiva vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, será un aspecto que solo se verá con el transcurso del tiempo. Pero sin duda podrá ayudar a ello la publicación de este libro que recoge la mayoría de las exposiciones y las conclusiones finales que fueron redactadas y aprobadas por los participantes, constituyendo un verdadero plan de acción hacia el futuro.

*Adama Dieng
Secretario General
Ginebra, octubre 1996*

PROGRAMA

Lunes 13 de mayo de 1996

14.30 - 18.30	Inscripciones, registro, entrega de materiales
18.30 - 19.00	Acto de apertura: palabras de Hipólito Solari Yirigoyen en representación de la Comisión Internacional de Juristas y palabras de Gustavo Gallón Giraldo en nombre de la Comisión Colombiana de Juristas
19.00 - 21.00	Cóctel

Martes 14 de mayo de 1996

Sesión de la mañana

09.00 - 09.45	Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos. Breves nociones de los mecanismos de supervisión a nivel universal y regional. <i>Expositor: Alejandro Artucio Presentación: Alberto León Gómez Zuluaga</i>
09.45 - 10.00	Café
10.00 - 11.15	Trabajo en grupos
11.15 - 11.30	Café
11.30 - 12.15	Debate <i>Moderador: Alberto León Gómez Zuluaga</i>
12.15 - 14.15	Almuerzo

Sesión de la tarde

14.15 - 15.00	El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Discusión de un proyecto de protocolo facultativo. La doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. <i>Expositor: Philippe Texier Presentación: Alejandro Salinas</i>
---------------	---

15.00 - 15.15	Café
15.15 - 17.00	Trabajo en grupos
17.00 - 17.15	Café
17.15 - 18.00	Debate

Moderador: Alejandro Salinas

Miércoles 15 de mayo de 1996

Sesión de la mañana

09.00 - 09.45	Justiciabilidad de los derechos en materia de derechos económicos, sociales y culturales: Los Principios de Limburgo.
---------------	---

Expositor: Alejandro Salinas
Presentación: Julio Enrique Soler

09.45 - 10.00	Café
10.00 - 11.15	Trabajo en grupos
11.15 - 11.30	Café
11.30 - 12.15	Debate

Moderador: Julio Enrique Soler

12.15 - 14.15	Almuerzo
---------------	----------

Sesión de la tarde

14.15 - 15.00	Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución colombiana de 1991: su identificación, reconocimiento y garantía por la Corte Constitucional.
---------------	---

Expositor: Alejandro Martínez Caballero
Presentación: Carlos Rodríguez Mejía

15.00 - 15.15	Café
15.15 - 16.30	Trabajo en grupos
16.30 - 16.45	Café
16.45 - 18.00	Debate

Moderador: Carlos Rodríguez Mejía

Jueves 16 de mayo de 1996

Sesión de la mañana

09.00 - 09.45	Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. De como la CIDH ha abordado la cuestión
---------------	--

Expositor: Michael J. Reed Hurtado
Presentación: Gustavo Gallón Giraldo

09.45 - 10.00	Café
10.00 - 11.15	Trabajo en grupos
11.15 - 11.30	Café
11.30 - 12.15	Debate

Moderador: Gustavo Gallón Giraldo

12.15 - 14.00	Almuerzo
---------------	----------

Sesión de la tarde

14.15 - 15.00	Mecanismos de protección de los derechos, derivados de los Convenios de la OIT - El caso colombiano
---------------	---

Expositor: Alberto León Gómez Zuluaga
Presentación: Alejandro Artucio

15.00 - 16.45	Trabajo en grupos
16.45 - 17.00	Café
17.00 - 18.00	Debate

Moderador: Alejandro Artucio

Viernes 17 de mayo de 1996

Sesión de la mañana

09.00 - 09.45	Los derechos del consumidor en el derecho colombiano: acciones, realidad y perspectivas
---------------	---

Expositor: Beatriz Londoño Toro
Presentación: Michael J. Reed Hurtado

09.45 - 10.00	Café
10.00 - 11.15	Trabajo en grupos
11.15 - 11.30	Café
11.30 - 12.15	Debate
	<i>Moderador: Michael J. Reed Hurtado</i>
12.15 - 14.15	Almuerzo

Sesión de la tarde

14.15 - 15.00	Panorama de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Acciones y responsabilidad de la sociedad civil en los planos nacional e internacional
	<i>Expositor: Julio Enrique Soler</i>
	<i>Presentación: Philippe Texier</i>
15.00 - 16.15	Trabajo en grupos
16.15 - 16.30	Café
16.30 - 17.45	Debate
	<i>Moderador: Philippe Texier</i>
17.45 - 18.30	Conclusiones finales. Reflexión general sobre el seminario y evaluación.
19.15 - 20.45	Entrega de certificados de asistencia y clausura. Palabras de Hipólito Solari Yrigoyen y Gustavo Gallón Giraldo

PALABRAS DE APERTURA DEL DR. HIPÓLITO SOLARI YRIGOYEN, (ARGENTINA)

MIEMBRO DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS

Las atrocidades de una guerra y la bestialidad de los regímenes que la desencadenaron, convencieron al mundo que para preservar la paz y el progreso, era imprescindible lograr la protección de los derechos humanos.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, reunida en París, proclamó el 10 de diciembre de 1948 la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta proclamación implicó el compromiso de la humanidad de que todos los seres humanos en todas partes del mundo, sin discriminación alguna, pudieran disfrutar de estos derechos. Derechos que son humanos, fundamentales y universales.

Humanos, porque se atribuyen al hombre por su sola condición de tal y, por lo tanto, son anteriores al Estado o a cualquier autoridad. Fundamentales, porque sin ellos el hombre no puede vivir con la dignidad que se identifica con su naturaleza. Por ello, estos derechos se reconocen, no se otorgan. La Declaración Universal no los ha inventado ni creado, solamente los ha identificado. Universales, porque protegen a todos los hombres y mujeres en todo momento y lugar, cualesquiera sean las circunstancias políticas, económicas, sociales o geográficas en que viven. Todos, absolutamente todos, tienen derecho a estos derechos.

Pero con posterioridad a la Declaración Universal, los pueblos representados en las Naciones Unidas se vieron en la necesidad de perfeccionar la protección de los derechos humanos y para ello, después de muchos trabajos, en 1966, aprobaron los dos pactos internacionales que la complementan: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Estos tres instrumentos constituyen la Carta Internacional de Derechos Humanos.

Los Pactos son instrumentos jurídicos internacionales que generan obligaciones importantes a los Estados partes. Tienen obligación de informar a la comunidad internacional sobre las medidas que adopten para asegurar que se respeten y se disfruten los derechos proclamados, como así también de los avances que se produzcan con ese fin.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consagra el derecho a trabajar en condiciones justas, la protección social y el derecho a la educación y a la cultura pero también se ocupa de la aplicación

de estos derechos. Este Pacto está en vigor desde 1976. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso.

No podemos aceptar que sólo los derechos civiles y políticos sean obligatorios y que, en cambio, los económicos, sociales y culturales, constituyan meras aspiraciones o deseos que no generen obligaciones directas a los Estados. Sabemos que, en la práctica, muchos gobiernos subestiman sus obligaciones para conducir políticas que garanticen los derechos incluídos en este Pacto, o que, inclusive, hasta promueven políticas que conducen a su violación y negación. Razón de más para batirse en la vigilancia del cumplimiento de estos derechos y para exigir su obligatoriedad.

Algunos seres mezquinos piensan que el mundo es como esas tierras yermas en las que no crece el pasto, no florecen las rosas, no germinan las espigas. En esta visión no hay margen para las esperanzas y utopías.

Otros hombres, por débiles, aun creyendo que puede llegar un mundo mejor, se sienten derrotados antes de luchar para alcanzarlo. No pierden la ilusión de que el azar, la casualidad o el destino pueda algún día depararles mejor suerte.

No faltan, tampoco, aquéllos que se entusiasman con la aparición de hombres providenciales que, caucionándoles sus garantías y derechos, les han de otorgar - se imaginan- lo que no han hecho nada por conseguir. Meros sueños, al fin, tan inútiles como peligrosos, que suelen terminar en pesadillas.

Pero no será con flojos, serviles, timoratos y egoistas, como algún día la humanidad disipará las tormentas y alcanzará un horizonte en el que brille el sol de los Derechos Humanos. Hacen falta coraje y sacrificios, fe, perseverancia y hasta obstinación. Nadie nos regalará nada. Sólo la lucha nos permitirá avanzar y convertir los sueños y las utopías en realidades. Sólo con el esfuerzo se doblará a los imposibles y se concretarán los ideales.

El Hombre con mayúscula, liberado del temor y la miseria, sólo puede vivir en un escenario en el que goce tanto de sus derechos civiles y políticos, como de sus derechos económicos, sociales y culturales.

**UNIVERSALIDAD, INDIVISIBILIDAD, E INTERDEPENDENCIA
DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y
CULTURALES, Y LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS.
BREVES NOCIONES DE LOS MECANISMOS DE
SUPERVISIÓN A NIVEL UNIVERSAL Y REGIONAL.**

**EXPOSITOR: DR. ALEJANDRO ARTUCIO (URUGUAY),
REPRESENTANTE DE LA COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS Y
RELATOR ESPECIAL DE NACIONES UNIDAS SOBRE GUINEA ECUATORIAL.**

Introducción

La doctrina y los textos jurídicos internacionales han creado dos categorías o dos agrupamientos de derechos humanos: los civiles y políticos por un lado, y los económicos, sociales y culturales por otro. A nivel de la comunidad organizada de Naciones, se pensaba completar y desarrollar la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, con un texto (que sería un Tratado) y que comprendería tanto los que luego se llamaron derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales. No fue posible unir ambas categorías en un único texto, debido fundamentalmente a consideraciones políticas derivadas de la división del mundo en dos bloques, que llevaba a que uno de ellos centrara el interés en una de tales categorías, mientras el otro bloque tomaba la actitud contraria. Tal estado de cosas condujo a que en 1966 en lugar de un texto único, la Asamblea General aprobó dos textos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ambos, junto a la Declaración Universal, configuraron lo que se conoce como la Carta de Derechos Humanos.

En dicha Carta se enuncian con validez universal un mínimo de derechos que deben respetarse. La Carta constituye parte integrante del conjunto más amplio del derecho internacional de los derechos humanos.

Es conveniente recordar que el derecho internacional de los derechos humanos se ubica en el campo de las ciencias jurídicas; es un verdadero derecho y no solo un conjunto de normas morales ni de usos sociales. Pero es un derecho en formación, que no ha completado su desarrollo total.

El objetivo de este conjunto de normas es promover y proteger el disfrute por todo ser humano de sus derechos, tratando de evitar su violación,

buscando fórmulas para hacerla cesar si ella se hubiere producido, y acordando reparación a las víctimas. Pero como derecho en formación que es, tiene limitaciones en cuanto a su eficacia real y concreta. Una norma jurídica que por esencia está destinada a regular conductas humanas, debe contener para ser completa diversos elementos, entre los cuales la coercitividad, o sea la posibilidad de hacerla cumplir por la fuerza si fuere necesario y contra la voluntad del transgresor. Si no fuera así, la norma que impone una conducta o una prohibición - no matar, no torturar - quedaría limitada a una declaración de buenas intenciones. Precisamente porque el derecho internacional de los derechos humanos no ha alcanzado su pleno desarrollo, salvo muy raras excepciones, no existe la posibilidad de hacerlo aplicar compulsivamente a los Estados reacios a respetarlo.

En última instancia todo queda librado a la fuerza de la opinión pública nacional e internacional, a la imagen internacional que todo gobierno busca proyectar de sí mismo, y a la presión que sobre él ejerzan otros gobiernos, para hacer cambiar de actitud al Gobierno infractor. Puede haber y hay presiones legítimas y son las que se hacen representando a la comunidad internacional, y con respeto del derecho internacional.

Siendo así las cosas, podría pensarse que de poco sirve el derecho internacional y que no se ve la utilidad de seguir codificándolo. Pensar de esta manera sería un error; los regímenes que se colocan fuera del derecho y la legitimidad, no respetan tampoco las leyes nacionales ni sus propias Constituciones políticas. No por ello deduciríamos que las leyes carecen de importancia y que debemos olvidarlas.

Luego de extensas discusiones en los foros internacionales, se llegó a lo que consideramos la posición correcta: todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. Estas características fueron reafirmadas por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, que declaró que los derechos humanos son patrimonio innato de todos los seres humanos; su promoción y protección es responsabilidad primordial de los gobiernos; y la comunidad internacional debe tratarlos de «manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso» (Parte I, Art. 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena). Aún más, la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Desarrollo, reunida en Copenhage en 1995, reafirmó una vez más la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos, ya sean económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Veamos estos conceptos. Universales, porque pertenecen a todo ser humano por el solo hecho de serlo, fuere cual fuere la experiencia histórica del país de su nacionalidad o de aquel en el que reside, su sistema político, económico o social, las ideas religiosas dominantes, la composición étnica de la población.

Indivisibles, porque no es posible dividir un derecho y acordar sólo una parte de él. Generalmente a un derecho corresponde siempre una obligación correlativa de respetarlo y hacerlo respetar, a cargo del Estado y de terceras personas.

Interdependientes y están relacionados entre sí, porque no puede concebirse el uno sin el otro (sólo un ejemplo para mostrarlo: en aquellos países en los que solo se acuerdan derechos políticos a la población alfabetada, por la vía de la no concesión del derecho a la educación, se está impidiendo el ejercicio de derechos políticos).

Por tanto debe concederse la misma atención y promover en un pie de igualdad, acordando el mismo peso a cada uno de los llamados derechos civiles y políticos, como a cada uno de los llamados económicos, sociales y culturales. Sólo puede admitirse una preferencia: el derecho a la vida, porque sin él no es posible gozar de los demás derechos.

Las diferencias que se habían señalado en la doctrina entre ambas categorías son claramente relativas. Veamos algunas: se ha dicho que para la aplicación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales se exige una acción por parte del Estado, y para la de los derechos civiles y políticos se requiere por parte de él una abstención. Esto es válido sólo parcialmente, pues también los derechos civiles y políticos exigen una acción del Estado; la de garantizar las condiciones para que los individuos los disfruten.

Tampoco es absoluta la diferenciación que otros pretenden entre derechos «colectivos» e «individuales». La naturaleza colectiva de ciertos derechos (de asociación por ej.) no le quita una titularidad individual para reclamar su ejercicio. Como recuerda el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Doc. A/Conf.157/PC/62/Add.5, presentado a la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en 1993), el «Pacto se refiere específicamente a los derechos de toda persona...» El elemento colectivo consiste en que las «medidas destinadas a promover el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales de una persona, normalmente irán más allá del individuo para abarcar a todo un conjunto de personas cuya situación es comparable o está relacionada...»

Dentro de la evolución constante del derecho internacional, también es necesario señalar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos reunida en Viena, reafirmó por la voluntad de los representantes de 171 Estados, que los vínculos entre democracia, desarrollo y derechos humanos son evidentes e indisolubles. Dijo también que los tres son «conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente» (Cap. I, art.8 de la Declaración y Programa de Acción de Viena). Los derechos humanos solo pueden garantizarse y disfrutarse en un régimen democrático. Puede haber y hay negación de derechos en regímenes democráticos; pero lo que es innegable es que cuando el régimen no es democrático, indefectiblemente habrá negación de derechos.

Lo anterior no implica que el reclamo por la vigencia plena de los derechos humanos deba limitarse a situaciones de dictadura o de represión política, aun cuando ciertamente cambia - y mucho- en estos casos el énfasis puesto. Pero también en democracia hay que reclamar el respeto de todos los derechos humanos.

Como condición para un funcionamiento democrático y para el ejercicio de derechos políticos - pero también de derechos económicos, sociales y culturales, y he aquí una muestra mas de la estrecha interrelación entre diferentes categorías de derechos - aparece el concepto de participación popular. El ciudadano tiene el derecho, la aspiración legítima y muchas veces el deber de participar en la vida política y social de su país.

Es un hecho incontestable que existen obstáculos para que los seres humanos disfruten de todos los derechos que les pertenecen por su sola condición de criaturas humanas. Entre esos obstáculos pueden señalarse una gran variedad: pobreza extrema, autoritarismo, corrupción, falta de respeto por los demás, impunidad, y también condiciones económicas muy desfavorables, causadas por una injusta distribución de la riqueza tanto entre países, como al interior de cada uno de ellos. La pobreza extrema, exclusión social y marginalidad en que viven o subsisten grandes sectores de la población mundial, y que se muestra omnipresente en muchos países del Sur, con sus cinturones de miseria que rodean las grandes ciudades y su miseria rural, lleva consigo una secuela de penurias como mortalidad infantil, muertes por enfermedades curables, analfabetismo, precarias condiciones de vivienda, falta de trabajo, falta de participación popular, inadecuado ejercicio de derechos políticos, dificultades para defenderse de eventuales atropellos a sus derechos.

Nuestra tarea y la de muchos otros en el mundo consiste en remover esos obstáculos a la mayor brevedad posible. Podría decirse que ello es una utopía, y sería cierto, pero a veces las utopías de ayer son realidades de hoy. Lo que es claro es que la tarea de promover derechos humanos que todos nosotros hemos asumido, no puede cumplirse sin una alta dosis de utopía.

Vinculado a los conceptos de democracia y derechos humanos, aparece el tema del subdesarrollo o de un desarrollo que mantiene o agrava las desigualdades sociales. El desarrollo, desde un punto de vista de derechos humanos, no significa solo crecimiento económico global del país en el que se vive; no es solo el aumento de la «renta per cápita». Interesa saber cómo la renta global se distribuye realmente entre cada uno de los miembros de la sociedad, cuánto percibe cada uno. Nada permite afirmar que el crecimiento económico conducirá por sí mismo a la disminución de la pobreza, ni aun a una mejor distribución del ingreso. Como lo ha hecho notar el Relator Especial de N.U. sobre la extrema pobreza, Sr. Leandro Despouy, en su informe de 1994: «el crecimiento económico no va necesariamente acompañado de una disminución proporcional de la pobreza».

Tal como lo concebimos en la CIJ, desarrollo debe ser elevación del nivel de vida, de las condiciones sociales, de la atención de la salud, de la educación y la cultura, del disfrute del tiempo libre. Y todo dentro de un modelo protector del medio ambiente, verdadera garantía última del derecho a la vida. Sin un desarrollo participativo en cuya programación intervenga la sociedad entera y sin que ella recoja los frutos y beneficios de ese desarrollo, no tendremos disfrute de los derechos humanos.

Con la celebración de **Tratados** (nombre que engloba los Pactos, Convenciones, Convenios) multilaterales o bilaterales sobre derechos humanos, se dio un paso adelante en la evolución del derecho internacional. Una serie de principios generales fueron transformados en obligaciones jurídicas vinculantes, adquiriendo mayor certeza. El Estado que ratifica o adhiere libremente a un tratado sobre derechos humanos, queda obligado tanto jurídica como éticamente: a) respetar, hacer respetar y garantizar los derechos reconocidos por el texto a toda persona sujeta a su jurisdicción; b) adaptar su legislación interna a lo establecido por el tratado; c) asegurar que sus autoridades no tomen medidas o acciones que vayan contra lo dispuesto en el tratado; d) poner a disposición de toda persona que se sienta atacada en sus derechos, recursos jurídicos efectivos para corregir la situación.

Los Estados están obligados a cumplir de buena fe los tratados, tanto frente a los demás Estados que son parte en él, como frente a su propio pueblo. Como dijera en setiembre de 1982 la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión consultiva N° 2 :

«Al aprobar estos tratados sobre derechos humanos, los Estados se someten a un orden legal dentro del cual ellos, por el bien común, asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino *hacia los individuos* bajo su jurisdicción.»

El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (de 23/mayo/69), dispone que «una parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado...» Para desligarse de las obligaciones que emanan de un tratado, no bastará con sancionar una ley que lo anule o que se oponga a él, sino que se requerirá previamente denunciar el tratado y esperar el plazo que éste fija para que tenga efecto la denuncia, que es generalmente de un año.

A nivel interno de cada Estado, los derechos reconocidos a los individuos por las normas de un tratado, pueden hacerse valer y exigirse ante los Tribunales nacionales del Estado en cuestión, o ante la Administración. La forma de reclamar el cumplimiento dependerá de la legislación interna de cada país, pero en la mayoría de los latinoamericanos, las normas de un

tratado aceptado tienen el mismo valor que la ley nacional, por lo que su cumplimiento puede exigirse compulsivamente. La autoridad que no lo cumpla estará sujeta a responsabilidad, como si no cumpliera una ley nacional.

A nivel internacional, la comunidad de Naciones ha creado órganos y mecanismos de control, para supervisar el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos por parte de los Estados. Tales órganos y mecanismos se dividen en dos grupos: convencionales y extraconvencionales. Aquí nos referiremos tan solo a los convencionales, es decir a los que derivan de tratados multilaterales, y dentro de ellos a los que se refieren a derechos económicos, sociales y culturales. A título informativo, los extraconvencionales son, a nivel universal, entre otros, la Comisión de Derechos Humanos de N.U., la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, los Grupos de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos y del Consejo Económico y Social, los Relatores Especiales y Expertos Independientes, etc. Organos similares se encuentran en la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la UNESCO, y a nivel Regional, en la Organización de Estados Americanos (OEA), el Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana (OUA).

Organos de supervisión del cumplimiento de tratados a nivel de Naciones Unidas. Se han creado 6 hasta el momento y ellos presentan características comunes.

- Su funcionamiento se ha instrumentado a través de Comités específicos, integrados por expertos independientes, entendiéndose por tales a personas de reconocido prestigio internacional, con experiencia en el ámbito de los derechos humanos y que desempeñan sus funciones a título personal. No representan al gobierno del Estado del que son nacionales, ni están sujetas a instrucciones de ningún gobierno. Estos requisitos, que han sido recogidos en todos los textos que establecen órganos de supervisión, se perciben como garantía de objetividad.

Este procedimiento ha dado buenos resultados, porque los expertos suelen actuar con mayor independencia respecto a los criterios de los gobiernos de los cuales son nacionales. Sin embargo sucede a menudo - y las ONG lo han denunciado reiteradamente - que constituye una práctica distorsionante y negativa la de elegir como «expertos independientes» a funcionarios con responsabilidades políticas en los gobiernos o aún en ciertos casos, a agentes diplomáticos en ejercicio. Una tal vinculación gubernamental provoca serias dudas sobre su imparcialidad.

- Estos órganos no tienen naturaleza jurisdiccional, como sí la tienen la Corte Internacional de Justicia, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello implica que sus recomendaciones y sugerencias (provengan de los exámenes de los informes periódicos de los Estados, de la interpretación de las normas del respectivo tratado, o de las opiniones definitivas sobre una comunicación) no son jurídicamente vinculantes - los Estados no están jurídicamente obligados a seguirlas - aunque no puede dudarse que constituyen una valiosa ayuda para hacer progresar el respeto de los derechos contenidos en los distintos Tratados que supervisan.
- Los tratados multilaterales que establecen órganos de supervisión, prevén un procedimiento de presentación de informes periódicos por los Estados Partes y de examen de dichos informes por el respectivo Comité. Los 6 Comités han ido coincidiendo en su práctica, emitiendo orientaciones o directrices generales dirigidas a los Estados Partes, sobre el contenido que desearían que tuvieran los informes que ellos deben presentar. A este respecto podemos reseñar rápidamente las directivas que han emitido los Comités, con algunas diferencias sobre aspectos específicos de cada uno de los tratados, para unificar la presentación de informes, a fin de que el órgano de supervisión pueda cumplir adecuadamente sus cometidos.

Le han pedido a los Estados que incluyan en sus informes no sólo las leyes (adjuntando sus textos) y las medidas administrativas adoptadas, sino también la práctica de los tribunales. Igualmente, que expliquen si su sistema jurídico permite que las normas del derecho internacional se apliquen directamente en el plano interno por la administración y/o los tribunales de justicia, o si ello requiere la adopción de una ley transformadora que expresamente incorpore la norma internacional en el derecho nacional; que examinen en profundidad su legislación y las prácticas internas, con el objetivo de ir ajustándolas a las disposiciones del respectivo tratado; que cada Estado vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos, para ver si todos los individuos bajo su jurisdicción disfrutan o no de ellos, prestando particular atención hacia regiones o zonas menos favorecidas, y grupos o subgrupos en situación vulnerable o desventajosa.

Otros objetivos buscados son los de promover la participación de los diferentes sectores de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes, para lo cual es importante que los Estados hagan conocer públicamente sus proyectos de informes destinados a los Comités respectivos, a fin de permitir comentarios y sugerencias por las organizaciones sociales y ONG; y también que en tales informes se

identifiquen y reconozcan los obstáculos que impiden o dificultan la realización de los derechos, con vistas a superarlos.

Uno de tales seis tratados de derechos humanos es el **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, que fuera adoptado el 16 de diciembre de 1966, y que entró en vigor el 3 de enero de 1976. A mayo de 1996, 133 Estados - entre ellos Colombia - eran Partes del Pacto, que reconoce una extensa gama de derechos. Entre ellos: el derecho a la libre determinación; a la no discriminación; al trabajo, al descanso y a la seguridad social; derechos sindicales; a la educación; a participar en la vida cultural; a un nivel de vida adecuado. Colombia se comprometió por tanto a respetar tales derechos, hacerlos respetar por terceras personas, y adoptar medidas «para lograr progresivamente»..... la plena efectividad de los derechos reconocidos (art.2).

La supervisión internacional del cumplimiento del Pacto ha quedado a cargo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Veamos rápidamente - pues a él se habrá de referir con mucha mayor autoridad que la mía, el Magistrado Philippe Texier, miembro de dicho Comité - algunos aspectos del funcionamiento de este órgano de supervisión internacional.

Desde que el Pacto ha sido el único de los 6 tratados que no contiene la creación de ningún órgano de supervisión, fue necesaria una larga evolución hasta que en 1985 el ECOSOC (Resolución 1985/17 del 28 mayo) creó un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, integrado por 18 miembros. Estos serán elegidos entre expertos de reconocida competencia en la esfera de los derechos humanos, que actuarán en forma independiente, a título personal y no como representantes del gobierno del Estado del que son nacionales. No puede haber dos miembros de la misma nacionalidad.

En virtud del Pacto, los Estados se obligan a presentar informes periódicos sobre las medidas que hayan adoptado para dar efectividad a los derechos reconocidos por el texto, sobre los progresos realizados, así como las dificultades que hubieren encontrado para cumplir sus obligaciones.

Examen de los informes. El Comité examina estos informes en sesiones públicas, a las que invita al Estado en cuestión a enviar un representante, a fin de solicitarle comentarios y responder a preguntas formuladas por los miembros del Comité, y a comentarios de los Organismos especializados de NU (FAO, OIT, OMS, UNESCO, etc.). Constituye un avance el que el Comité haya pedido a las ONG que presenten a la Secretaría informaciones pertinentes y apropiadas, sobre la manera en que el Pacto se aplica en el Estado cuya situación se examina. Nuestras organizaciones pueden prestar una gran asistencia a los expertos, presentándoles informaciones sobre aspectos tanto jurídicos como fácticos.

En suma, lo que busca el Comité es entablar un diálogo constructivo y fructífero con los representantes gubernamentales, a fin de hacer progresar

el disfrute de los derechos. Claro está que si no concurre ningún representante gubernamental - sin causa justificada - el Comité igual podrá examinar el informe.

Al término del examen de cada informe, el Comité se pronuncia por medio de «Observaciones Finales», en las que señala los aspectos positivos y negativos que ha encontrado, tanto sea en la práctica como en la legislación, sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, así como los aspectos que le preocupan y podrá formularle al Estado sugerencias y recomendaciones. El informe que redacta se comunica de inmediato al Estado Parte. Las actas resumidas de lo actuado se distribuyen ampliamente a lo largo del mundo, en los seis idiomas de trabajo de Naciones Unidas (árabe, chino, español, francés, inglés y ruso).

También el Comité dedica parte de su tiempo a formular «observaciones generales», en las que analiza el sentido de artículos concretos del Pacto. Tales observaciones tienen como objeto facilitar la aplicación del Pacto por parte de los Estados, y al mismo tiempo han ido estableciendo cómo el Comité interpreta los derechos reconocidos, constituyendo valiosa «jurisprudencia». A formar la jurisprudencia del Comité también contribuyó su práctica de llevar a cabo «debates generales» sobre un derecho en concreto, con la finalidad de profundizar en su conocimiento.

Un avance importante que ha realizado el Comité tiene relación con medidas de seguimiento (follow-up) sobre el cumplimiento o no, por parte del Estado, de las recomendaciones y sugerencias que le haya formulado. Las actividades de seguimiento las estimamos indispensables, desde que el órgano de supervisión debe estar informado de la actitud asumida por el Gobierno ante sus recomendaciones. Si un Estado no cumple las obligaciones asumidas por un tratado multilateral, y los demás Estados no se esfuerzan por exigirlo del infractor, es todo el sistema del tratado, su propia credibilidad la que queda seriamente afectada.

El Comité presenta informes periódicos al Consejo Económico y Social (ECOSOC) sobre sus actividades. Lamentablemente el ECOSOC dedica poco tiempo a examinar estos informes.

A diferencia de otros mecanismos, el Pacto no reconoce el derecho de los individuos o grupos de individuos a presentar comunicaciones (quejas o denuncias), por las que puedan alegar violaciones a los derechos reconocidos por el Pacto. Sin duda ello se explica porque tampoco por él - según ya vimos - se había creado un órgano de supervisión. Se han estado haciendo esfuerzos para corregir esta situación y el propio Comité ha encarado ya la redacción de un texto de futuro Protocolo Facultativo al Pacto, que introduzca el derecho de petición individual.

La Comisión Internacional de Juristas ha venido insistiendo en el tema de la **justiciabilidad** de varios de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por el Pacto. Justiciables, es decir exigibles ante los tribunales de justicia nacionales o ante la Administración. Ello no será tal vez posible con respecto a algunos derechos, pero sin duda lo es respecto a otros. Será necesario distinguir las normas autoejecutables (self executing) que acuerdan derechos concretos y específicos, de otras calificadas como programáticas, que se limitan a formular objetivos para el futuro.

A este respecto, y sobre lo que es la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se referirán otros oradores. De alguna manera este tema constituye uno de los ejes centrales de nuestro Seminario. En otro ámbito internacional, constatamos la justiciabilidad de ciertos derechos (normas laborales), en los procedimientos de petición que se tramitan ante la OIT.

Quizás una de las razones que mas haya dificultado la cuestión de la justiciabilidad, es la falta de claridad o de profundidad - y a veces vaguedad - con que fueron definidos los derechos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

También a estos efectos, es de utilidad mencionarles los llamados «Principios de Limburg», surgidos de una reunión convocada por la Comisión Internacional de Juristas, la Universidad de Limburg y el Instituto Urban Morgan de la Universidad de Cincinnati, a fin de examinar la aplicación efectiva del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estas entidades reunieron en Maastricht, en junio de 1986, un grupo de expertos internacionales que elaboraron «Principios» relativos a la aplicación del Pacto. Así por ej. en su Principio No. 8, señalan que: «Aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede introducirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar».

Tratados referidos a derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano.

Por estar reunidos aquí en Colombia, me referiré solamente al sistema regional americano (aun cuando el Europeo también contiene una «Carta Social Europea»). Pero lo haré telegráficamente, pues el tema en el contexto del sistema interamericano será desarrollado por otro de los ponentes.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos se refiere vagamente al tema en su art. 26 y en términos solamente programáticos. El texto establece que los Estados adoptarán medidas «para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA...» y, aquí viene lo malo, «en la medida de los recursos

disponibles...» Esta norma, ciertamente limitativa, vino a completarse en noviembre de 1988, con la aprobación por la Asamblea General de la OEA del «Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales» (o Protocolo de San Salvador), que reconoce una extensa gama de derechos. Y en el preámbulo del Protocolo se enuncia que estos derechos «justifican una protección internacional, de naturaleza convencional...».

Para que el Protocolo de San Salvador entre en vigor se exige la ratificación o adhesión de 11 Estados. Hasta el momento no se ha alcanzado tal número.

En cuanto a los mecanismos para supervisar el cumplimiento de los derechos que reconoce, la solución acordada en el Protocolo es extremadamente débil.

Para finalizar, Sr. Presidente, permítame mencionar algunas tareas que podrían desarrollar las ONG, tanto las de derechos humanos como las que se ocupan del desarrollo.

Las ONG deberíamos utilizar en mucho mayor medida los órganos y mecanismos establecidos por Naciones Unidas, la OIT, y los sistemas regionales. Nuestras organizaciones pueden prestar una gran asistencia a los expertos, presentándoles informaciones concretas cuando los Comités y otros mecanismos actúen en su función supervisora. Resultaría imposible, por buena voluntad, dedicación y capacidad de los expertos de los Comités y Comisiones, Relatores Especiales y Grupos de Trabajo, que puedan estar al tanto de toda la legislación aplicable en un Estado determinado, o de los problemas que en él se plantean, sobre todo cuando del sistema forman parte decenas de Estados. Máxime desde que es un hecho sabido el que los gobiernos tienen una cierta inclinación por no informar sobre casos y situaciones en que no se han respetado derechos.

Las ONG deberían seguir promoviendo la pronta aprobación de un Protocolo Facultativo reconociendo el derecho de petición para los individuos y los grupos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Deberían igualmente estimular a los Estados Americanos que no lo hubieren hecho, a que ratifiquen o adhieran al Protocolo de San Salvador.

Muchos Estados no han cumplido aún con la obligación que han asumido - por la ratificación o adhesión al Pacto Internacional- de armonizar su legislación interna con las normas del Tratado, lo que exige en el caso de algunos países, una profunda tarea de revisión de su legislación. La falta de armonización suele provocar conflictos de validez entre el derecho interno y el internacional, afectando seriamente la protección de los derechos. Será

necesario que las ONG exijan a los Gobiernos el cumplimiento de esta obligación.

Las ONG deberían insistir en que los distintos órganos y mecanismos - tanto convencionales como extraconvencionales - apliquen métodos de seguimiento o *follow-up*, sobre el grado de cumplimiento de las recomendaciones y sugerencias que le hubieren formulado a un Estado. Si dicho Estado no sigue tales recomendaciones, o no proporciona información del porqué no las sigue, o no responde al órgano o mecanismo intergubernamental de supervisión, es imprescindible que éste adopte una actitud mas decidida a fin de forzar su cumplimiento. Para ello podría informar de inmediato al órgano superior (ECOSOC, Asamblea General de N.U. o Asamblea General de la OEA, según fuere el caso), sin perjuicio de informar adecuadamente a la opinión pública vía la prensa internacional.

En el mismo sentido, convendría recordar al Gobierno de Colombia que recientemente, el 11 de abril de 1966, durante las sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, celebrada en Ginebra, su delegación aprobó una resolución sobre los Pactos Internacionales de Derechos Humanos. En ella la Comisión insta en su numeral 12, a los Estados a «que tengan debidamente en cuenta...» «las observaciones formuladas al finalizar el examen de sus informes por el Comité de Derechos Humanos y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». Y en el numeral siguiente, insta a los Estados a «que presten particular atención a la difusión en el ámbito nacional de los informes que han presentado» a ambos Comités, así como la difusión de las actas que resumen la discusión que tuvo lugar en los Comités relacionada con el examen de esos informes, así como «de las observaciones hechas por los Comités al terminar el examen de los informes». Todo ello implica que es tarea del Gobierno hacer conocer a la sociedad colombiana, la información que este mismo Gobierno le presenta a las Naciones Unidas, así como la opinión que los Comités tienen de cómo la población de Colombia disfruta de sus derechos humanos y de las medidas que el Gobierno adopta para garantizar dicho disfrute. Si así procediere, ello ayudaría a las ONG colombianas que deben cumplir verdaderas peripecias para poder conocer en tiempo tales informaciones, y ayudaría a los colombianos en general a mejor superar los obstáculos que impiden el disfrute de sus derechos.

Concluyendo diré, Sr. Presidente, que ya no es posible admitir el argumento de que los derechos económicos, sociales y culturales sólo pueden garantizarse en un contexto de riqueza. Los sectores marginados de la población mundial, los socialmente excluidos, los que viven en pobreza extrema, no pueden esperar, ni tienen porqué hacerlo, a que mejoren las condiciones de la economía mundial, para que se les permita disfrutar de

derechos que les pertenecen desde siempre, por el sólo hecho de ser criaturas humanas, cuando ya los disfrutaban sectores minoritarios de la sociedad.

A aquellos les asiste el derecho de reclamarlos y a nosotros todos, la obligación de ayudarlos a hacerlo.

EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

PHILIPPE TEXIER, MAGISTRADO JUDICIAL, FRANCIA Y
MIEMBRO DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES (ONU)

Después de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948, hubo que esperar 18 años para que se adoptaran los dos instrumentos que permitirían poner en práctica su contenido: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ambos fueron aprobados unánimemente por la Asamblea General de la ONU el 16 de diciembre de 1966. Al obtener el número de ratificaciones requeridas, el PIDCP entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y el PIDESC adquirió vigencia el 3 de enero de 1976.

A la fecha 133 Estados son Partes del PIDESC. El Pacto consta de 31 artículos, divididos en cinco partes. La primera parte consiste en un único artículo, común a los dos pactos, que establece el derecho de libre determinación de los pueblos, base de los derechos humanos individuales. La segunda parte (artículos 2 a 5) contiene las disposiciones generales del Pacto, resumidas en el compromiso de los Estados de actuar para asegurar progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el mismo, sin discriminación alguna.

La tercera parte (artículos 6 a 15) formula los diferentes derechos económicos, sociales y culturales; la cuarta (artículos 16 a 25) reglamenta el proceso de control internacional sobre la puesta en práctica del Pacto, así como el papel de la cooperación internacional y de los organismos especializados de Naciones Unidas en este proceso. Por último, la quinta parte (artículos 26 a 31) contiene las disposiciones relativas a la firma, ratificación y adhesión al Pacto.

¿Cuáles son los principales derechos reconocidos por el PIDESC?

El Pacto reconoce los siguientes derechos: el derecho a trabajar (art. 6), el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

(art. 7), los derechos sindicales y el derecho de huelga (art. 8), el derecho a la seguridad social y los seguros sociales (art. 9), el derecho a una protección especial de la familia, la madre y el niño (art. 10), el derecho a un nivel de vida digno, incluyendo el derecho a un ingreso mínimo, a la vivienda y la alimentación (art. 11), el derecho a la salud (art. 12), el derecho a la educación y la enseñanza (arts. 13 y 14) y, por último, el derecho de participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (art. 15).

Un examen del contenido del PIDESC podría confirmar el pensamiento de los que se oponen a que los derechos económicos y sociales sean considerados como derechos fundamentales. Por ejemplo, en el artículo 11 los Estados Partes 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". No se puede negar que existe una gran diferencia entre la manera como se encuentran enunciados los derechos en el PIDESC y el grado de realización de los mismos. La disposición transcrita puede ser vista como una mera enumeración de buenas intenciones, un esquema que no crea obligaciones jurídicas. Sin embargo, la amplia gama de derechos humanos reconocida en el PIDESC no tiene nada de utópico. La manera de otorgar efectividad a los derechos enunciados está expuesta en la disposición central del artículo 2: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular por la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

A la luz de esta precisión, se puede afirmar, sin reserva alguna, que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos fundamentales, que se hallan en vía de realización progresiva, lo cual no atenúa los deberes muy concretos que tienen los Estados Partes para con los pueblos. El artículo 2 (1) exige a los Estados "adoptar medidas", lo que, según las reglas de interpretación de los tratados de derechos humanos, no puede sino significar la ejecución de avances concretos y precisos en un plazo determinado. Entre los medios apropiados para lograr la realización de estos derechos, el PIDESC destaca las medidas legislativas. No obstante, debemos señalar que la aprobación de leyes bien intencionadas no es suficiente.

El compromiso de lograr "por todos los medios apropiados" la efectividad de estos derechos va más allá de la aprobación formal de normas. Los Estados deben examinar detenidamente cuál instrumento jurídico-administrativo es el más idóneo para la consecución progresiva de cada uno de los derechos enunciados en el PIDESC. Indudablemente, el examen de las medidas adoptadas por el Estado puede ser un

protección contra la discriminación y la garantía de igualdad de trato (arts. 2.3 y 7.a.1), la protección del libre ejercicio de los derechos sindicales (art. 8), la protección de la juventud (art. 10.3), la obligación de gratuidad de la enseñanza primaria (art. 13.2.a), el respeto de la libertad de los padres de escoger la educación de sus hijos (art. 13.3), o el derecho a la vivienda (art. 11).

Igualmente, la obligación de lograr la efectividad de estos derechos compromete a los Estados Partes a tomar, en caso de necesidad, medidas rápidas y eficaces, y especialmente implica evitar retrocesos en la política social del Estado. La vieja discusión sobre si los derechos económicos, sociales y culturales -por su carácter de aplicación progresiva- constituyen obligaciones de medio u obligaciones de resultado es un poco obsoleta. El PIDESC constituye para los Estados Partes un compromiso categórico de garantizar un nivel básico de ejercicio de los derechos comprendidos en él. Más allá, la obligación de garantizar el desarrollo progresivo de los derechos, claramente comprende la prohibición a los retrocesos con respecto al grado de consecución de los mismos.

El PIDESC establece obligaciones que son suficientemente flexibles para permitir al Estado un margen de maniobra de como llevar a cabo su compromiso. Esas obligaciones no son nada utópicas ni excesivas, y la exigencia de su cumplimiento es razonable, aun tomando en cuenta las diferencias presentes en la situación económica de los Estados Partes.

La supervisión del cumplimiento de las obligaciones derivadas del PIDESC

1. El concepto original y su evolución posterior

El artículo 16 del PIDESC establece el procedimiento de supervisión para garantizar el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados Partes se comprometen a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el Pacto. Inicialmente, esos informes se presentaban al Consejo Económico y Social (ECOSOC) por intermedio del Secretario General de Naciones Unidas.

El Pacto no establece pautas a las cuales se deben acoger los informes ni faculta a un mecanismo de control para revisarlos. Simplemente establece que el Secretario General debe transmitir una copia de los informes a los organismos especializados. Inicialmente, es decir de 1976 a 1987, no había ninguna participación de expertos independientes en el examen de los informes. El ECOSOC simplemente contaba con la asistencia de

York para examinar los informes recibidos; a partir de los años 80, se valió de un grupo de expertos gubernamentales para desempeñar esta tarea.

Este proceso, teñido por la confidencialidad, no resultó satisfactorio y el ECOSOC decidió, en 1985, llevar a cabo una reorganización del proceso de supervisión de las medidas tomadas con respecto a la aplicación del PIDESC y creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (el Comité) para examinar los informes presentados por los Estados Partes y hacer todas las propuestas pertinentes sobre la aplicación del Pacto.

Este Comité, compuesto por 18 expertos independientes procedentes de las cinco regiones del mundo, de acuerdo a los criterios de representación geográfica de la ONU, tuvo su primera sesión en 1987 y concluyó su decimocuarta sesión a mediados de mayo de 1996. El Comité es, en el plano jurídico e institucional, un órgano de asistencia del ECOSOC, con base en el artículo 68 de la Carta de las Naciones Unidas. Eso significa, teóricamente, que el Comité podría ser disuelto por un voto en ese sentido de la mayoría simple en el seno del ECOSOC. Sin embargo, en la práctica y en el contexto actual, la disolución del Comité es poco probable. Dicha naturaleza del Comité constituye más su fuerza que su debilidad, ya que los fondos para su funcionamiento provienen del presupuesto general de Naciones Unidas, y no depende económicamente de los Estados Partes. Además, tiene una gran libertad para adoptar sus métodos de trabajo, y en particular sus relaciones con las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Hoy en día, el Comité se ha convertido prácticamente en el único órgano de control de la puesta en práctica del PIDESC. El ECOSOC ya no juega un papel determinante; se limita a recibir los informes y las recomendaciones del Comité, y hasta ahora, los ha aprobado sin reserva. La práctica presente del proceso de examen de los informes ha sido desarrollada por el Comité.

La Comisión de Derechos Humanos no participa prácticamente en los trabajos del Comité. La colaboración de organismos especializados, tales como la OIT, la OMS, UNESCO, ACNUR, es mucho más modesta de lo que las disposiciones del Pacto prevén. Se puede hacer la misma reflexión a propósito de los órganos anexos a las Naciones Unidas, como el PNUD o el Banco Mundial. El motivo de la menguada participación de estos organismos es, sin duda, la falta de interés en ver su trabajo "técnico" discutido en términos de derechos humanos, a pesar de la proclamación oficial de la dimensión social del desarrollo y de su complementariedad con los derechos humanos.

Al mismo tiempo, esta abstención generalizada permitió al Comité tener una autonomía inesperada y establecer una especie de "jurisprudencia" original y valiosa. A pesar de su posición jurídicamente frágil como órgano auxiliar del ECOSOC, el Comité cumple con su tarea de manera tan

independiente como otros órganos de supervisión de tratados de derechos humanos.

2. El examen de los informes periódicos de los Estados

Actualmente, el Comité lleva a cabo dos sesiones anuales de tres semanas cada una, logrando elaborar, a lo largo de los años, un mecanismo de examen de los informes bastante operacional.

Antes de ser examinados en sesión plenaria, los informes de los Estados son sometidos a un pre-examen por un grupo de trabajo de cinco de los expertos que conforman el Comité. El grupo de trabajo, llamado pre-sesional, señala al gobierno las eventuales debilidades del informe y le transmite una serie de preguntas, con varios meses de anticipación al examen del informe en sesión plenaria del Comité.

En la sesión plenaria, se procede al examen del informe, que empieza por una presentación por uno o varios representantes del Estado y continúa con una serie de preguntas por parte de los miembros del Comité, a las cuales los representantes del Estado deben luego responder oralmente y, si fuere necesario, por precisiones escritas complementarias a la información contenida en el informe o alternativamente por un informe específico adicional.

Luego del intercambio, los miembros del Comité tienen la facultad de evaluar el diálogo con cada gobierno, así como los esfuerzos realizados en favor de los derechos económicos, sociales y culturales por el Estado Parte. Estas apreciaciones son luego integradas a una evaluación final por el Comité (en sesión privada), el cual entrega al ECOSOC un informe detallado sobre el conjunto del procedimiento. El informe del Comité, así como el del Estado Parte, son publicados como documentos oficiales de la ONU y puestos a disposición del público.

En su tercera sesión, en 1989, el Comité adoptó una "observación general" sobre la presentación de informes, destinada a prestar ayuda a los Estados Partes en el cumplimiento de las actividades que les incumben con arreglo al Pacto, estableciendo pautas sobre la forma y el contenido de los informes.

El informe que presentan los Estados Partes debe proporcionar el panorama del estado actual de realización de los derechos protegidos por el PIDESC. Al redactar su informe, el Estado tiende a presentar ante el Comité los aspectos más favorables con respecto a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, e intenta de esta manera salir «ileso» del examen. Con miras a lograr un examen serio y concreto sobre los aspectos positivos y negativos de la situación de estos derechos en los diversos países, el Comité, en la observación general de 1989, estableció que en el desempeño

de sus labores no se detendrá en la información contenida en el informe, sino que insistirá en que se llegue a examinar la situación y los efectos concretos del grado de consecución de los derechos económicos, sociales y culturales en el país determinado.

La redacción de un informe debe brindar la oportunidad de establecer un programa viable de desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, para así permitir: el examen periódico de la evolución de los distintos derechos, la evaluación de las prioridades establecidas por la política gubernamental con respecto a estos derechos y el desarrollo de una discusión pública y constructiva sobre el estado de realización de los derechos. Para lograr estos objetivos es imperativo vincular a los diversos grupos sociales al proceso de redacción de los informes, y publicar el informe y las conclusiones y recomendaciones formuladas por el Comité.

El papel del Comité sería, en esta hipótesis ideal, el de un catalizador que, a través del estudio minucioso de la situación y sus comentarios y apreciaciones a los Estados Partes, favorezca el desarrollo progresivo de estos derechos en el plano nacional. Aunque este ideal se encuentre lejos de convertirse en realidad, plantea un objetivo viable que le brinda al proceso de examen de los informes su verdadera razón de ser, buscando en lo posible evitar que el mecanismo se convierta en un mero ejercicio formal, como para «salir del paso».

3. El desarrollo de una "jurisprudencia" sobre el contenido del PIDESC

En su labor permanente de examen de los informes, el Comité trata siempre de poner el acento en la elucidación del contenido y del alcance de los compromisos aceptados por los Estados Partes del Pacto. Para mejor llevar a cabo esta tarea de interpretación, el Comité ha instituido dos prácticas específicas:

Primero, el Comité dedica un día entero de su período de sesiones para discutir a fondo un tema central para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como por ejemplo: la utilización de indicadores económicos y sociales en la actividad de control del Comité; la aplicación del Pacto con respecto a ciertos grupos vulnerables -tales como los discapacitados o las personas de edad-; las consecuencias del ajuste estructural sobre los derechos económicos, sociales y culturales; o la necesidad de prever una red de protección social. Esta tarea solo es posible con la asistencia de expertos, tanto gubernamentales como no gubernamentales.

Segundo, y en base a las discusiones anteriormente referidas, el Comité elabora observaciones generales sobre el contenido del PIDESC. A través de éstas, el Comité logra desarrollar una jurisprudencia sobre el fondo de las

obligaciones de los Estados con respecto al Pacto. Hasta la fecha, el Comité ha aprobado seis observaciones generales que versan sobre: el funcionamiento del sistema de informes, las medidas internacionales de asistencia técnica, la índole de las obligaciones de los Estados Partes, el derecho a una vivienda adecuada, personas con discapacidad, y los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad. (El Comité consideró una observación general sobre los desalojos forzosos durante el decimocuarto período de sesiones que se realiza paralelamente al presente seminario.)

4. Medidas para perfeccionar el examen de los informes

Con miras a hacer más eficaz el examen de informes, y además de la observación general de 1989 (anteriormente referida), el Comité elaboró directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que presentan los Estados, pero éstas se revelaron totalmente inadaptadas e ineficaces porque eran demasiado globales y generales. Por consiguiente, el Comité adoptó nuevas directrices "revisadas" durante su quinto período de sesiones en 1991.

Aunque puedan parecer, a primera vista, un poco complejas y, en todo caso, demasiado detalladas, están destinadas a contribuir a aligerar el trabajo de los órganos responsables de la elaboración de informes. Estas directrices, que establecen las interrogantes centrales del Comité con respecto al cumplimiento de las obligaciones de los Estados Partes y por ende sirven como guía de la información que ha de proporcionar el Estado, resaltan la importancia de la información concerniente al grado de realización de los derechos con respecto a los diferentes sectores sociales en particular y no, sobre el promedio de la población del Estado. Adicionalmente, las directrices solicitan que se brinde información concreta sobre los grupos más vulnerables en la sociedad, grupos que deben ser identificados por el propio Estado.

Desde hace algunos años al examinar los informes de los Estados, el catálogo de preguntas previsto por las directrices se completa, en cada caso concreto, con una lista de preguntas o peticiones de información supletoria formulada varios meses antes por el grupo *pre-sesional* de trabajo, la cual se transmite al Gobierno. Este pedido de información aclaratorio o supletorio busca corregir las debilidades o las deficiencias del informe presentado al Comité, en la forma más concreta posible, para que el examen oral del informe sea productivo, permitiendo un diálogo abierto sobre los puntos centrales de preocupación del Comité.

A pesar de los esfuerzos de los Estados por presentar informes más precisos, el Comité necesita información proveniente de otras fuentes, tanto intergubernamentales como no gubernamentales, ya que los Estados tienden

siempre a presentar la situación de su país de la manera más favorable, disimulando las fallas y, a veces, el menoscabo de la política social. De los organismos especializados, la OIT es el único que provee información al Comité -en particular brinda su análisis sobre el tema del trabajo y la seguridad social. No podremos obtener un cuadro más completo y tal vez más objetivo, si el Comité no recibe material de las ONG internacionales y nacionales.

El ideal para el desempeño de las tareas del Comité sería recibir un informe "paralelo" al estatal; esto se hace posible a través de una coordinación del trabajo de las ONG nacionales para suministrar información al Comité. Así sucedió con el examen del informe de Colombia en diciembre de 1995, donde las ONG elaboraron informes -no uno sino varios- paralelos al presentado por el Estado.

Hasta la fecha, un número importante de Estados Partes no cumple con la obligación de presentar sus informes al Comité. A su vez, los Estados que sí presentan los informes generalmente lo hacen con mucho retraso. El retraso en la presentación de los informes es un problema generalizado en el mecanismo de control. Otra fuente de retrasos, proviene de la solicitud de prórroga hecha en el último minuto por parte del Estado, con respecto al examen oral de su informe.

El Comité ha intentado encarar estos problemas a través de las siguientes medidas:

En 1990 y 1991 el Comité propuso al ECOSOC que los Estados que tenían más de diez años de retraso en la presentación de su primer informe, deberían ser oficialmente invitados a hacerlo, recibiendo para ello la ayuda de los servicios de asesoramiento técnico del Centro de Derechos Humanos. Esta decisión fue adoptada por el ECOSOC y tuvo un efecto concreto y positivo.

En 1991, el Comité decidió que empezaría a llevar a cabo el examen de la situación de los derechos previstos el PIDESC, aun en ausencia del informe estatal, en el caso de Estados que han acumulado un retraso de más de diez años en presentar su primer informe y más de cinco años para los informes posteriores. Esta medida surtió el efecto deseado, a saber, varios Estados presentaron su informe. Similarmente, el Comité decidió que examinaría la situación en el caso de Estados que habiendo presentado su informe por escrito, no estaban en condiciones de enviar una delegación al examen oral del mismo.

Otra medida tomada a efectos de agilizar las tareas del Comité se tomó desde el segundo período de sesiones, en 1988, y consistió en la modificación del ciclo establecido para la presentación de los informes. En un principio, los Estados debían presentar sus informes iniciales en tres partes divididas en base a los artículos del PIDESC (arts. 6 a 9, arts. 10 a 12 y

subsecuentemente, arts. 13 a 15). Estos informes iniciales se presentaban en intervalos de tres años; una vez cumplido el requisito inicial, al haber presentado las tres partes, los Estados debían presentar los informes posteriores respetando la división por partes, cada una de ellas en intervalos de dos años. Este método de presentar los informes hacía imposible obtener una visión global o íntegra del grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

Actualmente se exige un informe global que incluya un análisis de todos los derechos mencionados en el PIDESC, en un plazo de dos años después de ratificado el Pacto e informes posteriores cada cinco años. Este cuadro facilita el trabajo de los redactores del informe y su consulta con los grupos no gubernamentales interesados, facilitando así al Comité una visión más precisa de la evolución del grado de consecución de los derechos, ya sea positiva o negativa. Solamente el primer informe debe incluir una descripción detallada de la situación general del país, para que así los informes posteriores simplemente tengan que resaltar los cambios que se han producido en el ínterin -en particular modificaciones substanciales, tales como una reforma constitucional, u otras acciones legislativas que surtan efecto sobre los derechos enunciados en el PIDESC.

Desde el segundo período de sesiones, y para evitar que el examen de los informes se redujese a un ejercicio formal, el Comité empezó a formular "conclusiones finales" sobre su examen de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en un país determinado. El contenido de las conclusiones incluye un breve análisis de la situación, una reseña de los factores positivos, una lista de los factores que obstaculizan la aplicación del Pacto y una serie de sugerencias y recomendaciones para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en virtud de la ratificación del PIDESC. Para facilitar que los miembros del Comité se expresen abiertamente sobre los informes presentados, se realiza luego del proceso oral, una o más sesiones privadas complementarias. Estas sesiones contribuyen al contenido de las conclusiones finales, que luego son adoptadas por el Comité y rápidamente publicadas como documento oficial público de Naciones Unidas. Ello aumenta el impacto de la evaluación del Comité.

En varias ocasiones, el Comité ha podido constatar violaciones evidentes de ciertos derechos enunciados en el PIDESC, en particular del derecho a la vivienda, por ejemplo en el caso de desalojos forzados masivos de población. En ningún momento ha sido cuestionada, ni por el ECOSOC ni por los Estados Partes, la facultad del Comité para llevar a cabo esta clase de pronunciamientos.

Como ya se ha mencionado, una de las grandes dificultades dentro del mecanismo de control del PIDESC es la insuficiencia y deficiencia de las informaciones proporcionadas por los Estados Partes. Por ello, el Comité ha tenido que solicitar en varias ocasiones al Estado, información complementaria, en particular cuando se trata de situaciones urgentes.

Cuando el Comité estima que la información recibida como resultado del primer pedido sigue siendo insuficiente, exige una mayor profundización y puede proponer que uno o dos de sus miembros asesoren directamente al gobierno del Estado Parte para ayudarlo a promover la plena aplicación del Pacto.

El Comité ha propuesto brindar esta forma de asistencia directa en dos casos: República Dominicana y Panamá. La República Dominicana negó la asistencia propuesta por el Comité. En cambio, Panamá decidió aceptar las medidas propuestas para encarar una situación concreta referida al derecho a la vivienda. El Comité llevó a cabo una misión a ese país en el curso de una semana en abril de 1995. La misión, conformada por dos miembros del Comité, pudo conversar extensamente con representantes de altas esferas gubernamentales, las ONG y poblaciones afectadas por los desalojos forzados o por graves dificultades de vivienda. Es de destacar, que una ONG internacional especializada en temas de vivienda (la Coalición Habitat Internacional) acompañó a la misión. El Secretario General de la organización aportó una valiosa contribución, facilitando datos técnicos y sus conocimientos derivados de su extensa experiencia sobre el terreno.

Como resultado de la misión, los dos miembros del Comité presentaron un informe, el cual incluye una serie de recomendaciones precisas. Este informe fue integrado al informe general del Comité de 1995. Consiguientemente, el gobierno de Panamá envió a un representante al decimosegundo período de sesiones del Comité para informar sobre la evolución del problema de la vivienda en el país. Gracias a la apertura de un diálogo particularmente fructífero se consiguió una cooperación concreta entre el Comité y un Estado Parte, el que manifestó una particular buena voluntad.

La experiencia de las misiones sobre el terreno es muy interesante y algunos Estados han solicitado que el Comité desempeñe dichas actividades en su territorio; por ejemplo Hong Kong recientemente pidió que el Comité envié una misión a su territorio para examinar las dificultades que surgen con respecto a la puesta en práctica del PIDESC, teniendo en cuenta la anexión de Hong Kong a China en 1997 (en particular, porque China no ha ratificado el PIDESC).

5. ¿Hacia un protocolo facultativo?

En su quinto período de sesiones, en noviembre de 1990, el Comité elaboró un proyecto de Protocolo Facultativo, Adicional al PIDESC que permitiría a individuos o a grupos presentar ante el Comité peticiones o quejas (llamadas también «comunicaciones») de violaciones a sus derechos reconocidos en el Pacto. Varias versiones del proyecto, que fueron elaboradas por el Presidente del Comité, han sido discutidas en las reuniones del Comité en 1991 y 1992, y luego un proyecto fue presentado en 1993 a la

Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos, en Viena. Dicha Conferencia encomendó al Comité, con la cooperación de la Comisión de Derechos Humanos, continuar el estudio de un proyecto de protocolo facultativo.

El Comité considera que la finalidad principal de recibir y examinar peticiones individuales, es contribuir al progreso de una jurisprudencia en materia de derechos económicos, sociales y culturales que contribuya a la protección y vigencia de estos derechos. El examen contradictorio (entre el denunciante y el Estado) de peticiones que alegan violaciones permitiría una elucidación basada en casos concretos de la naturaleza jurídica de los derechos contemplados por el PIDESC y le permitiría al Comité profundizar sobre el contenido de los derechos y establecer medios adecuados de reparar violaciones.

Actualmente, son excepcionales los casos en donde un tribunal nacional encuentre sustento en un pacto internacional de derechos humanos, para solucionar un caso concreto de violación a cualquier derecho humano. La existencia de una especie de «jurisdicción internacional» puede contribuir a fomentar la «justiciabilidad» de estos derechos en el plano interno.

En las sesiones del Comité, se discutió ampliamente si el protocolo facultativo debería referirse únicamente a peticiones o quejas individuales, o también facultar para la recepción y examen de quejas colectivas. Los sistemas interamericano (Convención Americana sobre Derechos Humanos) y europeo (Carta Social Europea revisada en 1996) pueden ser una fuente útil de inspiración. En su reflexión actual, el Comité estima que se deben admitir tanto las quejas individuales como las colectivas.

Otro punto de discusión sobre el propuesto protocolo facultativo es el contenido de las comunicaciones que se podrían presentar ante el Comité; es decir: ¿se debe extender el derecho de petición a todos los derechos enunciados en el Pacto o sólo a ciertos derechos? El proyecto del Comité cubre distintas posibilidades, pero el Comité ha manifestado su preferencia por extender el derecho de petición a la más amplia gama de derechos posible.

Durante el curso de su decimocuarto período de sesiones, el Comité discutió el proyecto de protocolo en un amplio debate general con expertos, ONG y representantes gubernamentales. Una vez que el Comité concluya su labor respecto del proyecto, lo transmitirá a la Comisión de Derechos Humanos, para que este órgano considere el documento. Los Estados Miembros de la Comisión de Derechos Humanos tendrán entonces la oportunidad de adoptar las medidas necesarias para crear un mecanismo internacional de examen de peticiones -individuales y colectivas- sobre posibles violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, tal como existe con respecto a los derechos civiles y políticos, así demostrando que la indivisibilidad, la complementariedad y la universalidad de los derechos

humanos -conceptos reafirmados en la Conferencia Mundial de Viena- no son sólo declaraciones de buenas intenciones.

No obstante, hasta la fecha la voluntad de promover un Protocolo Facultativo al PIDESC, no se ha manifestado con mucho entusiasmo por parte de los Estados, ya sean del Norte o del Sur, estos últimos defensores unánimes del derecho al desarrollo. Una cosa es afirmar enérgicamente el derecho al desarrollo como derecho humano y la otra es comprometerse al respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, apoyando un mecanismo de control de la puesta en práctica de tales derechos, a cargo de un Comité independiente.

En este reto, como en muchos otros, la ayuda y el compromiso de las organizaciones no gubernamentales es indispensable.

JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES

ALEJANDRO E. SALINAS RIVERA, ABOGADO,
LL.M, UNIVERSIDAD DE NOTRE DAME, CHILE

Uno de los aspectos más complejos de analizar en materia de derechos humanos es la determinación de mecanismos que hagan posible la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. La razón de tal complejidad radica en la naturaleza jurídica de estos derechos y en la forma que los Estados asumen la obligación de su implementación.

Sin embargo, creemos indispensable iniciar la tarea de buscar fórmulas y mecanismos que faciliten la identificación de aquellos aspectos que permitan la justiciabilidad de estos derechos.

También estamos concientes de que su efectiva protección no pasa exclusivamente por el establecimiento de mecanismos judiciales eficientes, sino por la adopción de métodos de protección, tanto a nivel nacional como internacional y de procedimientos de reclamación, individual o colectivos, que sean eficaces.

No obstante, es indudable que ningún mecanismo será lo suficientemente eficaz si no cuenta con la actitud de los Estados favorable a cumplir con su obligación de implementar de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales.

Introducción

Síntesis de la Teoría General de la Norma

1. **Valoración de la norma.** Siguiendo a Norberto Bobbio, para establecer sobre bases sólidas una teoría de la norma jurídica, lo primero que hay que tener en claro es si toda norma jurídica puede ser sometida a tres distintas valoraciones.¹ Frente a cualquiera norma jurídica se puede

1 Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*, Santafé de Bogotá, pág.20

plantear un triple orden de problemas : 1) si es justa o injusta, 2) si es válida o inválida, y 3) si es eficaz o ineficaz.

El problema de la justicia es la correspondencia o no de la norma a los valores superiores o finales que inspiran un determinado orden jurídico. El problema de si una norma es o no justa es un aspecto de la oposición entre el mundo ideal y el mundo real, entre lo que debe ser y lo que es.

En cuanto a la validez, el problema es de la existencia de la regla en cuanto tal, independientemente del juicio de valor sobre si ella es justa o no. El problema de la validez se resuelve con un juicio de existencia o de hecho; esto es, comprobar si la regla jurídica existe en cuanto norma jurídica.

El problema de la eficacia de la norma es de si la norma es o no cumplida por las personas a quienes se dirige (destinatarios) y, en caso de ser violada, que se la haga valer con medios coercitivos por la autoridad que la ha impuesto.

Para que una norma exista en cuanto norma jurídica, no significa que sea constatemente cumplida.² Las normas más eficaces son aquellas que tienen un cumplimiento espontáneo; hay otras que van acompañadas de coacción y otras, las ineficaces, que a pesar de la coacción no se cumplen.

Se requiere de una investigación de carácter histórico-social, para determinar la eficacia o ineficacia de la norma.

Cada uno de los tres criterios de valoración de la norma señala un campo específico para la investigación iusfilosófica. Sin embargo, no debe suponerse una separación tajante entre uno y otro criterio, sino más bien una visión tripartita de la experiencia jurídica.

Estos tres problemas, son «tres aspectos de un solo problema central, el de la mejor organización de la vida de los hombres asociados».³

2. **Características diferenciales de la norma.** La distinción de la norma jurídica de otras normas, como las sociales o morales, no se resuelve quedándose en los límites de un estudio puramente formal de las proposiciones normativas.

No es aceptable distinguir las normas jurídicas por el hecho de estar constituidas por imperativos negativos, o por estar constituidas por normas técnicas, o por normas heterónomas o por imperativos impersonales.

2 *Id.* pág. 22.

3 *Id.* pág. 26

El mundo jurídico se presenta articulado y complejo, por lo que las tentativas reduccionistas son vanas y destinadas al fracaso. Es posible fijar algunos criterios no formales para distinguir las normas jurídicas.

De la respuesta a la violación de la norma, de la cual surge el concepto de sanción, cabe distinguir el concepto de sanción jurídica.

La sanción jurídica se distingue por ser externa, es decir una respuesta del grupo; y por ser institucionalizada, esto es, por estar regulada en general con las mismas formas y por medio de las mismas fuentes de producción de las reglas primarias. Así se puede decir, que las normas jurídicas son aquellas cuya ejecución está garantizada por una sanción externa e institucionalizada.

Sin embargo, resulta evidente que existen normas jurídicas que no tienen sanción. No parece ser razonable negar el carácter de jurídico a una norma que carece de sanción. La dificultad que presenta la cuestión parece estar resuelta si se deja de hacer referencia a la norma en particular y se tiene en cuenta el ordenamiento normativo en su conjunto.

La ausencia de sanción de la norma es explicable si se considera que la existencia de sanción presupone un aparato coercitivo, el que presupone, a su vez, el poder. Lo anterior implica una separación entre quien dicta la norma (soberano) y quien debe obedecerla (súbdito). Ocurre que pasando de las normas inferiores a las superiores, nos aproximamos a las fuentes del poder y disminuye la distancia que separa a quien dicta la norma de quien debe seguirla.

La circunstancia de que las normas superiores no tengan sanción obedece a dos criterios : uno de fuerza, es decir la imposibilidad de constreñir a quien tiene la fuente misma de la fuerza; y segundo, de derecho, es decir cuando se actúa desde la cima del poder no conforme al sistema, no se lo está violando, sino produciendo una norma nueva.

Es importante destacar la tendencia que existe en el derecho público, que de considerarlo un derecho no sancionado, ha evolucionado cada vez más hacia una menor diferenciación con el derecho privado. Sobre este punto Bobbio expresa que : «El 'Estado de derecho' ha avanzado y continúa avanzando en la medida en que los poderes arbitrarios se sustituyen por poderes jurídicamente controlados, los órganos irresponsables por órganos jurídicamente responsables, en fin, en la medida que el ordenamiento jurídico organiza la respuesta a la violación que proviene, no solo de los ciudadanos particulares, sino también de los funcionarios públicos».⁴

4 *Id.* pp. 118-119.

Para aquellos que sostienen la teoría de la no-sanción el ordenamiento internacional es un ejemplo de ordenamiento carente de sanción institucionalizada.

Sin embargo, si nos atenemos a la naturaleza misma del origen del derecho internacional, como ordenamiento, éste nace como respuesta de la sociedad de Estados para regular la guerra, la cual es la máxima sanción posible. El derecho internacional sí tiene un sistema de sanciones, como por ejemplo la represalia. En consecuencia la violación a una obligación internacional, por parte de un Estado, sí constituye un ilícito internacional, que puede ser sancionado.

Citando a Bobbio nuevamente: «Si hay diferencia entre el ordenamiento internacional y otros ordenamientos, como por ejemplo el ordenamiento estatal, esta no consiste en la carencia de un sanción regulada sino, si acaso, solamente en el modo como es regulada».⁵

I. Fundamentos de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

1. **Consideraciones generales.** El carácter de los derechos humanos consagrados en los Pactos Internacionales refleja diferencias, las cuales no deben ser interpretadas en el sentido de considerar ambos grupos de derechos diversos entre sí o de diversa jerarquía, sino más bien que requieren de un tratamiento diverso para una mejor y efectiva implementación, dada su naturaleza.

Louis Henkin, citado en el informe de Danilo Türk,⁶ señala que hay acuerdo general y «claro reconocimiento de que los medios que se necesitan para inducir al cumplimiento de los compromisos de carácter social y económico eran diferentes a los que se requerían para los derechos civiles y políticos».⁷

En cuanto a las disposiciones relativas a la acción de los Estados, con respecto a los derechos establecidos de toda persona, éstas se refieren más a las obligaciones de los Estados respecto de ciertos derechos que

5 *Id.* pág. 121.

6 Informe presentado por el Relator Especial Danilo Türk a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de las Minorías de Naciones Unidas, E/CN.4/Sub.2/1992/16.

7 Comisión Andina de Juristas, Seccional Colombiana, *El Nuevo Orden Económico Internacional y la Promoción de los Derechos Humanos*, Informe del Relator Especial Danilo Türk, pág. 15, 1993.

a la naturaleza de los propios derechos. En la mayoría de los casos, se requiere de una acción positiva de parte de los Estados (derecho a la salud : se requiere que el Estado adopte ciertas medidas para asegurar la plena efectividad del derecho). En cambio, en el caso de los derechos civiles y políticos, se requiere de un reconocimiento de los derechos del individuo y de la correspondiente no injerencia por parte del Estado.

Hay tres grandes preguntas que surgen del debate sobre la naturaleza y características de ambos grupos de derechos :

- ¿Cuán real es la diferencia en carácter entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales?
- ¿Existe una jerarquía entre estos dos grupos de derechos?
- ¿Qué rasgos específicos caracterizan los medios legalmente definidos de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales?

A lo largo de los años y como consecuencia de diferentes posiciones ideológicas, han surgido algunas respuestas a las interrogantes planteadas que han ido variando sustancialmente en el transcurso del tiempo. Las teorías que sostienen que los derechos humanos son una expresión del derecho natural han dado preferencia a los derechos civiles y políticos. Este enfoque caracterizó la llamada «doctrina occidental de los derechos humanos».

Por otra parte, los Estados socialistas y aquellos en vías de desarrollo se manifestaron en favor de los derechos económicos, sociales y culturales, dándoles mayor jerarquía a éstos que a los civiles y políticos.

Este criterio fue expresado en la Proclamación de Teherán de 1968 : «Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social».

Además, hay que considerar que la política de Naciones Unidas de cooperar en la construcción de estructuras estatales (hay que tener en cuenta el proceso de descolonización que se inicia a partir de la década de los '60), favoreció la asignación de mayor prioridad a los derechos económicos, sociales y culturales, en el entendido que su implementación requería de una mayor presencia estatal.

Sin embargo, los fundamentos de este debate han variado. En la actualidad se le asigna a los ciudadanos, en otras palabras a la sociedad

civil, mayor ingerencia en los asuntos públicos. Esto significa que a través del respeto y cumplimiento de los derechos civiles y políticos hay un mayor control sobre el Estado. Lo anterior implica, por tanto, mayor ingerencia también en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de Naciones Unidas, de 1986, es concordante con lo anterior al expresar que: «la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos».

Los recientes cambios políticos experimentados por los países socialistas y las nuevas tendencias en los países en vías de desarrollo han provocado que el debate sobre la fundamentación de los derechos humanos se concentre en otros aspectos. En la actualidad el enfoque tiende a la búsqueda de la unidad y el equilibrio en la interpretación de las relaciones entre ambos grupos de derechos. La base conceptual de este enfoque está en el reconocimiento de la dignidad humana.

Lo anterior significa que cualquiera forma de privación de la dignidad humana es inaceptable, considerando, además, que si los derechos humanos no son conferidos por autoridad alguna, tampoco pueden ser negados por ella.

Es importante recordar que la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993, estableció en la Declaración y Programa de Acción de Viena que todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes e interrelacionados.

2. **Características jurídicas de los derechos económicos, sociales y culturales.** El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece la obligación para los Estados Partes de adoptar medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en él. Claramente se establece para los Estados Partes una obligación de carácter internacional, cuyo incumplimiento debe ser considerado como un ilícito.

El Pacto es una ley, por lo tanto no puede ser considerado como una mera exhortación o aspiración. Como señala Louis Henkin: «los derechos que reconce (el PIDESC) son 'humanos', universales y fundamentales como los que figuran en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos...»

Para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, especialmente para su presidente Philip Alston, existe «un contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas». En esta misma línea se ha argumentado que el contenido normativo de un

derecho no puede ser tan indeterminado que de lugar a la posibilidad de que los titulares del mismo no posean ningún derecho particular a nada. En consecuencia, cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, que permita identificar claramente su ausencia o violación cuando se produzca.

La naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Partes fue clarificada por los Principios de Limburgo.⁸ Es importante destacar que estos Principios determinan la manera de interpretar los DESC, para alcanzar el logro progresivo de su aplicación, estableciendo entre otras obligaciones:

- La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos.
- Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como: la prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del PIDESC.
- La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos, dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles.
- La aplicación efectiva puede hacerse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto.⁹

Como expresa el Relator Especial, Danilo Türk: «existe la necesidad de una interpretación holística y coherente de todos los derechos humanos. Ello se requiere para lograr que los procesos de realización de los derechos humanos estén de acuerdo con el postulado básico de la dignidad humana...»¹⁰

8 Entre los días 2 y 6 de junio de 1986, se reunió en Maastricht, Países Bajos, un grupo de expertos internacionales convocados por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburgo y el Instituto Urban Morgan para los Derechos Humanos de la Universidad de Cincinnati (Ohio, EUA). El propósito de esta reunión fue considerar la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados Partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

9 *PNUD Desarrollo Humano Informe 1991*, pp. 18, 19, 62 y 63.

10 *Supra* nota 7, pág. 26.

II. Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales

1. **Obligación de los Estados.** El Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales ha reconocido que en muchos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos, incluso, indispensables para dar cumplimiento a las obligaciones contenidas en el PIDESC. Sin embargo, el establecimiento de tales medidas no agotan por sí mismas las obligaciones de los Estados.

Siguiendo el criterio establecido por el Comité, cabe considerar como medidas apropiadas, además de las legislativas, el establecimiento de recursos judiciales respecto a los derechos que pueden considerarse **justiciables**. De hecho, los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ya se encuentran obligados a garantizar que toda persona pueda interponer un «recurso efectivo» cuando sus derechos y libertades reconocidos hayan sido violados (incluso los derechos a la igualdad y a la no discriminación).

Según el Comité, el PIDESC contiene derechos que «cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales», agrega que «pareciera difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables».

Las disposiciones justiciables, reconocidas en el PIDESC, son las siguientes:

- Art. 3, que establece el compromiso de los Estados de «asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos...» (Principio de no discriminación).
- Art. 7, inciso i) del apartado a), que reconoce el derecho de toda persona a «un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual».
- Art. 8, que se refiere a los derechos sindicales.
- Art. 10, párrafo 3º, que establece la obligación de «adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido

y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil».

- Art. 13.2 a) y párrafos 3 y 4), reconoce que para alcanzar el derecho de toda persona a la educación «la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente». También se establece el compromiso de los Estados Partes «a respetar la libertad de los padres, y en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones».
- Art. 15.3, se establece el compromiso de los Estados para «garantizar la indispensable libertad para la investigación científica y para la libertad creadora».

Sin embargo, hay que tener en cuenta que el Comité también ha señalado que son «apropiadas» otras medidas para lograr progresivamente el cumplimiento de estos derechos, tal es el caso de las medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social.

2. **La noción de justiciabilidad.** Resulta claro cual es el sentido de justiciable, pero al tratar de aplicar este concepto en los derechos económicos, sociales y culturales surgen evidentes dificultades.

En el último tiempo se ha desarrollado una discusión en torno al alcance de la noción de «justiciabilidad». Se señala que esta noción no debe relacionarse exclusivamente con modelos judiciales (judicializar), sino que debe incorporar un amplio concepto de la idea de «seguimiento» por parte de los llamados órganos de control, tanto a nivel nacional como internacional.

Lo expresado arriba no debe inhibir la búsqueda de modelos y mecanismos más perfectos para «judicializar» los derechos económicos, sociales y culturales, en los ámbitos constitucional y procesal.

El compromiso de los Estados Partes es lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el Pacto. Tal obligación reconoce por sí misma la imposibilidad de un cumplimiento total e inmediato de los compromisos adquiridos, pero, como se ha expresado anteriormente, no autoriza a los Estados a desestimar esfuerzos para alcanzar la plena efectividad de las normas. En este sentido, como indica el Comité, hay una diferencia con las obligaciones emanadas del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, en ningún caso la progresividad se puede interpretar de manera que se prive de contenido significativo a la obligación.

Con un enfoque centrado en la eficacia de la norma, el análisis de las obligaciones que emanan del Pacto lleva a determinar que existe una obligación mínima que asegura la satisfacción, en niveles esenciales, de cada uno de los derechos. Una interpretación contraria, lleva al absurdo de pensar que el Pacto carece en gran medida de razón de ser como fuente de obligaciones internacionales.

Es importante destacar, que el Comité ha reiterado en forma consistente que la falta de recursos económicos no autoriza a los Estados a desvincularse de su obligación de implementar de forma progresiva las disposiciones contenidas en el Pacto. A lo anterior se puede agregar que el Comité ha expresado que ante 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».

Se debe llamar la atención sobre el hecho de que los Estados Partes deben adoptar medidas, pero que también la comunidad internacional tiene responsabilidad al respecto. El Comité ha señalado que la referencia a los recursos lo es tanto a aquellos internos, como «a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y asistencia internacionales».

El papel esencial de la cooperación destinando a facilitar la plena efectividad de los derechos pertinentes, se destaca en disposiciones específicas contenidas en los artículos 11.2, 15.4, 22 y 23 del PIDESC.

3. **Protección de los derechos civiles y políticos y los DESC : una visión integrada.** El impacto que tiene el desarrollo de una visión integrada entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales ha permitido un desarrollo interesante en los mecanismos de protección que contiene el sistema europeo. Cuatro han sido las líneas argumentales utilizadas :

- a) Principio de no discriminación del art. 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La cláusula de no discriminación es aplicable también en relación con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales.¹¹

11 El Comité de Derechos Humanos explicó el alcance de este principio : «Although article 26 requires that legislation should prohibit discriminations, it does not itself contain any obligation with respect to the matters that may be provided for by legislation. Thus it does not, for example, require any State to enact legislation to provide for social security. However, when such legislation is adopted in the exercise of a State's sovereign power, then such legislation must comply with article 26 of the Covenant». Ver Martin Scheinin, *Economic and Social Rights as Legal Rights, in Economic, Social and Cultural Rights, a Textbook*, Editado por Asbjorn Eide, Catarina Krause y Allan Rosas, pág. 44, 1995.

- b) Salvaguardas procesales fundadas en la cláusula del juicio justo. Esta cláusula ha sido considerada punto de partida para interpretaciones destinadas a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en el ámbito europeo, a través de la norma contenida en el artículo 6(1) de la Convención Europea de Derechos Humanos.
- c) Limitaciones al ejercicio de otros derechos, en las que los DESC pueden recibir indirecta protección a través de la implementación y supervisión de tratados de derechos civiles y políticos, que en caso de interferencia, se benefician de consideraciones relativas a los derechos económicos y sociales.
- d) Refuerzo de la protección judicial de los derechos económicos y sociales a través de una aproximación integrada con los derechos civiles y políticos. Recientemente la Comisión Europea de Derechos Humanos ha fundado un caso de daño ecológico y los subsecuentes problemas de salud, en la violación del art. 8° de la Convención Europea, que se refiere a la protección de la vida privada y familiar.

4. **Desarrollo internacional de la justiciabilidad de los DESC.** En el plano internacional se han dado algunos pasos hacia la justiciabilidad de los DESC, con diversos grados de desarrollo y de éxito :

- a) La protección y promoción de los derechos económicos y sociales que se realiza a través de la acción de OIT y especialmente del procedimiento de reclamaciones ante el Comité de Expertos o el Comité de Libertad de Asociación.
- b) El proyecto de Protocolo Adicional de la Carta Social Europea sobre Reclamaciones Colectivas. Este tipo de reclamaciones permitiría incluir a los empleadores, sindicatos y otras organizaciones no gubernamentales relevantes.
- c) El refuerzo del carácter legal de los derechos económicos y sociales en la Unión Europea, a través del desarrollo del Derecho Comunitario, especialmente luego del Tratado de Maastricht.
- d) El proyecto de Protocolo Adicional al PIDESC, el cual contendría un procedimiento para presentar peticiones ante el Comité.

5. **El individuo como sujeto de derecho internacional.** La protección jurídica internacional de los derechos humanos sigue siendo subsidiaria del derecho interno. El principio del agotamiento previo de los recursos internos sigue estando vigente, no obstante que se ha establecido que

debe regularse y aplicarse de tal forma que no impida el control de parte de los órganos jurisdiccionales internacionales.¹²

El individuo está siendo considerado sujeto del Derecho Internacional, aunque de forma limitada. El proceso para la generalización de su subjetividad internacional continúa abierto y en desarrollo. Sin embargo, en muchos casos posee la titularidad procesal para denunciar y actuar internacionalmente frente a violaciones a los derechos humanos cometidas por el Estado o sus agentes. En la Convención Europea de Derechos Humanos encontramos un claro ejemplo de este progreso.

No obstante, en materia de derechos económicos, sociales y culturales hay opiniones contrarias a la posibilidad de establecer un procedimiento de peticiones individuales ante los órganos de control, fundamentándose en razones prácticas más que en argumentos de fondo. Así lo manifestó la OIT en sus consideraciones al proyecto de Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador.

6. **La protección de los DESC en el sistema interamericano de derechos humanos.** Como ha expresado el jurista argentino, Eugenio Raúl Zaffaroni: «El control de los espacios judiciales nacionales es una de las funciones prácticas más importantes que puede desempeñar el derecho internacional de los derechos humanos, vigilando a los órganos judiciales nacionales para que decidan y resuelvan conforme a esos derechos que imponen los tratados mundiales y regionales en la materia».¹³

El control ha sido siempre resistido por los Estados, fundando tal actitud en diversas razones políticas, pero también jurídicas. Dentro de estas últimas se destaca el argumento que señala que el derecho internacional obliga a los Estados, pero no se integra al derecho interno. Este argumento fundado en una visión dualista del derecho sirve más a propósitos políticos, que jurídicos, pues contribuye a establecer un doble criterio respecto a la forma de aplicar el derecho internacional en el ámbito interno.

El sistema interamericano de protección adolece de serias limitaciones para salvaguardar adecuadamente los derechos de las víctimas, una vez

12 Sobre esta materia es interesante la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos Viviana Gallardo et al.; Godínez Cruz vs. Honduras y Gangaram Panday vs. Surinam.

También es importante la Opinión Consultiva N° 11 de la Corte, de agosto de 1990.

13 Eugenio Raúl Zaffaroni, *Los aspectos prácticos del derecho internacional americano de los derechos humanos*, pág. 86, en Nueva Sociedad 112.

producida una violación a tales derechos. Dentro de estas limitaciones está el que la víctima o sus representantes no pueden accionar por sí ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte), porque la presentación de la denuncia se debe hacer ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y ésta es quien actúa ante la Corte.

Los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran protegidos por la Convención Americana, a través de una disposición genérica contenida en el artículo 26. Esta norma establece el compromiso para los Estados Partes de «adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación...»

El significado y alcance de la Convención pueden ser medidos por sus posibles efectos jurídicos en el derecho interno de los Estados Partes. El art. 2° establece la obligación de incorporar a la legislación interna las disposiciones relevantes de la Convención. Por su parte, el art. 25 de la Convención reconoce a toda persona el derecho a un recurso efectivo ante los jueces o tribunales nacionales para salvaguardar sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, por la Constitución o por la ley.

La Novena Opinión Consultiva (OC-9) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987), precisó que de la obligación general de respetar los derechos humanos reconocidos en la Convención, se derivaba el derecho de toda persona a «un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes» para la protección de sus derechos fundamentales reconocidos por la Convención, la Constitución o la Ley.

Mediante el establecimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana (1988) o Protocolo de San Salvador, se pretendió dar desarrollo a los derechos contenidos en el citado artículo 26. Sin embargo, la no entrada en vigor de este instrumento mantiene aún incompleto el sistema.

A pesar de que el Protocolo Adicional no produce completamente los efectos jurídicos deseados, abre una interesante brecha para la acción protectora de los derechos humanos. En efecto, el Protocolo establece la obligación para los Estados Partes de adoptar «las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias» para hacer efectivos los derechos consagrados (art.2°). Esta norma declarativa, junto al principio de no discriminación (art.3°), fijan el marco de la responsabilidad estatal.

En cuanto al sistema de protección diseñado por el Protocolo Adicional, se establece un mecanismo de presentación de informes periódicos por los Estados Partes, los que se deberán presentar al Secretario General de la OEA, quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura (CIECC), para su examen. Copia de estos informes será remitida a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

El mecanismo del art. 19 del Protocolo contiene la novedad de involucrar a otros órganos especializados de la OEA, a través de los informes que envíe el Secretario General, y a su vez estos organismos especializados pueden presentar informes al CIES y al CIECC, en aquellas materias de su competencia relativos al cumplimiento de las normas contenidas en el Protocolo.

Sin embargo, el mecanismo más interesante es el constituido por el «sistema de peticiones individuales» que regula la Convención Americana a través de los artículos 44 a 51 y 61 a 69. El Protocolo establece que procede la aplicación de este sistema, sea a través de la participación de la Comisión o de la Corte, respectivamente, en caso de violación a los derechos de asociación y libertad sindical (art. 8.1 (a)) y al derecho a la educación (art. 13), por acción imputable directamente a un Estado Parte.

Sin perjuicio de lo anterior, la CIDH está facultada para formular «observaciones y recomendaciones» sobre la situación de los DESC «en todos o en algunos Estados partes», las que puede incluir en su Informe Anual a la Asamblea General de la OEA o en un Informe Especial.

Los diferentes mecanismos de protección contemplados en el Protocolo Adicional, permitirían un control más o menos efectivo sobre el grado de realización de los DESC y en caso de violación atribuible a la acción del Estado, un procedimiento ágil para elevar las peticiones individuales, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. Sin embargo, tal como expresamos inicialmente, todo el sistema de protección se encuentra incompleto debido a la no entrada en vigor del Protocolo Adicional.

No obstante lo anterior, el artículo 42 de la Convención Americana abre una posibilidad de acción mientras no entre en vigor el Protocolo. El art. 42 dispone que los Estados Partes deben remitir a la CIDH copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del CIES y del CIECC, a fin de que aquella vele porque promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta enmendada de la OEA. Asimismo, el artículo 43 agrega que los «Estados Partes se obligan a proporcionar a la Comisión

las informaciones que ésta solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.»

III. Síntesis

Finalmente, pero no en el entendido de haber agotado la discusión sobre el tema, sino de estar dando los primeros pasos en un proceso hacia la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es conveniente tratar de sintetizar algunos de los conceptos y argumentos enunciados.

- Los derechos humanos económicos, sociales y culturales no son normas programáticas carentes de valor jurídico, sino que tienen la misma validez, legitimidad y eficacia que las normas contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- La implementación progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, o la escasa disponibilidad de recursos, no constituyen una excusa legítima para que los Estados no cumplan con sus obligaciones internacionales, especialmente en el diseño e implementación de mecanismos efectivos de protección de los grupos vulnerables de la sociedad.
- La protección de los derechos humanos no es solamente una responsabilidad interna de los Estados, sino que también lo es de la comunidad internacional, lo que se debe reflejar en los programas de cooperación y en las medidas adoptadas para la asistencia técnica y financiera.
- Los mecanismos de protección de los derechos humanos no sólo abarcan modelos judiciales de protección, sino que también comprenden mecanismos legislativos, financieros, políticos y sociales, entre otros.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS.

MICHAEL J. REED HURTADO
COMISIÓN INTERNACIONAL DE JURISTAS, GINEBRA

Introducción

La normativa vigente en la región americana sobre derechos económicos, sociales y culturales es deficiente. Similarmente, los esfuerzos realizados por los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos para impulsar el respeto de estos derechos en los países de la región han sido escasos. Por lo tanto, resulta imprescindible introducir el tema, señalando cual es el marco de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. Recién luego se podrán articular estrategias viables y concretas para contribuir a la realización de estos derechos en nuestros países.

Ante todo hay que poner de manifiesto que el accionar en el plano interamericano es simplemente complementario a la actuación en el plano nacional. Es más, dadas las limitaciones, tanto políticas como técnicas, que presentan los órganos regionales de protección de los derechos humanos, se estima que su papel para lograr la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales es secundario. Al mismo tiempo, creemos que pueden y deben desempeñar mayor protagonismo para respaldar y defender los esfuerzos realizados en los diferentes contextos nacionales.

Con el propósito de centrar la discusión y facilitar el intercambio de opiniones en cuanto al sistema regional que nos ocupa, presentaremos una muy breve reseña general del sistema interamericano de los derechos humanos. En seguida pasaremos al análisis de la normativa regional y la labor de los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos. Nos proponemos examinar las posibilidades prácticas de actuación dentro del régimen existente.

El sistema interamericano de los derechos humanos, observaciones generales

El régimen de promoción y protección de los derechos humanos en la región americana nace a raíz de la Novena Conferencia Internacional

Americana, celebrada en Bogotá en 1948. Allí se fundó la Organización de Estados Americanos, aprobándose la Carta de la OEA. Entre los otros documentos suscritos durante las sesiones, figura la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre, la cual servirá de base para el régimen de protección de los derechos humanos en la región.

La Carta de la OEA establece como propósitos esenciales de la Organización, "promover y consolidar la democracia *representativa*..." y "promover, por medio de la acción cooperativa, su desarrollo económico, social y cultural" (art. 2). Además, dentro de los principios compartidos por los países del continente se incluyen "los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo" (art. 3). Más adelante, examinaremos el contenido de la Carta relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales.

A su vez, la Declaración Americana presenta concretamente la más amplia gama de derechos humanos en el contexto regional. La Declaración versa sobre los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. No es un tratado propiamente dicho, y en el momento de su promulgación carecía de obligatoriedad. No obstante, en el presente, se ha establecido que muchas de sus disposiciones pertenecen al derecho consuetudinario. En la práctica de los Estados americanos se acepta el valor consuetudinario de la Declaración Americana.

El tratado general sobre derechos humanos es la Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en 1969 en San José de Costa Rica (también llamada Pacto de San José), la cual entra en vigencia a partir de julio de 1978. Por ser un tratado, la Convención se ha convertido en la pieza central del sistema. Aunque en su preámbulo afirma la interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos, la Convención Americana no brinda un tratamiento concreto a los derechos económicos, sociales y culturales. Esto significa un retroceso de lo establecido en la Declaración Americana. Por otro lado, la Convención significó un gran avance, en términos generales, pues sirve de base para el funcionamiento de los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos en la región. En sus disposiciones, la Convención Americana legitima la existencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la Comisión)¹ y la faculta para "promover la observancia y la

1 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tuvo una existencia polémica a partir de 1960 como un órgano de investigación y de promoción de los derechos humanos. Recibió un reconocimiento formal por medio de la enmienda a la Carta de la OEA, antes mencionada, efectuada a través del Protocolo de Buenos Aires de 1967 (Carta de la OEA, arts. 111 y 150). Consecuentemente, la Comisión se establece concretamente dentro de un sistema de protección de los derechos humanos en la región por medio de la Convención Americana, que en sus artículos 34 al 51 y 70 al 73 la faculta para actuar y regula su funcionamiento. Desde la entrada en vigencia de la Convención, la Comisión también se encuentra regida por su Estatuto, aprobado

defensa de los derechos humanos". (Convención Americana, art. 41.) Establece además la base para la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (la Corte) y sienta los fundamentos de su organización, competencia y funciones.

La Comisión funciona como un órgano cuasi-judicial facultado para examinar peticiones individuales que aleguen violaciones a los derechos humanos. Paralelamente la Comisión también puede desempeñar observaciones in situ, examinando la situación de los derechos humanos en un determinado país. Igualmente, puede llevar a cabo estudios temáticos, como por ejemplo la situación de los derechos de la mujer o el desplazamiento interno. Dentro de sus otras funciones se destacan: comparecer ante la Corte en los casos previstos por la Convención, consultar a la Corte sobre la interpretación de los tratados de derechos humanos, y presentar proyectos normativos para la protección de los derechos humanos.

Cabe anotar que los Estados miembros de la OEA que no son parte de la Convención Americana, están igualmente sometidos a aceptar la supervisión de la Comisión con respecto a las comunicaciones individuales que la Comisión reciba, pues se ha determinado a través de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires, que la Declaración Americana y el Estatuto de la Comisión han adquirido carácter obligatorio para todos los Estados miembros de la OEA.² En el caso de los Estados que no son parte de la Convención, los derechos humanos están definidos por aquellos consagrados en la Declaración Americana. (Estatuto de la Comisión, art. 1.2.b.)

El otro órgano de protección, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se crea en 1978 a raíz de la entrada en vigencia de la Convención Americana. La Corte funciona como un organismo judicial a nivel internacional. Su competencia y funciones están regidas por la Convención Americana, en sus artículos 52 al 73. Similar a la Comisión, la Corte también cuenta con un estatuto y un reglamento que especifican lo establecido en la Convención. Las funciones de la Corte comprenden dos tipos de competencia. La primera es una competencia contenciosa, limitada al reconocimiento expreso por parte de los Estados Partes de la Convención

por la Asamblea General de la OEA en octubre de 1979, y por su Reglamento, aprobado por la Comisión en abril de 1980 y modificado varias veces por la misma desde su aprobación.

2 Resolución No. 23/81, Caso 2141 (Estados Unidos de América) del 6 de marzo de 1981, párr. 15-17 contenido en CIDH, Informe Anual de la Comisión de Derechos Humanos 1980-81, OEA/Ser. L/V/II.54, doc. 9 rev. 1, 16 octubre 1981, págs. 42-43 (estableciendo la obligatoriedad de los instrumentos de derechos humanos mencionados y proporcionando la base legal para la actuación de la Comisión con respecto a Estados miembros de la OEA que no son partes de la Convención Americana.

Americana. Los casos que pueden ser examinados por la Corte tienen que haber sido sometidos a la Comisión y haber agotado los procedimientos establecidos dentro de ese órgano. Debe ser la Comisión o el Estado Parte el que presente el caso. Los denunciantes no tienen derecho a recurrir directamente a la Corte. (Convención Americana, arts. 61-63.) Las decisiones contenciosas de la Corte son de carácter obligatorio, incluso son ejecutables a través del régimen interno del respectivo país. (art. 68)

La segunda competencia, denominada consultiva, permite a la Corte dar opiniones respecto de la interpretación de la Convención o otros instrumentos de derechos humanos, cuando así lo solicita un Estado Miembro o un órgano especializado de la OEA. (Convención Americana, art. 64.) Los Estados Miembros también pueden pedir una opinión consultiva a la Corte acerca de la compatibilidad de sus leyes internas con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ambas competencias de la Corte —contenciosa y consultiva— han demostrado ser esenciales en la protección de los derechos humanos.

En definitiva, los textos que nos servirán de apoyo para la discusión concreta de los derechos económicos, sociales y culturales son la Carta de la OEA, la Declaración Americana y la Convención Americana. Reiteramos que la Declaración ha adquirido un valor vinculante para todos los Estados Miembros de la OEA.³

La normativa interamericana sobre derechos económicos, sociales y culturales

La Declaración Americana constituye la pieza central y edificadora de la normativa americana sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Entre los derechos consagrados por ella se encuentran: el derecho a la

3 A este respecto, la Corte dictaminó en una de sus opiniones consultivas:

Para los Estados Partes en la Convención la fuente concreta de sus obligaciones, en lo que respecta a la protección de los derechos humanos es, en principio, la propia Convención. Sin embargo hay que tener en cuenta que a la luz del artículo 29.d), no obstante que el instrumento principal que rige para los Estados Partes en la Convención es esta misma, no por ello se libera de las obligaciones que derivan para ellos de la Declaración por el hecho de ser miembros de la OEA.

La circunstancia de que la Declaración no sea un tratado no lleva, entonces, a la conclusión de que carezca de efectos jurídicos...

Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párrs. 46-47.

preservación de la salud y al bienestar, art. XI; el derecho a la educación, art. XII; el derecho a los beneficios de la cultura, art. XIII; el derecho al trabajo y una justa retribución, art. XIV; el derecho al descanso y a su aprovechamiento, art. XV; el derecho a la seguridad social, art. XVI; y el derecho de asociación, art. XXII.

Otro documento a destacar es la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, aprobado junto a la Declaración Americana y a la Carta de la OEA en la Novena Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá en 1948. La Carta de Garantías Sociales representó en el momento de su aprobación un importante avance, declarando los derechos del trabajador, buscando brindarle protección dentro del ámbito laboral. El contenido del documento carece de fuerza, pues dada la falta de respaldo de los Estados después de su aprobación tiene un muy reducido valor declarativo.

Alguna normativa relevante a los derechos económicos, sociales y culturales se incorporó a la Carta de la OEA en la reforma efectuada a través del Protocolo de Buenos Aires de 1967. En este marco debemos recalcar los artículos 33, 44 y 48 de la Carta. Estos tres artículos, en diferentes grados, consagran derechos económicos, sociales y culturales.⁴ El artículo 33 de la Carta establece las metas básicas de los Estados Americanos, ofreciendo un marco de referencia para la interpretación de los derechos. Dentro de los objetivos planteados encontramos, por ejemplo salarios justos, propicias condiciones de trabajo, erradicación del analfabetismo, nutrición y vivienda adecuadas. Por su lado, el artículo 44 de la Carta consagra expresamente los siguientes derechos: el derecho al trabajo (incluyendo salarios justos y el derecho a la seguridad social), el derecho de asociación (incluyendo el derecho a la huelga y la negociación colectiva), y el derecho a la asistencia

4 Refiriéndose a la naturaleza de las disposiciones que incorporó el Protocolo de Buenos Aires, la Comisión declaró:

«...en este instrumento no se reconocen derechos humanos cuyo cumplimiento pueda ser reclamado a un Estado, sino que se establecen objetivos de desarrollo económico y social a ser alcanzados por los Estados a través del esfuerzo interno y de la cooperación internacional»...

Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1983-1984, OEA/Ser. L/V/II.63, doc. 10, 28 septiembre 1984, pág. 138. La declaración de la Comisión carece de bases jurídicas; no existe razón por la cual no debieran regir los principios del derecho internacional de los tratados al interpretar el sentido de las disposiciones de la Carta de la OEA. Véase Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Mas aún, el preámbulo y el artículo 26 de la Convención Americana expresamente incorpora al régimen regional aquellos derechos contenidos en la Carta de la OEA.

legal para hacer valer los derechos.⁵ Paralelamente, el artículo 48 de la Carta establece de manera expresa el derecho a la educación. De acuerdo a esta disposición, los Estados Miembros se comprometen a proporcionar educación primaria obligatoria y gratuita. En cuanto a la educación media, los Estados asumen otra obligación mensurable a través del tiempo, a saber, extender la educación media progresivamente a la mayor parte de la población.

En el contexto de la Carta de la OEA, también es importante resaltar la existencia de organismos interamericanos especializados en materia de educación, desarrollo y salud, tales como el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Consejo Interamericano Económico y Social, y la Organización Panamericana de la Salud. Sin embargo debe señalarse que el objetivo de estos órganos no es obrar en el marco de los derechos humanos, y sus operaciones no se llevan a cabo en este plano. Más aun, el grado de cooperación entre los diferentes organismos es pobre y su actuación ha sido escasa.

Por su parte, la Convención Americana carece casi totalmente de disposiciones referentes a los derechos económicos, sociales y culturales. La norma más evidente es la establecida por el artículo 26 de la Convención que invoca el principio del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.⁶ No obstante la vaguedad de la disposición, creemos

5 El artículo 44, en sus partes relevantes, establece:

...

b) El trabajo es un derecho y un deber social, otorga dignidad a quien lo realiza y debe prestarse en condiciones que, incluyendo un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de trabajar;

c) Los empleadores como los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad y su independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva;

...

i) Disposiciones adecuadas para que todas las personas tengan la debida asistencia legal para hacer valer sus derechos.

6 El artículo 26 de la Convención Americana establece:

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

que este artículo presenta una obligación que no dista de la establecida en el plano universal. El principio del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales, limitado solo por los recursos disponibles, es común al plano universal.⁷

El artículo 26 de la Convención incorpora al régimen de protección de los derechos humanos los derechos reconocidos por la Carta de la OEA. La Convención, en su preámbulo, reitera la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, y toma nota de la incorporación de estos derechos a la Carta de la OEA a través del Protocolo de Buenos Aires. En relación al trabajo y la educación, los artículos de la Carta de la OEA disponen un contenido aplicable. La lectura del texto del artículo 26 de la Convención dentro de los parámetros establecidos por la Convención,⁸ la jurisprudencia de los órganos de derechos humanos⁹ y el derecho internacional de los tratados¹⁰ conduce necesariamente a la conclusión que los Estados partes de la Convención Americana están obligados a respetar y a garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales expresados en la Carta de la OEA.

La redacción del artículo 26 de la Convención Americana no es la ideal, pero dentro de la evolución del derecho internacional, los derechos codificados en la Carta de la OEA son exigibles progresivamente. Es mas, algunos de los derechos, como la educación primaria o el derecho de huelga, son y deben ser exigibles inmediatamente. El artículo 26 puede servir de base para el desarrollo de la jurisprudencia regional.

7 Véase Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.1.

8 El artículo 29 de la Convención Americana establece normas de interpretación que favorecen la más amplia aplicación de las disposiciones de la Convención. Véase Convención Americana, art. 29.

9 En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminó en una opinión consultiva:

... en cuanto a la interpretación de tratados, puede sentarse el criterio de que las reglas de un tratado o convención deben interpretarse en relación con las disposiciones que aparezcan en otros tratados que versen sobre la misma materia. También puede definirse el criterio de que las normas de un tratado regional, deben interpretarse a la luz de la doctrina y disposiciones de los instrumentos de carácter universal.

La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 51. Al interpretar el artículo 29, literal b) de la Convención, la Corte concluyó que "si a una misma situación son aplicables la Convención Americana y otro tratado internacional, debe favorecer la norma más favorable a la persona humana." Ibid, párr. 52.

10 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

La Convención también se ocupa específicamente de algunos de los derechos que nos conciernen. Por ejemplo, la libertad de asociación se encuentra protegida por el artículo 16; el artículo 17 enumera medidas especiales a ser tomadas con respecto a la protección de la familia; y el artículo 21 reconoce el derecho a la propiedad privada.

Existen otras disposiciones en la Convención, las que si bien no establecen derechos económicos, sociales y culturales, pueden ser utilizadas como instrumentos para hacer valer estos derechos o para basar un reclamo sobre su violación a través del mecanismo de comunicaciones o peticiones individuales ante la Comisión. Por ejemplo, una violación al derecho a la vida, puede plantearse como resultado de una degradación total de las condiciones de salubridad en una comunidad específica.

Más allá del mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión que establece la Convención Americana, el artículo 42 del tratado faculta a la Comisión para velar por los derechos económicos, sociales y culturales en el estudio de informes sometidos por los Estados sobre el tema.¹¹ Basta decir que la Comisión no se ha encargado de desempeñar esta función.

En función de lo establecido en la Convención Americana para la incorporación explícita de derechos al régimen de protección del sistema interamericano,¹² se aprobó en 1988 en San Salvador el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). El Protocolo no está aún vigente; su artículo 21 establece que entrará en vigor cuando once Estados depositen los respectivos instrumentos de ratificación o adhesión. Hasta la fecha se han registrado siete ratificaciones y una adhesión.¹³ Debemos emprender acciones para estimular la ratificación o adhesión del Protocolo por parte de los Estados de la región, para lograr su entrada en vigor.¹⁴

11 El proyecto de Convención facultaba a la Comisión a examinar los informes de los Estados americanos "a fin de que ella verifique si están cumpliendo con las obligaciones antes determinadas". Colautti, Carlos E., *El Pacto de San José de Costa Rica*, (1989), pág. 135.

12 Convención Americana, arts. 31, 76 y 77.

13 Los Estados que han ratificado el Protocolo de San Salvador son: Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, y Uruguay. Suriname se adhirió al Protocolo.

14 No obstante, la reciente ratificación del Protocolo de San Salvador por México genera expectativa, dada la influencia política que tiene este Estado en la región. El autor también tiene por entendido que la ratificación del Protocolo se está debatiendo dentro en Colombia; urge, entonces, coordinar esfuerzos para estimular y asegurar que esta acción se lleve a cabo.

La elaboración del Protocolo tiene una larga historia, cuyo examen revela las tendencias de los países con respecto a las obligaciones que se derivan de los derechos económicos, sociales y culturales.¹⁵ La "historia legislativa" del Protocolo de San Salvador es reveladora de las cambiantes posiciones de la Corte y de la Comisión frente a estos derechos.

Sin menospreciar la importancia del proceso de elaboración del Protocolo de San Salvador como ejercicio normativo, la contribución práctica del Protocolo es, a nuestro juicio, bastante reducida. Enuncia una serie de derechos a partir de su artículo 6 hasta el 14 —a saber, el derecho al trabajo; condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; derechos sindicales; derecho a la seguridad social; derecho a la salud; derecho a un medio ambiente sano; derecho a la alimentación; derecho a la educación; y el derecho a los beneficios de la cultura. En sus artículos 15 al 18, provee elementos de protección especial para la familia, la niñez, los ancianos, y las personas que sufren de discapacidades.

Hacemos la aseveración de que en la práctica el Protocolo tiene poca trascendencia, pues el mecanismo de contralor sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Estados, quizás el elemento más importante de un documento de este tipo, es supremamente débil. El artículo 19 del Protocolo establece los medios de protección. De acuerdo a este artículo, salvo dos excepciones que especificaremos a continuación, los Estados partes en el Protocolo deben presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas adoptadas para lograr la realización de los derechos enunciados en el texto. Igualmente, este artículo faculta a la Comisión para formular observaciones y recomendaciones sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de una facultad que la Comisión ya posee de acuerdo a los artículos 41.b, c, y d, 42 de la Convención Americana, y el artículo 64 de su Reglamento.¹⁶ Estimamos, entonces, que

15 Véase Leblanc, Larry, *El Protocolo Adicional a la Convención Americana y sus antecedentes*, Cuadernos de análisis jurídico, vol. 25, abril de 1993, págs. 33-56.

16 El artículo 64 del Reglamento de la Comisión establece:

1. Los Estados Partes deben remitir a la Comisión copia de los informes y estudios indicados en el Artículo 42 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en la misma fecha en que los someten a los órganos correspondientes.
2. La Comisión podrá pedir a los demás Estados miembros informaciones anuales sobre los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
3. Cualquier persona, grupo de personas u organización podrá presentar a la Comisión informes, estudios u otra información sobre la situación de tales derechos en todos o algunos de los Estados miembros...

...6. La Comisión formulará las observaciones y recomendaciones pertinentes sobre la situación de tales derechos en todos o algunos de los Estados miembros y las incluirá en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.

en vez de esperar a que el Protocolo entre en vigor, se deberían dar pasos para que la Comisión desempeñe sus funciones en el marco del régimen vigente.

Con respecto a las excepciones antes mencionadas, el artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador establece que los derechos sindicales (artículo 8) y el derecho a la educación (artículo 13) pueden ser considerados por la Comisión y, cuando proceda, por la Corte, en el marco del sistema de peticiones individuales en virtud de lo dispuesto en la Convención Americana. Celebramos el reconocimiento expreso de que la violación de estos derechos sea inmediatamente considerada a través del proceso de peticiones individuales. Es necesario recordar que no sólo estos derechos, sino otros derechos económicos y sociales, ya son justiciables dentro del marco de la Convención Americana, la Carta de la OEA y la Declaración Americana. Así lo ha reconocido la Comisión en su práctica, como veremos.

Finalmente, y como evidencia de la voluntad política de los Estados americanos a dar pasos para lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, existen una serie de resoluciones de la Asamblea General de la OEA que reiteran la importancia de estos derechos y solicitan a los órganos de derechos humanos que les den una efectiva protección en la región.¹⁷ Dicho esto, creemos que queda demostrado que el sistema interamericano presenta elementos normativos suficientes para que se realice una tarea concreta por parte de los órganos de protección de los derechos humanos. A nuestro juicio, la Comisión puede utilizar el mecanismo de peticiones individuales en el caso que se violen algunos de los derechos económicos, sociales y culturales, lo que ya ha hecho. Por otro lado, pensamos que la Comisión está facultada para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo ejercer la tarea de supervisión del desarrollo progresivo de aquellos derechos que no son inmediatamente ejecutables, tal como lo especifica el artículo 64 de su Reglamento.

Los órganos interamericanos de derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales

Los órganos interamericanos de protección de los derechos humanos no han cumplido un rol substancial en lograr el respeto de los derechos

¹⁷ Por ejemplo, OEA Doc. AG/RES. 543 (XI-0/81) (señalando la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales y reafirmando que la protección efectiva de los derechos humanos debe incluir la protección de estos derechos); OEA Doc. AG/RES. 619 (XII-0/82) (reiterando lo dicho anteriormente y promoviendo la aprobación de un protocolo a la Convención sobre estos derechos); y más recientemente, OEA Doc. AG/RES (XXIII-0/93) (pidiéndole a la Comisión que continúe con su trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales).

económicos, sociales y culturales. Su actuación podría ser calificada de indolente. Salvo en pocas ocasiones, en general la Comisión y la Corte han tratado los derechos económicos, sociales y culturales como simples cuestiones incidentales.

De ninguna manera se puede aceptar el argumento de que estos derechos son simples enunciados que contienen las buenas intenciones de los Estados en material social y económica. Los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en diversos instrumentos regionales presentan un esquema de obligaciones jurídicas para los Estados de la región. Hoy en día, si estos derechos carecen de operatividad en el sistema interamericano, no es por la falta de especificidad de la normativa, sino por falta de voluntad política de los Estados y falta de voluntad de los órganos intergubernamentales encargados de velar por su vigencia.

I. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

A. Tendencias de la Comisión con respecto a los derechos económicos, sociales, y culturales

De manera global, podemos establecer tres períodos que marcan la propensión de la Comisión hacia los derechos económicos, sociales y culturales. La primer etapa rodea la elaboración de la Convención Americana, cuando asumió una posición que desfavorecía la inclusión de los derechos económicos sociales y culturales en el texto de la Convención. La Comisión se alineó con la mayoría de los Estados que veían estos derechos como derivados de o incidentales a las políticas de desarrollo de los países.¹⁸ Esta, sin duda, fue la etapa más marcada por el conservadurismo de la Comisión. A partir de los años 70, la Comisión asumió un rol progresista y empezó a examinar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en sus investigaciones sobre países específicos. Esta etapa se extiende hasta la década de los 80, en donde reiteradamente la Comisión expresó el concepto de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. Asimismo, la Comisión asumió un rol de liderazgo en la

¹⁸ Véase Colautti, págs. 130-131.

elaboración del proyecto que culminó con la aprobación del Protocolo de San Salvador.¹⁹

La aprobación de este protocolo marca el comienzo de la última etapa, la cual se extiende hasta la fecha. La actuación de la Comisión en este último período se caracteriza por la cautela y la reserva.²⁰ El silencio de la Comisión sobre esta materia ha sido casi absoluto durante este lapso, en particular durante la presente década. Esta apreciación no se hace con el propósito de crear un clima acusador, sino con espíritu crítico, con la intención de estimular el trabajo de la Comisión.

A continuación se examina la jurisprudencia de la Comisión desarrollada a partir del trámite de peticiones individuales que alegan violaciones a los derechos humanos, junto a sus informes temáticos y de países, rindiendo de ese modo un panorama de los antecedentes existentes en el sistema interamericano sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

B. Interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos

La Comisión frecuentemente ha expresado el concepto de indivisibilidad de los derechos humanos en sus diferentes escritos. A título de ejemplo, en el contexto de las discusiones sobre el proyecto de protocolo, la Comisión declaró:

«en concepto de la Comisión, existe una estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, ya que las dos categorías constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual ambos exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda

19 En los trabajos preparatorios del protocolo la Comisión expresó:

El propuesto Protocolo Adicional deberá tratar los derechos económicos, sociales y culturales como derechos que corresponden a la persona humana por su calidad de tal, absteniéndose de referirse a ellos como metas u objetivos de desarrollo... Como derechos humanos que son, por tanto, los derechos económicos, sociales y culturales no pueden considerarse como metas deseables sino como imperativos exigibles.

CIDH, Informe Anual 1983-1984, pág. 143. Véase Leblanc, págs. 42-50

20 Quizás dicha reserva se debe al hecho de que existe una fuerte tendencia dentro de los miembros de la Comisión a judicializar la labor del órgano. Por lo tanto, muchas de sus resoluciones recientes manifiestan una visión bastante conservadora, obstaculizando así la consideración de proyectos de decisiones imaginativas basadas en principios de derecho.

justificarse el sacrificio de unos en aras de la realización de otros».²¹

Este tipo de manifestación puede y debe ser utilizado para alentar el trabajo de la Comisión en torno a los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque estas declaraciones no obligan a la Comisión a actuar de una forma determinada, sí presentan un compromiso moral y político de proteger estos derechos. La expresión de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos sigue siendo una constante en el discurso interamericano. Nuestra tarea es conseguir que se vaya de la teoría a la práctica.

C. Informes sobre la situación de derechos humanos en los países de la región

A manera de introducción, transcribimos una conclusión general de la Comisión sobre sus actividades al elaborar informes sobre países. La Comisión declaró:

«Al examinar la situación de los derechos humanos en los distintos países, la Comisión ha tenido que constatar la relación orgánica entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y el descuido de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política, por otra. Y esa relación, según se ha puesto de manifiesto, es, en gran medida, una relación de causa y efecto. En otras palabras, el descuido de los derechos económicos y sociales, especialmente cuando se ha suprimido la participación política, produce la clase de polarización social que conduce, a su vez, a actos de terrorismo por y contra el Gobierno...

El elemento esencial de la obligación jurídica asumida por todo Gobierno en esta materia es procurar la realización de las aspiraciones sociales y económicas de su pueblo siguiendo un orden que dé prioridad a las necesidades básicas de salud, nutrición y educación. La prioridad de 'los derechos de supervivencia' y 'las necesidades básicas' es una consecuencia natural del derecho a la seguridad personal...

La Organización de Estados Americanos, y en particular la CIDH como el órgano específicamente encargado de promover y defender los derechos humanos, tiene la obligación ineludible de desempeñar un rol más activo

21 CIDH, Informe Anual 1983-1984, p. 137.

para proteger los derechos económicos, sociales y culturales, tanto como la tiene para los derechos civiles y políticos».²²

Desafortunadamente, esta última recomendación que la Comisión se hace a sí misma no ha sido puesta en práctica. Consideramos que la declaración es muy acertada, pero vemos con preocupación que la misma se haya hecho hace más de 15 años y la Comisión no ha tomado otras iniciativas en el intervalo para profundizar su compromiso.

La Comisión ha, en contadas ocasiones, aplicado esta doctrina. En algunos de sus informes sobre la situación de derechos humanos en los países de la región ha estudiado las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales como un factor contribuyente a la crítica situación que se observa en esos países. Por ejemplo, en el informe publicado en 1978 sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador hay un capítulo destinado al estudio de estos derechos.²³

Ese informe examina las características generales de la población salvadoreña y toma cuenta del grado de desnutrición, las distintas tasas de mortalidad, de analfabetismo, el porcentaje de la población sin acceso a agua potable y el grado de desempleo. Considera los problemas que se derivan de la tenencia de tierras y de la mala distribución de ingresos,²⁴ concluyendo:

«Estas condiciones sociales y económicas explican, en buena medida, graves violaciones de los derechos humanos que han ocurrido y continúan ocurriendo en El Salvador y, a la vez, obstaculizan el disfrute de los derechos económicos y sociales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta de la OEA, en el artículo 26 de la Convención sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales».²⁵

El informe sobre El Salvador y la conclusión que la Comisión derivó de su estudio ponen de manifiesto el concepto de la interdependencia de los derechos humanos. Por otro lado, la conclusión reproducida manifiesta el rechazo de la Comisión a considerar la degradada condición de los derechos económicos, sociales y culturales como violaciones per se de los derechos humanos. Igualmente debemos decir que la calidad del análisis que se hace con respecto a estos derechos es pobre, y muchas veces la Comisión se limita

22 CIDH, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1979-1980*, OEA/Ser. L/V/II.50, doc. 13 rev. 1, 2 octubre 1980, pág. 143-144.

23 CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador*, OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 23 rev.1, 17 noviembre 1978, págs. 148-152.

24 *Ibid.*, págs. 148-150.

25 *Ibid.*, pág. 152.

tan solo a citar las estadísticas y a manifestar genéricamente su preocupación.

En otro informe ilustrativo de su trabajo, la Comisión examinó en el contexto haitiano la situación del derecho de asociación, el derecho a la educación, el derecho a la preservación de la salud y el bienestar, y el derecho al trabajo, todos los cuales calificó de básicos y fundamentales.²⁶ La Comisión concluyó que los esfuerzos del Gobierno de Haití para garantizar la plena aplicación de estos derechos presentaban muchas limitaciones.²⁷

Otros informes que sirven como ejemplo del trato que le brinda la Comisión a esta temática examinan la situación de los derechos humanos en Argentina,²⁸ Nicaragua²⁹ y Guatemala.³⁰ Aunque la Comisión concluye que existen violaciones a derechos económicos, sociales y culturales, no prosigue a darles el mismo manejo otorgado a los derechos civiles y políticos al formular sus recomendaciones. El estudio de dichos informes revela que la Comisión ha condenado la falta de medidas tomadas por los países para poner en práctica los derechos. Pero no ha sido contundente al formular las recomendaciones para lograr la superación de las violaciones. Tampoco ha

26 CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití*, OEA/Ser. L/V/II.46, doc. 66 rev.1, 13 diciembre 1979, págs. 59-60 y 68-74.

27 En el informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití la Comisión concluyó:

«En cuanto a la eficacia de los derechos a la educación, preservación de la salud y el bienestar, así como el derecho al trabajo y a una justa remuneración, debe decirse que casi no existe, debido principalmente a las condiciones de extrema pobreza, analfabetismo, malas condiciones de higiene, un alto índice de natalidad y mortalidad infantil, desempleo, falta de instalaciones sanitarias, bajo ingreso per capita, etc., que impiden el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Carta de la OEA y en numerosos instrumentos internacionales».

Ibid., pág. 76. La Comisión recomendó que se tomarán las medidas necesarias para asegurar la observancia de los derechos económicos, sociales y culturales e hizo un pedido a la comunidad internacional a rendir asistencia a Haití para lograr el respeto y el disfrute de estos derechos. *Ibid.*, pág. 77.

28 Véase CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Argentina*, OEA/Ser. L/V/II.49, doc. 19, 11 abril 1980, págs. 263-267 (examinando los derechos laborales) La Comisión concluyó que los derechos laborales se han visto afectados por las normas dictadas al efecto y por la aplicación de las mismas, situación que ha incidido particularmente en el derecho de asociación sindical debido a actos de intervención militar y a la promulgación de estatutos legales que vulneran derechos de la clase trabajadora". *Ibid.*, pág. 292.

29 Véase CIDH, *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua*, OEA/Ser. L/V/II.53, doc. 25, 30 junio 1981, págs. 147-163 (analizando la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, en general, y reconociendo los esfuerzos del gobierno para otorgarles vigencia).

30 Véase CIDH, *Cuarto informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala*, OEA/Ser. L/V/II.83, doc. 18, 1 junio 1993, págs. 5-12.

formulado recomendaciones concretas destinadas a establecer un marco que permita supervisar a través del tiempo el cumplimiento de las mismas.

D. La protección especial a las comunidades indígenas y los derechos económicos, sociales y culturales

La Comisión ha expresado reiteradamente que las poblaciones indígenas merecen una protección especial. Sobre el particular, la Comisión ha dicho que "la protección de las poblaciones indígenas constituye tanto por razones históricas como por principios morales y humanitarios, un sagrado compromiso de los Estados".³¹ En su examen de la situación de la población nicaragüense de origen Miskito, la Comisión reconoció los derechos culturales de la comunidad indígena y declaró que existía "una protección legal especial para el uso de su idioma, el ejercicio de su religión, y, en general, de aquellos aspectos vinculados a la preservación de su identidad cultural".³² La Comisión también ha reconocido el derecho de las comunidades indígenas que habitan el continente americano a organizar su vida política, económica, social y cultural, incluido el derecho a explotar de manera autónoma los recursos naturales que les correspondan.³³ En esa línea, la Comisión ha manifestado varias veces su preocupación por la discriminación que sufren las comunidades indígenas en la región y ha notado la precariedad de sus condiciones de vida.³⁴

31 Caso No. 7615 (Brasil), contenido en **Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1984-1985**, OEA/Ser. L/V/II.66, doc. 10, 1 octubre 1985, pág. 31.

32 CIDH, **Informe sobre la situación de los derechos humanos de un sector de la población nicaragüense de origen Miskito** OEA/Ser. L/V/II.62, doc. 10, rev. 3, 29 noviembre 1983 y OEA/Ser. L/V/II.62, doc. 26, 16 mayo 1984, pág. 84. No obstante, la Comisión consideró que el derecho internacional no garantizaba el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos. La Comisión concluyó que los Miskitos no gozaban de protección especial con respecto al derecho a la libre determinación y que además no calificaban como pueblo dentro del marco del derecho internacional. *Ibid.*, pág. 135.

33 Véase, O'Donnell, Daniel, **Protección Internacional de los Derechos Humanos**, 2da. edición (1989), págs. 358-368 (proporcionando un análisis de la doctrina de la Comisión sobre los derechos de los pueblos indígenas).

34 En el contexto colombiano, la Comisión ha examinado la situación de las poblaciones indígenas en el país en sus dos informes sobre la situación de los derechos humanos: CIDH, **Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia**, OEA/Ser. L/V/II.53, doc. 22, 30 junio 1981, págs. 209-218 y 222 (examinando las precarias condiciones de vida de las comunidades indígenas en Colombia y recomendando que "se agilice la aprobación de medidas legislativas orientadas a promover mejores condiciones de vida y desarrollo para las comunidades indígenas, compatibles con la dignidad humana"); y CIDH, **Segundo informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia**, OEA/Ser. L/V/II.84, doc. 39, 14 octubre 1993, págs. 221-236 (examinando, entre otros temas, el derecho de propiedad y el respeto a los derechos culturales de las poblaciones indígenas).

Hacemos un breve paréntesis para puntualizar que se está elaborando, dentro del marco de los trabajos de la Comisión, un proyecto de declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas en la región americana. La elaboración del proyecto ha contado con una insuficiente participación de estas comunidades, lo cual vemos con mucha preocupación. En la sección del proyecto que trata sobre los derechos económicos, sociales y culturales se establecen disposiciones relevantes a: formas tradicionales de propiedad y supervivencia, derecho a tierras y territorios; derechos laborales; derechos de propiedad intelectual; y derecho al desarrollo. Creemos que es urgente poner en marcha mecanismos de consulta para incluir a las comunidades indígenas en la elaboración de este documento.

C. Sistema de peticiones individuales y los derechos económicos, sociales y culturales

El mecanismo de peticiones individuales ante la Comisión se rige por la Convención Americana tal como se expuso anteriormente (Convención Americana, arts. 44-51.) En resumidas cuentas el procedimiento es el siguiente. La petición puede ser presentada por cualquier persona o organización legalmente reconocida; debiendo incluir todos sus datos particulares en la petición. Esta tiene que alegar una violación a los derechos humanos, teniendo seis meses de plazo para ser presentada después de que se haya recibido notificación de la decisión definitiva de la jurisdicción interna, salvo en los casos donde no se exige el previo agotamiento de los recursos internos.³⁵ Igualmente la materia de la petición no debe estar pendiente de otro mecanismo de arreglo internacional.

Si la petición reúne los requisitos establecidos por la Convención, la Comisión debe declarar la admisibilidad de la petición. Al examinar las peticiones, la Comisión opera como un organismo cuasi-judicial que hace (o debe hacer) una determinación de los hechos en base a lo denunciado por los peticionarios y lo declarado por el respectivo Gobierno. Subsecuentemente debe aplicar el derecho al caso. Si no se ha presentado causa para archivar la petición y los motivos de ella subsisten, la Comisión analizará el asunto y hará las investigaciones necesarias para verificar la información. La Comisión en todo momento estará a disposición de las partes para lograr una solución amistosa del asunto. Después de un largo proceso que busca la resolución del asunto por vías semi-confidenciales, incluida la remisión de un informe a los Estados interesados, la Comisión podrá emitir una resolución

35 Las excepciones reconocidas por la Convención son ausencia del debido proceso, falta de acceso a los recursos legales o retardo injustificado en la decisión del caso. Convención Americana, art. 46.2.

sobre el caso, que contendrá sus conclusiones y recomendaciones a ser cumplidas por el Estado dentro del plazo que ella fije.³⁶

Casi toda la jurisprudencia dentro del procedimiento de las peticiones individuales se refiere a derechos civiles y políticos. Esto se debe principalmente a que la Comisión ha considerado que su tarea primordial es la de proteger los derechos civiles y políticos, y al hecho de que la Convención Americana es restringida con respecto a derechos económicos, sociales y culturales. Por otro lado, también es notable que se presentan muy pocas peticiones que alegan violaciones a estos derechos.

Veamos algunos de los casos en los cuales la Comisión ha considerado que existió violación a derechos económicos, sociales y culturales, con el objeto de sentar las pautas para la presentación de peticiones en un futuro.

La mayoría de los casos en los cuales la Comisión ha reconocido una violación a derechos económicos, sociales y culturales tiende a situarse dentro de graves violaciones a derechos civiles y políticos. Por lo tanto la Comisión no ha hecho un análisis substancial de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que incidentalmente ha llegado a la conclusión de que por consecuencia de las otras violaciones, también se han violado algunos de estos derechos.

Por ejemplo, cuando se determina que ha habido una violación a la libertad de asociación, ella se da en una atmósfera de violencia generalizada —asesinatos, desapariciones forzadas de personas, torturas.³⁷ En estos casos, la Comisión no analizó el contenido de este derecho, sino que determinó la violación a la libertad de asociación como consecuencia de las otras violaciones. Reconocemos que la violencia es una forma de atentar contra estos derechos —el caso colombiano es una manifestación evidente de esta forma de represión, pero hay que subrayar que la Comisión no ha proporcionado un análisis serio sobre el contenido de la libertad de asociación según la Convención. La libertad de asociación habilita el derecho del individuo de reunirse con otros de forma estable para la consecución de

36 La obligatoriedad de las recomendaciones de la Comisión ha sido objeto de largos debates. El autor es de la opinión que las recomendaciones emitidas dentro del marco de las peticiones, en donde ha existido un proceso legal con garantías, al menos formales, son vinculantes para los Estados aunque no exista un mecanismo para ejecutarlas.

37 Véase, por ejemplo, Caso No. 10.518 (Guatemala), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1991, OEA/Ser. L/V/II.81, doc. 6, rev.1 (1992); Caso No. 7383 (Guatemala) y Caso No. 4425 (Guatemala), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1980-81, OEA/Ser. L/V/II.54, doc. 9, rev.1 (1981); y Caso No. 7310 (Nicaragua), Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 19982-1983, OEA/Ser. L/V/II.61, doc. 22, rev.1 (1982).

finés lícitos.³⁸ La Comisión podría examinar violaciones al derecho a la huelga, junto a los otros derechos laborales colectivos, bajo el techo de este artículo de la Convención Americana.

Utilizamos la libertad de asociación como caso ilustrativo de lo que ha sido el tratamiento que la Comisión le ha dado a los derechos económicos, sociales y culturales. Las resoluciones de las peticiones que alegan violaciones a los derechos consagrados en la Declaración Americana reflejan la misma voluntad.³⁹ Dentro de esta serie de casos existe empero uno que merece atención especial.

Al considerar una petición referente a varias violaciones de los derechos de los indios Yanomami,⁴⁰ presentada por un grupo de organizaciones de derechos humanos, la Comisión invocó el concepto de "protección especial", expuesto anteriormente, y estableció "que en diversas oportunidades esta Comisión ha debido tomar conocimiento de casos en los cuales se ha comprobado que abusos de poder cometidos por funcionarios gubernamentales encargados de tareas de administración en relación con comunidades indígenas, han ocasionado gravísima lesión a los derechos humanos de sus integrantes".⁴¹

38 En la opinión consultiva referente a la colegiación obligatoria de periodistas en Costa Rica el Juez Nieto Navia emitió la siguiente definición: "La libertad de asociación es el derecho del individuo de unirse con otros en forma voluntaria y durable para la realización común de un fin lícito". Corte I.D.H., OC-5/85, pág. 53, Opinión Separada del Juez Nieto Navia, párr. 6.

39 En el marco de la Declaración Americana, la Comisión ha decidido varios casos en los cuales consideró que existía una violación a un derecho tradicionalmente considerado como económico, social o cultural dentro del contexto de violaciones a derechos civiles y políticos, generalmente el "derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona". A manera de ejemplo, proporcionamos la siguiente lista: Violación a la protección de la familia, art. VI, Caso No. 7898 (Cuba), Informe Anual 1981-82, págs. 68 (la víctima de la violación sufrió un encarcelamiento de ocho años tras un intento de abandono ilegal del país); Violación al derecho a la preservación de la salud y al bienestar, art. XI, Caso No. 6091 (Cuba), Informe Anual 181-1982, pág. 71 (la víctima fue torturada repetidas veces durante un encarcelamiento); violación al derecho a la educación, art. XII Caso No. 2137 (Argentina), Informe Anual 1978, pág. 43 (un decreto presidencial ordenó que se cerraran todas las actividades de los Testigos de Jehová; la violación se declara en el contexto del derecho de reunión); violación al derecho de asociación, art. XXII, Caso No. 2006 (Paraguay), Informe Anual 1977, pág. 37 (activistas de los derechos de los pueblos indígenas fueron detenidos y torturados por miembros de la Policía); y violación al derecho a la propiedad, art. XXXIII, Caso No. 10117 (Surinam), Informe Anual 1988-1989, pág. 128 (la víctima fue torturada y ejecutada por miembros del ejército; subsecuentemente su hogar y sus posesiones fueron quemadas).

40 Caso No. 7615 (Brasil), Informe Anual 1984-1985, pág. 24-34.

41 *Ibid.*, pág. 31.

Un plan de desarrollo del Gobierno de Brasil para explotar los recursos de la región amazónica había llevado a la construcción de una carretera que cruzaba territorio Yanomami. La penetración masiva de extranjeros al territorio indígena había tenido graves repercusiones sobre el bienestar de la comunidad, acarreando la ruptura de su organización tradicional, la introducción de la prostitución de mujeres, de epidemias y enfermedades, la pérdida de sus tierras, el desplazamiento forzoso a terrenos que no se adecuan a su modo de vida, y la muerte de centenares de indios Yanomami. Al establecer los hechos, la Comisión concluyó:

«...b) Que tales invasiones (cometidas por trabajadores para la construcción de una autopista) se llevaron a cabo sin previa y adecuada protección para la seguridad y salubridad de los indios Yanomami, lo cual dio como resultado un gran número de muertes por epidemias de influenza, tuberculosis, sarampión, malaria, enfermedades venéreas, etc.;

c) Que indígenas habitantes de varias aldeas cercanas a la ruta de la autopista BR-210 (Rodavia Perimetral Norte) abandonaron sus aldeas, convirtiéndose en mendigos o en prostitutas sin que el Gobierno de Brasil adoptase las medidas necesarias para impedirlo».⁴²

La Comisión resolvió que por la omisión del Gobierno de Brasil para adoptar oportunas y eficaces medidas en favor del pueblo Yanomami se produjeron las repercusiones sobre el bienestar de la comunidad. Por ende, estimó que se habían producido violaciones de los siguientes derechos consagrados en la Declaración Americana: derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad; derecho de residencia y tránsito; y derecho a la preservación de la salud y bienestar.⁴³

Es evidente que esta decisión sienta un importante precedente, al aplicar en un caso concreto la doctrina sobre la protección especial a las comunidades indígenas. Asienta la convicción que la Comisión puede pronunciarse con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales de manera concreta.

Aunque la Comisión no está sujeta a aplicar sus pronunciamientos anteriores, es de esperar que decidirá casos análogos de manera similar — tanto por la tendencia que existe de judicializar su trabajo, como por una simple necesidad de coherencia en el desempeño de sus actividades.

42 *Ibid.*, pág. 32.

43 *Ibid.*, pág. 33.

E. Estudios temáticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales

Otro de los mecanismos que tiene la Comisión a su disposición para velar por los derechos económicos, sociales y culturales es la elaboración de informes generales sobre tema concretos. En los últimos informes anuales de la Comisión, ésta ha hecho mención de los derechos económicos, sociales y culturales en la sección titulada "Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos".⁴⁴ Lamentablemente, los estudios que se han producido hasta la fecha son de baja calidad, limitándose a transcribir antiguos informes presentados por los Estados a otros órganos de la OEA sobre la situación socioeconómica de sus países, proporcionando cifras macroeconómicas, en su mayoría desactualizadas. La Comisión no ha utilizado este espacio para desarrollar doctrina sobre el tema.

II. Corte Interamericana de Derechos Humanos

La jurisprudencia de la Corte sobre los derechos económicos, sociales y culturales dentro de su competencia contenciosa es casi nula, no obstante debemos examinar sus pronunciamientos generales sobre el tema, pues proveen una opinión valiosa sobre la justiciabilidad de estos derechos. Por otra parte, examinaremos algunos pronunciamientos relevantes al tema dentro del marco de su competencia consultiva.

A. Análisis in abstracto de los derechos económicos, sociales y culturales

En una consulta solicitada a la Corte durante la elaboración del Protocolo de San Salvador sobre si los derechos económicos, sociales y culturales podían estar sometidos a un examen judicial o cuasi judicial, la Corte se acogió a la teoría de la indivisibilidad de los derechos humanos y presentó una posición liberal sobre la justiciabilidad de estos derechos. En sus observaciones, la Corte declaró que los derechos económicos, sociales y culturales son "auténticos derechos humanos fundamentales" y "como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos

44 Véase, por ejemplo, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1991, OEA/Ser. L/V/II.81, doc. 6, rev.1, 14 febrero 1992, págs. 303-322; Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: 1993, OEA/Ser. L/V/II.85, doc. 8, 11 febrero 1994, págs. 551-571.

económicos, sociales y culturales resulta imposible".⁴⁵ En cuanto a la justiciabilidad de estos derechos la Corte declaró:

« Los llamados derechos civiles y políticos, en general son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar a una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente.

Es decir hay derechos económicos, sociales y culturales, como puede ser la libertad sindical, el derecho de huelga, la libertad de enseñanza, etc. etc., que puede ser objeto de un sistema de protección internacional igual al de los derechos civiles y políticos.

En lo que respecta concretamente a la Corte, la protección de estos derechos podría hacerse valer ante ella de igual manera que con respecto a los otros derechos hoy incluidos en la Convención y a los que es aplicable lo dispuesto en los artículos 61, 62 y 63 de la Convención Americana.⁴⁶

La relevancia que estos pronunciamientos de la Corte puedan tener, se debe principalmente a su reconocido prestigio internacional y al carácter imperioso de sus opiniones en el campo del derecho internacional público.

B. La competencia contenciosa de la Corte y los derechos económicos, sociales y culturales

Ninguno de los procesos contenciosos llevados a la Corte se refieren a la violación de un derecho económico, social o cultural, por ende ninguna de sus resoluciones y sentencias han tratado el tema en concreto. Por otro lado es de remarcar, que una de sus sentencias contra un Estado ordena medidas de reparación que incluyen la realización de derechos a la educación y a la salud.

En el caso Aloeboetoe y otros,⁴⁷ el Estado de Suriname reconoció "su responsabilidad sobre el caso."⁴⁸ Las violaciones imputadas al Estado de

45 Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1986, OEA/Ser. L/III.15, doc. 13, 29 agosto 1986, pág. 42.

46 *Ibid.*, pág. 43. La Corte también declaró que:

algunos derechos económicos, sociales y culturales no pueden ser objeto de un régimen de protección, de tipo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional igual que el que existe respecto de los derechos civiles y políticos.

47 Corte I. D. H., Caso Aloeboetoe y otros, Sentencia de 4 de diciembre de 1991. Serie C No. 11.

48 *Ibid.*, párr. 22.

Suriname se desprenden de la detención de siete personas por las fuerzas armadas y la muerte de éstas mientras estaban detenidas.⁴⁹ Al cesar la controversia acerca de los hechos, la Corte pasó a decidir sobre la reparación debida por las violaciones a los derechos humanos.⁵⁰ En la sentencia, ordenó indemnizar a los familiares de las víctimas directas.⁵¹ Además, la Corte ordenó al Estado de Suriname, "con carácter de reparación, reabrir la escuela en Gujaba (lugar en donde viven la mayoría de los hijos de las víctimas directas) y dotarla de personal docente y administrativo para que funcione permanentemente a partir de 1994".⁵² Igualmente, ordenó que el dispensario de salud fuese puesto en condiciones operativas, para proporcionar asistencia médica básica a la comunidad de Gujaba.⁵³

Aunque la Corte no habla explícitamente del derecho a la educación o el derecho a la salud, su sentencia en el caso Aloeboetoe establece un importante precedente que reconoce la interdependencia de los derechos humanos y ordena la puesta en práctica de derechos a la educación y a la salud. La Corte, implícitamente, no sólo reconoce la importancia de estos derechos sino que además los declara ejecutables. Si bien no condena al Estado por la violación de derechos económicos, sociales y culturales, sí exige la puesta en práctica de dos de estos derechos.

C. Las opiniones consultivas de la Corte y los derechos económicos, sociales y culturales

Hasta la fecha no existe una opinión consultiva de la Corte que verse específicamente sobre el tema de los derechos económicos sociales y culturales. No obstante, en una consulta solicitada por la Comisión respecto de la regla del previo agotamiento de los recursos internos dentro del mecanismo de las peticiones individuales en relación con aquellas personas que sufren de indigencia y por lo tanto no tienen acceso al aparato legal, la Corte estipuló que "si un indigente requiere efectivamente asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevado de agotar los recursos internos".⁵⁴ Esto no quiere decir que la Convención garantiza el derecho a asistencia legal. Simplemente manifiesta que una persona puede acudir directamente a la

49 *Ibid.*, párr. 20; y párr. 1 (parte resolutive).

50 Corte I. D. H., Caso Aloeboetoe y otros. Reparaciones. Sentencia de 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15.

51 Véase, *Ibid.*, párrs. 85-98 (estableciendo los cálculos de la indemnización).

52 *Ibid.*, párr. 96.

53 *Ibid.*

54 Corte I. D. H., Excepciones al agotamiento de los recursos internos. Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11, párr. 31.

Comisión para obtener la protección de un derecho garantizado en la Convención.

La opinión de la Corte también es valiosa en cuanto a la excepción a la regla del previo agotamiento de los recursos internos, sentando las bases para una petición que argumente la discriminación contra una persona o un grupo de personas por motivo de su condición económica como una violación a los derechos humanos. Al emitir su opinión, la Corte dijo:

«El sentido de la expresión discriminación que menciona el artículo 24 debe ser interpretado, entonces, a la luz de lo que menciona el artículo 1.1. Si una persona busca la protección de la ley para hacer valer los derechos que la Convención le garantiza, y encuentra que su posición económica (en este caso, su indigencia) le impide hacerlo porque no puede pagar la asistencia legal necesaria o cubrir los costos del proceso, queda discriminada por motivo de su posición económica y colocada en condiciones de desigualdad ante la ley.

La *protección* de la ley la constituyen, básicamente, los recursos que ésta dispone para la protección de los derechos garantizados por la Convención». ⁵⁵

Los argumentos presentados por la Corte, aparejados con el artículo 44, literal i) de la Carta de la OEA, sientan las bases de la argumentación para presentar un caso basado en el derecho a la igualdad ante la ley (Declaración Americana, art. II y Convención Americana, art. 24) y el acceso a recursos judiciales (Declaración Americana, art. XVIII y Convención Americana, art. 25). Estos derechos deben ser vistos en el marco de la obligación de los Estados de respetar y garantizar los derechos humanos sin discriminación

⁵⁵ *Ibid.*, párrs. 22-23. Esta parte de la opinión consultiva de la Corte, también deber ser comprendida en el contexto del dictamen de la Corte en el caso Velázquez Rodríguez con respecto a las garantías judiciales para hacer valer los derechos humanos.

«[L]os Estados Partes se obligan a suministrar recursos judiciales efectivos a las víctimas de violación de los derechos humanos (art. 25), recursos que deben ser substanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal (art. 8.1), todo ello dentro de la obligación general a cargo de los mismos Estados, de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción (art. 1). Por eso, cuando se invocan ciertas excepciones a la regla del agotamiento, como son la ineffectividad de tales recursos o la inexistencia del debido proceso legal, no solo se está alegando que el agraviado no está obligado a interponer tales recursos, sino que indirectamente se está imputando al Estado involucrado una nueva violación a las obligaciones contraídas en la Convención».

Sentencia de 26 de junio de 1987, Serie C No. 1, párr. 91.

alguna. Aunque la opinión consultiva de la Corte carece de valor vinculante, tiene un importante valor declarativo.

D. *Solicitud de una opinión consultiva sobre los derechos económicos, sociales y culturales*

La competencia consultiva de la Corte no ha sido utilizada para clarificar las obligaciones de los Estados referentes a los derechos económicos, sociales y culturales, ni para elucidar el contenido de los mismos en el marco de los tratados vigentes en la región americana. En una consulta de este tipo, la Corte podría examinar tanto la Convención, como la Declaración Americana y la Carta de la OEA, al igual que otros instrumentos universales que versen sobre la materia. Vemos esta posibilidad de consulta como un medio positivo para contribuir a la vigencia de los derechos que estudiamos. A este respecto la misma Corte dijo:

«Como ya lo insinuó la Corte en sus observaciones anteriores, ella puede tener, por la vía de su competencia consultiva (art. 64 de la Convención), referida a “la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos” (art. 64.1) o la “compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales” (art. 64.2), una importante función en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente claro si se tiene en cuenta lo que respecto de la interpretación de la Convención establece su artículo 29. Todos los criterios de este artículo (a, b, c y d) son aplicables, pero merece destacarse el párrafo d, ya que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre incluye los derechos económicos, sociales y culturales y la Declaración Americana de Garantías Sociales es un acto internacional de tipo declarativo aprobado por el mismo órgano supremo del sistema que adoptó, en su momento, la Carta de la Organización y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.» ⁵⁶

Esto demuestra la disponibilidad de la Corte para fomentar la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Las palabras de la Corte apelan a desempeñar esfuerzos de forma que una de las partes facultadas

⁵⁶ Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1986, OEA/Ser. L/III.15, doc. 13, 29 agosto 1986, 45.

para presentar dichas solicitudes —los Estados o la Comisión— lo haga dentro de circunstancias concretas.

A manera de conclusión: del hecho al derecho

Esperamos haber proporcionado una visión clara de la normativa, jurisprudencia y doctrina en materia de derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. El panorama rendido tenía como objeto trazar el marco en el cual se pueden emprender acciones orientadas a lograr la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El contexto interamericano puede ser un importante foro en algunos casos específicos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en este terreno. Puede desglosarse que estimulado, el sistema interamericano, y en particular, la Comisión, favorezcan el control sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

A manera de conclusión, sería de interés motivar la discusión sobre las posibles vías de acción ante los órganos del sistema interamericano que puedan tener un efecto positivo sobre el desarrollo de estos derechos en el plano nacional. Algunas sugerencias se han hecho a lo largo de la presentación. Una de estas vías que merece atención especial es la de presentación de peticiones individuales ante la Comisión. Dada la poca elucidación teórica que proporciona la jurisprudencia de la Comisión alrededor de estos derechos, consideramos que el contenido de los mismos puede ser determinado por hechos concretos. Es decir, debido a que en abstracto es difícil, si no imposible, cernir cuando existe una violación, la concreción de este mismo umbral se puede establecer caso por caso, y apoyado en un sistema de precedentes basado en soluciones justas dadas a cada uno de esos casos. El proceso es largo y la propuesta quizá suene idealista, pero consideramos que una de las razones por las cuales no se ha avanzado en la jurisprudencia sobre los derechos económicos, sociales y culturales es porque siempre se habla sobre situaciones generales construidas por estadísticas y no de casos concretos en donde, por ejemplo, la violación al derecho a la salud es evidente. Pretendemos alentar el reconocimiento de estos derechos por medio de una vía dialéctica, en donde se procede de lo particular a lo general. A manera de ejemplo, sugerimos que situaciones en las cuales se ha producido un desplazamiento interno de población, y por lo tanto varias violaciones interrelacionadas, puede ser una oportunidad para presentar un caso de violación a derechos, económicos, sociales y culturales. Sugerimos que Uds. que mejor conocen las realidades concretas que dan lugar a violaciones de este tipo, participen en el reconocimiento y desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta exposición estaba orientada a ofrecer un conocimiento de base para poder pasar a la actividad más importante que es la de diseñar estrategias viables para la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales. El tema se encuentra en plena etapa de desarrollo y necesita de la participación de las diferentes voces, sobre todo de aquellos que se encuentran sometidos sistemáticamente a la violación de estos derechos.

MECANISMOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS DERIVADOS DE LOS CONVENIOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.)

ALBERTO LEÓN GÓMEZ ZULUAGA

RESPONSABLE DEL ÁREA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
DE LA COMISIÓN COLOMBIANA DE JURISTAS, EXPERTO EN DERECHO LABORAL

1. Me ha correspondido tratar el tema referente a los derechos económicos sociales y culturales desde la perspectiva de los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, los mecanismos de protección de este organismo internacional y hacer referencia a la acción de la OIT frente a Colombia, país miembro de la Organización desde 1919.

Es pertinente señalar en primer término que la Organización Internacional del Trabajo es la primera de las organizaciones de la comunidad internacional en ocuparse de los derechos humanos y en particular de los derechos económicos y sociales mediante la elaboración de normas destinadas a vincular a los Estados en su obligación de reconocer, respetar y garantizar los derechos humanos. Además, la OIT es un organismo internacional atípico: los Estados son quienes se hacen miembros de la organización, pero la delegación a las Conferencias está compuesta por dos representantes de los gobiernos, uno de los empleadores y uno de los trabajadores, quienes votan de manera autónoma, generalmente mediante acuerdos previos entre los demás integrantes del respectivo grupo.

2. Esta estructura tripartita se refleja en todos los órganos de la entidad, esto significa que el Consejo de Administración y el Comité de Libertad sindical, por ejemplo tienen integración tripartita.
3. En efecto, desde su nacimiento en 1919 la OIT ha proclamado la dignidad del ser humano como máximo valor y como fuente de derechos para los individuos y de obligaciones para los Estados. Nacida del Tratado de Paz que puso fin a la primera guerra europea, declaró en el Preámbulo de su Constitución, que las condiciones de trabajo que entrañan un alto grado de "injusticia, miseria y privaciones para un

gran número de seres humanos", causan un descontento que "constituye una amenaza para la paz y la armonía universales".¹

4. El 10 de mayo de 1944, cerca del fin de la segunda guerra mundial, la OIT se reunió en Filadelfia, Estados Unidos, y aprobó la que se conoce como Declaración de Filadelfia, relativa a los fines y principios de la Organización. Allí se reafirman los principios que dan base a la actividad de la OIT, destacando la libertad de expresión y de asociación como esenciales para el progreso constante y señalando la pobreza "en cualquier lugar", como constitutiva de un peligro para la prosperidad de todos.
5. En la Constitución de la Organización y en la Declaración de Filadelfia que se considera incorporada a la misma, emergen los derechos al trabajo, a la vida, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a los medios de recreo, a la seguridad social y a la igualdad de oportunidades educativas y profesionales, derechos que también tendrán su consagración más adelante en los pactos internacionales sobre derechos humanos.
6. En 1970 la Conferencia Internacional del Trabajo aprobó sin votación una resolución sobre los derechos civiles y políticos y el ejercicio de las libertades sindicales, documento pionero en la proclamación de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. En el mismo sentido se ha pronunciado en forma reiterada el Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, entre otros en varios casos referentes a Colombia.
7. Ha sido también la Organización Internacional del Trabajo iniciadora de mecanismos de control que han inspirado a otras organizaciones intergubernamentales a adoptar sistemas análogos.

I. Fuentes del Derecho Internacional del Trabajo: los diversos tipos de Instrumentos de la OIT y su interpretación

8. La Organización Internacional del Trabajo elabora y aprueba fundamentalmente Convenios y Recomendaciones y son en principio éstas las fuentes normativas del derecho internacional emanado de las disposiciones de la Organización. Más recientemente ha aprobado "protocolos". Sin embargo no son éstas las únicas fuentes de derecho en la materia. En efecto, la primera y más importante es la Constitución

1 Véase el Preámbulo de la Constitución de la OIT.

misma de la OIT, la cual no sólo contiene lo que podríamos llamar el marco institucional, sino que abarca principios fundamentales que han devenido normas que no sólo sirven de referente a la creación de convenios y recomendaciones, sino que también han sido aplicadas como fuente directa de derecho.²

9. Además de la Constitución, los convenios y recomendaciones, existen Resoluciones de la Conferencia Internacional del Trabajo que sirven como textos de referencia para los órganos encargados de propiciar y controlar la puesta en práctica de estas normas. Existe otro grupo de normas que podríamos llamar técnico, que corresponden a las conclusiones de reuniones de comisiones técnicas de expertos, o de conferencias especiales, o de organismos creados para ocuparse de algunos sectores en particular (comisiones de industria, comisión paritaria marítima, etc.). El valor jurídico de tales normas es variado, pero no es éste el momento de analizarlo. Baste ahora referirnos a los Convenios, las Recomendaciones y a la Constitución misma.
10. Según la Constitución de la OIT los Estados miembros por el hecho de serlo, adquieren unos compromisos con la comunidad internacional que van más allá de los derivados de aquellos convenios que ratifiquen. Me explico: contrario a lo que ocurre en la mayoría de los organismos intergubernamentales, en la OIT existe la obligación de llevar al órgano competente de cada país los convenios y recomendaciones; en el primer caso para su aprobación y ratificación y en el segundo para convertirlas en normas de derecho interno. Esta obligación de los Estados ha de cumplirse dentro del año siguiente a la terminación de la Conferencia en la cual se adoptó.
11. Los Convenios son verdaderos tratados multilaterales, que se adoptan por el máximo órgano que es la Conferencia Internacional del Trabajo, la cual se reúne normalmente cada año en el mes de junio. En principio sólo obligan a aquellos Estados que los hayan ratificado. Sin embargo, algunos aspectos que han sido regulados por los convenios en desarrollo de los principios de la Constitución de la OIT, como los atinentes a asociación sindical y a libertad de trabajo, se han considerado vinculantes para todos los Estados miembros, como se dijo en la nota del párrafo 8 supra.
12. Las Recomendaciones en cambio no constituyen verdaderos tratados, pero los Estados están obligados a examinarlas, a fin de ponerlas « en

2 En materia de libertad sindical, por ejemplo, se ha entendido que siendo un principio fundamental contenido en el Preámbulo y en la Declaración de Filadelfia, el sólo hecho de aceptar la Constitución supone la obligación de acatar sus principios, en cuanto son los de la Organización. En materia de libertad sindical, Colombia en 1976 ratificó los Convenios 87 y 98, no obstante lo cual el Comité de Libertad Sindical conoció de varios casos contra Colombia antes de ese año.

ejecución por medio de la legislación nacional o de otro modo» y a informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo «sobre las medidas adoptadas para someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes ... y sobre las medidas por ellas adoptadas». ³ Se puede afirmar que son verdaderas pautas legislativas que los Estados no están obligados a adoptar, pero sí y en todo caso a examinar la posibilidad de hacerlo.

13. Si bien se ha hablado hasta ahora de lo que podríamos llamar las fuentes normativas, es pertinente hacer referencia a la interpretación que los órganos de la OIT han dado a los convenios, como fuente. En principio la Constitución, en su artículo 37 prevé que las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de los convenios sean sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su «apreciación». El segundo párrafo del artículo comentado, fruto de una enmienda de la Constitución, abre la posibilidad de instituir un tribunal para resolver con celeridad toda diferencia en materia de interpretación. ⁴ No obstante las normas constitucionales referidas, han sido los órganos de control quienes han asumido la tarea de dar interpretaciones menos formales, como dice el profesor Valticos.
14. El Director General ha evacuado numerosas consultas de gobiernos sobre los alcances de un convenio. No obstante que al evacuar las consultas el Director suele explicar que no tiene competencia especial para interpretar los convenios, éstas con las correspondientes respuestas suelen transmitirse al Consejo de Administración y publicarse en el Boletín Oficial, con lo que resultan ofreciendo una documentación autorizada sobre cuestiones de principio y sobre aspectos técnicos de los convenios, y, como lo señala Valticos, "parecen tácitamente aceptadas" lo que les da un peso significativo.
15. La OIT posee varios órganos de carácter cuasi judicial encargados de promover y controlar la aplicación de las normas internacionales emanadas de la Organización. En el examen que estos órganos hacen de la conformidad de las legislaciones y prácticas nacionales con los convenios, han debido pronunciarse frecuentemente sobre el alcance y significación exacta de los mismos, con lo cual han ido creando un verdadero cuerpo de jurisprudencia. Ya veremos algo de esto más adelante.

³ Véase el apartado 6, literal c) del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

⁴ El procedimiento de acudir a la Corte Internacional de Justicia sólo se ha utilizado una vez, en 1932 para interpretar un convenio sobre trabajo nocturno de las mujeres (1919). El tribunal previsto en el segundo párrafo no ha tenido vigencia práctica hasta nuestros días.

II. Qué temas se regulan en los Convenios y Recomendaciones de la OIT

16. Los Convenios y Recomendaciones constituyen el principal cuerpo de normas producidas por la Organización encaminadas a desarrollar los principios consagrados tanto en la Constitución como en la Declaración de Filadelfia, que como se indicó, se considera incorporada a la Constitución. En este capítulo voy a hacer una apretada relación de los grandes temas regulados en los convenios, antes de hablar de los mecanismos de control.
17. La Oficina Internacional del Trabajo ha hecho una primera clasificación de sus convenios, señalando algunos como lo que ha llamado **derechos humanos fundamentales**. Son los relativos a libertad sindical y contratación colectiva, trabajo forzoso y no discriminación. Los otros convenios que regulan derechos del mundo del trabajo también son instrumentos de derechos humanos, no menos importantes por el hecho de no aparecer en esta lista y que desarrollan aspectos de los derechos a que se refieren.
18. Mención especial merecen los convenios sobre poblaciones indígenas y tribales. Aquí también la OIT resulta pionera de las regulaciones internacionales en defensa de los derechos de los indígenas. Son los Convenios 104, 107 y 169.
19. Existen también convenios sobre el trabajo de las mujeres: 103, sobre protección a la maternidad, 4, 41 y 89 sobre trabajo nocturno de mujeres en la industria.
20. Hay un grupo de convenios relativos a condiciones seguras de trabajo, a la seguridad social y la salud de los trabajadores, como: el Convenio sobre indemnizaciones por accidentes de trabajo en la agricultura, convenio sobre la utilización del albayalde (cerusa) en la pintura, el relativo a la indemnización por enfermedades y accidentes de trabajo, el relativo a la reparación de enfermedades resultantes del trabajo, el relativo a las prescripciones de seguridad en la industria de la edificación, el relativo a la protección de los riesgos de intoxicación por el benceno.
21. Otro grupo se refiere al derecho al descanso y a la jornada. Así, el primer convenio aprobado por la OIT sobre jornada de trabajo, el relativo a la aplicación del descanso semanal en establecimientos industriales, el que se refiere a vacaciones anuales pagadas, el relativo a la reglamentación de las horas de trabajo en el comercio y las oficinas, el que se refiere a vacaciones pagadas en la agricultura y el referente al descanso semanal en el comercio y en las oficinas.

22. Existe otro grupo de convenios que buscan la protección del empleo. Sólo referiré dos en los que es parte Colombia, a saber el relativo a los medios para prevenir el desempleo y remediar sus consecuencias y el relativo a la organización de los servicios de empleo.
23. El salario ha merecido también protección en Convenios de la OIT, mediante el convenio relativo a la manera de fijar los salarios mínimos, el relativo a la protección del salario, el que se refiere a los métodos para la fijación del salario mínimo en la agricultura.
24. La OIT se ha preocupado igualmente de la infancia para lo cual ha aprobado convenios que prevén la edad mínima para ser admitido a diversos tipos de trabajo.

III. Algunas características de los Convenios de la OIT.

25. Una primera característica de los Convenios de la OIT está determinada por la imposibilidad de hacer reservas. Como lo dicen Bartolomei y Von Potovsky, la ratificación con reservas sería contraria a la evolución uniforme de la legislación laboral. "Todas las cuestiones relativas a las peculiaridades nacionales deberían contemplarse durante el proceso de elaboración del convenio" afirman con muy buen criterio los autores citados. Y agregan: "siendo los convenios el resultado de una elaboración tripartita, escapan a la pertenencia de cualquiera de las partes intervinientes y también a la de los demás Estados ratificantes".
26. Los convenios de la OIT no son de aplicación progresiva en la forma como se ha asumido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Sin embargo, en desarrollo de la previsión del ordinal 3 del art. 19 de la Constitución,⁵ se debe atender la diversidad de niveles de desarrollo y de sistemas jurídicos, para redactar las cláusulas con la flexibilidad necesaria para tener en cuenta la variedad de destinatarios, sin que tal flexibilidad pueda afectar la eficacia de la norma⁶. Los convenios de la OIT prevén que los Estados

5 El ordinal tercero del artículo 19 comentado, dice: "... al elaborar cualquier convenio o recomendación de aplicación general, la Conferencia deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo..."

6 Hay diversas maneras de atender a la flexibilidad. Una de las técnicas utilizadas es la redacción de cláusulas en términos bastante amplios; en otros casos, la cuestión se maneja con opciones alternativas, por ejemplo al hablar de agencias pagas de empleo, se prevé la elección entre su eliminación progresiva y su restricción.

- adoptarán las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del respectivo convenio. No hay una regla general que permita la progresividad una vez ratificado un convenio, sin perjuicio de las cláusulas de flexibilidad, progresividad que es viable previamente a la ratificación o, incluso como preparación de la misma.
27. La regla general es que los convenios que obligan a un Estado determinado no pueden ser suspendidos o limitados en virtud de estados de excepción. Este punto fue ampliamente analizado en los trabajos preparatorios de lo que hoy es el convenio 87 sobre libertad sindical (1948), cuando se concluyó que abrir la posibilidad de suspender el convenio que se preparaba en caso de estados de excepción, valdría tanto como dejar librado al criterio de los Estados y más aún de los gobiernos de turno, la posibilidad de desconocer las reglas acordadas por la Organización.
 28. No obstante, se acepta que una situación de guerra o de conflicto puede generar fuerza mayor que conduzca a la imposibilidad de obrar en forma diferente, siendo necesario que se pruebe "la inminencia de un peligro y la relación proporcional entre el peligro y las medidas de defensa adoptadas".
 29. Los convenios de la OIT admiten sí, ratificaciones condicionales. Esta figura autorizada por la doctrina, ha entrado en desuso después de haber sido utilizada en 13 ocasiones. Consiste en que un Estado condiciona la efectividad de su ratificación a que otro u otros Estados lo hagan.
 30. Los convenios de la OIT contienen en todo caso la norma mínima en cada una de las materias reguladas.

IV. Interrelación entre el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y algunos Convenios de la OIT

31. En primer término se encuentra en el Pacto la igualdad y la consecuente no discriminación. La OIT por su parte, mediante los Convenios 100 y 111 ha desarrollado la no discriminación en materia salarial y de ocupación y en otros convenios incluye cláusulas anti discriminatorias.⁷ Los convenios se convierten así, para los Estados ratificantes, en la norma mínima en materia de no discriminación,

7 Véanse a título de ejemplo Convenios como el 87, el 110, el 117 y el 98

32. Mientras el artículo 4 del Pacto autoriza que la ley, en la medida que sea compatible con la naturaleza de los derechos, establezca limitaciones a su ejercicio, en los convenios de la OIT no existe una permisión general de esta naturaleza, siendo admisibles sólo aquellas que los convenios mismos prevéan en términos precisos. Es el caso de las excepciones previstas en el Convenio 29 sobre trabajo forzoso, que permiten exigir trabajos obligatorios en circunstancias excepcionales, cuya definición hace el convenio mismo.
33. El artículo 7 del Pacto Internacional reconoce el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, que aseguren una remuneración adecuada, seguridad e higiene en el trabajo, igualdad de oportunidades de promoción y el derecho al descanso remunerado. Al dar un vistazo a los convenios de la OIT, se encuentra que son varios los que regulan el tema de la remuneración, pudiendo referirnos a los convenios 30, 99, 95 y 100 ; la seguridad e higiene en el trabajo es también objeto de regulación en convenios de la OIT, lo mismo que otros aspectos referidos en el artículo 7 del Pacto.⁸

No hay duda de la relación estrecha entre el Pacto y los Convenios de la OIT. No obstante y en gracia de la brevedad, señalemos que el Pacto garantiza el derecho de huelga, el cual no ha sido expresamente garantizado en los Convenios de la OIT, por cuanto se lo considera parte inherente del derecho de asociación sindical. Los órganos de la OIT han dado un claro contenido a este derecho, a partir de los Convenios 87 y 98.

V. Los Mecanismos de Control

34. Se dijo antes que los mecanismos de control de la OIT son múltiples y que han inspirado algunos procedimientos de otros organismos intergubernamentales. Se presentará ahora de manera esquemática un panorama de cuales son esos mecanismos.
35. En primer término es necesario señalar que se identifican dos tipos de mecanismos, a saber un mecanismo regular de control y otro que está integrado por mecanismos contenciosos, que pueden ser ordinarios o especiales.
36. El mecanismo regular de control corresponde a la presentación de memorias e informes. Conforme al artículo 22 de la Constitución de la

8 Véanse Convenios 97, 170, 119, 127, , que regulan aspectos de seguridad e higiene laboral; Convenios 111 y 117 sobre igualdad de oportunidades ; Convenios 1, 47, 51, 67 relativos al descanso remunerado.

- Organización Internacional del Trabajo, los Estados están obligados a presentar una memoria anual sobre las medidas que hayan tomado para poner en ejecución los convenios en los que sean partes, memoria que se redacta siguiendo las directrices del Consejo de Administración y debe contener las informaciones que éste indique.
37. De tales memorias cada Estado comunicará copia a cada una las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, las cuales tienen derecho a formular comentarios. El Director General prepara para la Conferencia un resumen de las memorias. Desde 1926 se creó la Comisión de Expertos independientes, que cumple la tarea de examinar las memorias y preparar el informe para la Conferencia. La Comisión formula observaciones sobre el cumplimiento de los convenios, señalando como operan en el derecho y en la práctica.
38. Cuando la Comisión de expertos cree necesario obtener informaciones adicionales, formula a los Estados solicitudes directas, las cuales son reservadas hasta tanto se han transmitido al Estado concernido. Las solicitudes directas no se publican en el informe anual, pero se registra en él a cuales convenios se refieren y cualquier miembro de la Conferencia puede solicitar conocerlas.
39. El control regular resulta un importante medio de supervisión permanente de la Organización sobre la conducta de los Estados en relación a las obligaciones que han adquirido. El informe transmitido a la Conferencia es objeto de una discusión amplia durante la misma, que se desarrolla en la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la conferencia (Comisión de Normas) en tres fases : a) discusión general del informe , b) discusión del estudio general correspondiente al año⁹ y , c) discusión por países.
40. En la discusión por países se invita a los Estados que presentan reiteradas o graves violaciones a determinados convenios, para que ofrezcan explicaciones y participen en un debate franco con los miembros de la Comisión de Normas.
41. Los procedimientos contenciosos ordinarios son la reclamación y la queja. Se habla de reclamación cuando quien pone en marcha la acción de la OIT es una organización sindical, sea de trabajadores o de empleadores. Queja es el nombre que recibe la demanda de un Estado por el incumplimiento de otro Estado, pero para darle trámite se exige que tanto el Estado que la formula como aquel cuyo incumplimiento se predica, deben ser partes en el convenio correspondiente.

9 El Consejo de Administración encarga a la Comisión de Expertos que elabore cada año un estudio general sobre un convenio determinado. Para 1996, por ejemplo, el Estudio general será sobre el Convenio 111 (igualdad de trato en el empleo)

42. Estos dos procedimientos son cuasi judiciales y tienen fundamento constitucional. En efecto, el artículo 24 prevé las reclamaciones y el artículo 26 las quejas. El procedimiento contradictorio es muy similar en la reclamación y en la queja, con la diferencia de que la segunda puede llegar a la Comisión de Encuesta cuando a juicio del Consejo de Administración, puede ser sometida a ella.
43. El Consejo de Administración podrá adoptar el procedimiento de nombrar una comisión de encuesta de oficio, cuando la gravedad de los alegatos a su juicio lo amerite, o por solicitud de cualquier delegado de la Conferencia que el Consejo acepte.

EL RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS CONSUMIDORES: UN RETO PARA COLOMBIA

BEATRIZ LONDOÑO TORO, DEFENSORA DELEGADA PARA
DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE, COLOMBIA

«La miseria y el hambre son el contrapunto de las sociedades de consumo; entonces, a nivel internacional, lo que hay que plantearse también es el derecho al consumo de los que no pueden consumir porque las circunstancias económicas sociales de sus respectivos pueblos o naciones lo hacen imposible». (Joaquín Ruiz)

1. La protección a los consumidores

El concepto «protección al consumidor», involucra un universo de derechos, deberes y responsabilidades estrechamente ligados a la dignidad de la persona, el cual acentúa su importancia en el marco de la dinámica de las relaciones de mercado que caracterizan nuestra época. Se trata además de un tema presente en la cotidianidad de las personas y de las comunidades: «El derecho del consumidor es, por tanto, la disciplina jurídica de la vida cotidiana del habitante de la sociedad de consumo».¹

La protección se requiere como respuesta a las agresiones que padece el consumidor derivadas del funcionamiento de un sistema económico organizado con base en el mercado.²

El desarrollo de un marco regulador de las relaciones de intercambio entre consumidores, productores y/o proveedores (llámense comercializadores u homólogos), deberá fundamentarse en los principios democráticos y participativos que estructuran la Constitución Política de 1991; ellos a su vez forman parte de la doctrina y jurisprudencia

1 STIGLITZ, Gabriel *et al.* Defensa de los consumidores de productos y servicios. Buenos Aires: La Roca, 1994, p. 85.

2 SANROMA ALDEA, José. Poderes públicos, asociaciones de consumidores y defensa del consumidor. En Estudios sobre consumo, Núm. 13, Abril 1988, p. 19.

internacional, producto de la homogeneización de las relaciones de consumo en el orden mundial.

La Asamblea Nacional Constituyente reconoció la importancia de una consagración expresa de los derechos de los consumidores y permitió la creación de nuevos instrumentos que amplíen el universo de su defensa en el ordenamiento nacional.

2. Los derechos de los consumidores como derechos colectivos

Los derechos de los consumidores y su protección se ubican en el ámbito de los derechos colectivos y de ellos hace novedosa mención el artículo 78 de la Carta Política que hoy nos rige. Esta norma establece que la ley regulará el control de la calidad de los bienes y servicios que productores y comercializadores ofrezcan a la comunidad; tanto como la información que deberá ofrecerse al público en su comercialización, y posibilitar el derecho de participación de los consumidores y sus organizaciones representativas en la toma de decisiones pertinentes a sus intereses.

El alcance del artículo referido, guarda especial concordancia con otras normas de la Constitución, particularmente con el artículo 334 que establece en cabeza del Estado el deber de intervenir por mandato de ley en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados (...) con el fin de racionalizar la economía y conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo y la necesidad de preservar el ambiente y sus recursos.

El objetivo básico de cualquier acción en esta materia debe ser instruir al consumidor para liberarlo de la sensación de indefensión que lo domina y conducirlo a que se asuma como un vigilante de las relaciones comerciales, cuando vulneran sus derechos.

Existe además una convergencia entre los denominados derechos de los consumidores y otros derechos colectivos y fundamentales. Debe llamarse especialmente la atención sobre la relación entre consumo y medio ambiente. «Los consumidores no sólo tienen derechos sino también responsabilidades: el acto de comprar constituye un voto a favor de un modelo económico y social, y no se pueden ignorar las condiciones bajo las cuales se elaboran los productos, el impacto ambiental y las condiciones de trabajo».³

3 SANDOMA, José. *Ibidem*, p. 25.

3. Nuevas exigencias de protección a los consumidores

La dinámica del desarrollo tecnológico y la expansión de los intereses comerciales exigen nuevos desarrollos jurídicos en la materia y la fijación de una clara política nacional de protección al consumidor, que se caracterice por su eficacia.

Los desarrollos legales en materia de protección del consumidor, actualmente vigentes, como la ley 73 de 1981, los decretos 1441 y 3466 de 1982, desarrollaron un sistema de defensa y protección de los derechos de los consumidores, que exige un replanteamiento ante los principios de la nueva Constitución.

El problema más significativo en la actualidad es el desconocimiento de los derechos del consumidor, de sus mecanismos de defensa y la debilidad de las organizaciones que representan sus intereses. El alcance de la normativa vigente es limitado.

4. Principios básicos del proyecto que está en trámite ante el Congreso

4.1 Introducción

Actualmente cursan ante el Congreso tres proyectos de ley que fueron acumulados en el Proyecto 153/94 Cámara y 207/95 Senado. La iniciativa de estos proyectos fue del Ministerio de Desarrollo, la Defensoría del Pueblo y la Representante Yolima Espinosa. El trámite se encuentra en la Comisión Primera de Senado y ya cursó en Cámara (Comisión y Plenaria) donde fue aprobado. El Senador Ponente Dr. Jaime Ortiz, radicó ponencia recientemente.

Los presupuestos básicos que orientan la intervención de la Defensoría del Pueblo en este proyecto son: a) el reconocimiento y promoción de estos derechos; b) el fortalecimiento de los mecanismos judiciales y extrajudiciales para su ejercicio; y c) la necesidad de apoyar el movimiento social de organización de los consumidores y sus mecanismos de participación, representación y consulta.

Las mayores dificultades en la discusión y trámite de este proyecto se han encontrado en los dos últimos aspectos. Hasta la fecha no se ha logrado la incorporación de algunas propuestas que hicimos, como la constitución de una superintendencia de protección a los consumidores y de instancias locales con autonomía y reconocimiento.

Un aspecto que ha sido debatido ampliamente es el referido a las organizaciones actuales de consumidores (ligas, asociaciones y confederación), su papel y sus debilidades.

El proyecto busca el impulso y surgimiento de nuevas organizaciones que amplíen las acciones en defensa de los consumidores. Se precisa al interior de las organizaciones actuales un esfuerzo en materia de democratización interna y representación real de los consumidores y usuarios.

Se ha tenido en cuenta la experiencia de múltiples instituciones que atienden casos de consumidores: Inspecciones, Oficinas de precios, pesas y medidas, Personerías Municipales, Defensoría del Pueblo, Universidades, Ligas, asociaciones de consumidores y la Confederación Colombiana de Consumidores, etc. Todos coinciden en la necesidad de implementar una normatividad acorde con la realidad cotidiana de intercambio de productos de bienes y servicios, en donde el consumidor es la parte vulnerable.

Se han recogido igualmente las propuestas y recomendaciones de mesas de trabajo y foros realizados en el país durante los últimos tres años.

4.2 Aspectos generales del Proyecto

4.2.1 Principios

Dada la importancia que reviste la regulación del artículo 78 de la Constitución Política, es conveniente que el proyecto de ley indique con precisión los principios y fines del mismo.

El proyecto establece que la política de defensa del consumidor se enmarca dentro de los principios de protección y promoción de sus derechos en procura de la dignidad, equidad y seguridad que le otorga el ordenamiento constitucional vigente.

4.2.2 Derechos de los consumidores

El reconocimiento de los derechos de los consumidores debe fundamentarse en los principios reconocidos universalmente, enriqueciéndolo con las circunstancias y criterios propios de nuestra realidad nacional.

La experiencia de vulneración constante de los derechos de los consumidores, conocida por instancias administrativas y por las organizaciones de la sociedad civil, nos permitió recomendar la inclusión en el proyecto de una norma amplia en materia de derechos, que permita desarrollar sus aplicaciones prácticas con un sustento jurídico más concreto.

Para lograr una protección eficaz de los consumidores es conveniente una clara precisión filosófica y jurídica de los derechos de los consumidores e incluirlos como base de la normatividad práctica.

Se recogen en este artículo las directrices para la protección al consumidor expresadas en la Resolución de Naciones Unidas del 16 de abril de 1985. Igualmente se consultaron las legislaciones de España, México, Brasil y Argentina.

LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

Resolución de la ONU Res., 16 abril 1985	Comunidad Europea Resolución 543/73	Proyecto colombiano Proyecto 207/95 Senado
Seguridad Física. Protección de los intereses de los consumidores.	Protección y asistencia	Protección vida, salud y ambiente
Compensación	Reparación de daños	Reclamación directa Reclamación administrativa Reclamación judicial Reparación
Información	Información	Información. Protección contra publicidad engañosa. Información sobre indicadores fiables
Educación	Educación	Educación
Participación y Organización		Participación y Organización
	Consulta	Consulta
	Representación	Representación
		Orientación
		Trato equitativo

4.2.3 Responsabilidad de los productores y/o proveedores

Consideramos necesario incluir el tema de la responsabilidad, incluyendo la responsabilidad extensiva, la responsabilidad objetiva y la presunción de responsabilidad.

4.2.4 Sistema nacional de protección al consumidor.

El sistema propuesto estaría integrado por:

- El Consejo Nacional de Protección al Consumidor
- La Superintendencia de Industria y Comercio
- Los Consejos Departamentales de Protección al Consumidor
- Los Consejos Municipales de Protección al Consumidor
- Las Secretarías Municipales de Consumo
- Las Oficinas Municipales y Distritales de Protección al Consumidor
- La Defensoría del Pueblo
- Las Personerías Municipales
- Las Organizaciones de Consumidores

Es necesario fortalecer el sistema actual. Las instancias de protección deben tener un carácter decisivo y una presencia real en todo el país. Se busca que en el país se superen los problemas de cobertura y atención para los consumidores desde las instancias del Estado y las organizaciones civiles.

Las alcaldías municipales en muchos casos no han respondido a la exigencia de dar protección a los derechos del consumidor y en ellas se observa la carencia de instalaciones locativas para el funcionamiento de las Inspecciones de precios, pesas y medidas, la carencia de medios de apoyo para lograr una gestión integral y armónica y la confusión de competencias así como la desinformación en los funcionarios que ejercen estas tareas.

4.2.5 Mecanismos de protección del consumidor

La Constitución Política de 1991, ofrece variados instrumentos para hacer valer los derechos del consumidor. Por lo tanto se debe explorar el alcance de la aplicación de los nuevos instrumentos en este punto. Asimismo, es importante incluir los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, como una posibilidad preventiva de resolución de conflictos.

Se incluyen en el proyecto las vías de arreglo directo, conciliación y arbitramento como mecanismos extrajudiciales de gran utilidad en la materia.

Como mecanismos judiciales se presentan además de los ordinarios civiles y los procesos penales, las acciones populares, las acciones de grupo y las acciones de cumplimiento.

En la práctica aún sigue sin estudiarse el problema de las reclamaciones de pequeña cuantía que han sido objeto de reformas judiciales en países como Brasil donde se establecieron los juzgados de pequeñas causas. En Colombia no existe una alternativa aún en este tema.

4.2.6 Protección contractual

El proyecto de ley reconoce la tendencia al crecimiento del mercado de consumo y el incremento de las relaciones contractuales comerciales, por tal razón se plantea como esencial, que la ley que regule la materia que nos ocupa, incluya un cuerpo de normas de protección contractual, regulador de las diferentes modalidades de contratos para la adquisición de bienes y/o servicios que demanden los consumidores.

El proyecto incluye regulación sobre los principales tipos de contratos que constituyen las formas más comunes de transacción comercial en la actualidad. Se observa la necesidad de implementar un alcance de protección mas amplio frente a los mismos:

- Ventas a plazo
- Promociones y ofertas
- Ventas a domicilio
- Prestación de servicios para la entrega de un bien
- Contratos de adhesión

4.2.7 Garantías

El punto de las garantías, es uno de los más importantes y también uno de los más vulnerados en nuestro medio, esta circunstancia amerita en el proyecto de ley, un tratamiento más específico y dirigido con mayor énfasis a quienes deben otorgarla.

4.2.8 Metrología y certificación de calidad

La inclusión del tema metroológico, otorga un alcance de interés para las múltiples dimensiones de protección de los derechos del consumidor. El

desarrollo de este aparte recoge las propuestas de la Superintendencia de Industria y Comercio en reuniones realizadas para el desarrollo del proyecto.

4.2.9 Publicidad

En materia de publicidad, el alcance regulatorio debe profundizarse, dado que los efectos de ésta, inciden fuertemente en la autonomía del consumidor, induciéndolo en la mayoría de los casos a error, por lo tanto, es punto que debe fundamentarse con criterios más amplios y definidos.

Los abusos, cada vez más frecuentes, nos llevan a proponer exigencias de veracidad en la información, deberes, prohibiciones y sanciones.

4.2.10 Participación ciudadana

El desarrollo del derecho de participación ciudadana y del sistema de consulta a las organizaciones de consumidores debe ser tratado en detalle por el proyecto de ley.

No hay duda de que este punto es una herramienta esencial para lograr los cometidos del Estado en materia de protección del consumidor. La armonía de las relaciones entre productor/proveedor y consumidores requieren de una dinámica constante de participación, a través de la cual el sector de los consumidores pueda expresar abiertamente sus objeciones, sugerencias y exigencias respecto a las decisiones que puedan afectarlos.

Un soporte incuestionable al proceso de participación es el desarrollo de organizaciones representativas de los derechos e intereses de los consumidores. Los beneficios de esta posibilidad irradian tanto al consumidor como al productor y a las autoridades. El nivel representativo de tales organizaciones se convierte en un valioso puente de intercomunicación que contribuye al equilibrio de tales relaciones.

Las normas sobre consumidores sólo funcionarán si existen organizaciones sólidas y activas que las hagan cumplir y sepan ganar el espacio que la Constitución les ofrece pero que en muchas instancias estatales y cotidianas se les niega.

Las organizaciones de consumidores son un nuevo sujeto social colectivo, cuya efectiva entrada en escena depende de su capacidad de crear asociaciones fuertes.

5. Conclusiones.

La Defensoría del Pueblo reconoce la necesidad de desarrollar una normatividad de protección al consumidor en nuestro país, pero no basta una nueva legislación. Colombia requiere con urgencia de una política económica y social que tenga como principio la defensa de los consumidores, y como complemento de esto se precisa de organizaciones sociales fuertes que defiendan los derechos de los consumidores.

Es claro que se precisa de cambios no solamente jurídicos, políticos y sociales, sino, incluso, cambios de mentalidad para lograr este objetivo de protección y defensa: «Estos derechos que parecen sencillos y modestos, son pilares básicos de un auténtico Estado social y democrático de derecho. Si no se conjugan los derechos de libertad con los derechos de igualdad y solidaridad humana no habrá verdadera paz social».⁴

4 RUIZ JIMÉNEZ, Joaquín. El papel del Defensor del Pueblo en la protección de los consumidores y usuarios. *En Estudios sobre consumo* Núm. 13, Abril 1988, p. 51.

**PANORAMA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES EN COLOMBIA: PARTICIPACIÓN
DE LA SOCIEDAD EN LOS ESPACIOS NACIONALES
E INTERNACIONALES**

**JULIO ENRIQUE SOLER BARÓN, ABOGADO-INVESTIGADOR DEL ÁREA DE LOS
DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA COMISIÓN
COLOMBIANA DE JURISTAS**

Constituyen el tema de esta ponencia la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia y la actuación de organizaciones de la sociedad colombiana en los espacios nacionales e internacionales para hacer efectivos esos derechos. Tomando en cuenta el precario grado de sistematización de las acciones de organizaciones de derechos humanos, sociales o de desarrollo, o las actividades de institutos de investigación u otras formas de expresión colectiva de la sociedad en torno a buscar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y la amplitud del tema, es pedagógicamente más productivo aludir a una experiencia concreta que conjuga los diferentes aspectos y cuestiones abordadas.

La exposición se concentra en la reciente actuación de organizaciones no gubernamentales colombianas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en diciembre de 1995. La situación social en el país es presentada de una manera sintética; su descripción se hace de manera mas amplia y documentada en el llamado informe alternativo al del gobierno, presentado por la Comisión Colombiana de Juristas ante ese organismo de Naciones Unidas, titulado «Globalización, Pobreza e Inequidad» dando cuenta del actual grado de desarrollo o de subdesarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales que tuvo lugar en el país durante los últimos cinco años.

Inmediatamente después son presentadas de manera resumida las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Comité en su tarea de vigilancia y evaluación internacional que periódicamente se hace a los diferentes Estados miembros del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Finalmente se trata de las posibilidades y dificultades que surgen para los colombianos a partir de este importante pronunciamiento de las Naciones Unidas, en torno al reto de lograr que

efectivamente se alcancen los niveles óptimos de realización de los derechos económicos, sociales y culturales para todos los habitantes del país.

El informe del Gobierno

El gobierno colombiano, en cumplimiento de lo dispuesto por el Pacto presentó en el mes de junio de 1994 un informe sobre la evolución de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Era éste el tercer informe que le correspondía hacer a Colombia en la materia. Los dos anteriores, el primero en 1986, presentado en esa ocasión ante el grupo de trabajo de expertos gubernamentales de las Naciones Unidas había versado sobre los artículos 6 a 9 del Pacto. El segundo, propuesto para su análisis en 1990 ante el Comité especializado, trató de los artículos 11 al 13 del mismo Pacto. Podría decirse entonces que en noviembre de 1995 era realmente la primera oportunidad en la cual se realizaba un estudio panorámico de la totalidad de los derechos incluidos en el Pacto y de los demás aspectos concomitantes con los mismos.

El tercer informe fue presentado por el gobierno colombiano el 20 de julio de 1994 en un documento de cerca de 200 páginas dividido en tres grandes capítulos:

- a) un primer capítulo referido a aspectos generales sobre población, territorio, indicadores socioeconómicos, estructura política y normativa;
- b) un segundo acápite referido al gasto social; y
- c) una tercera parte en la cual se presenta un balance detallado del estado de los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

Analizado el documento gubernamental es necesario hacer unos reconocimientos y formular algunas críticas.

Formalmente hablando es un informe bien presentado, ajustado a las pautas establecidas por el Comité para el efecto. Hace referencia a la totalidad de cuestiones generales que le correspondía abordar en el mismo y se ajusta de manera rigurosa a las indicaciones incluidas en el manual de presentación de informes adoptado por el Comité.

Es conveniente reconocer también que buena parte de la información y de los datos incorporados son ciertos y están acompañados de cuadros explicativos. Esta circunstancia hizo mas difícil, pero también mas interesante, la controversia documental con el gobierno. Sin embargo, ya analizado en su contenido es necesario notar que hace una presentación sesgada de la realidad social, económica y cultural del país creando la ficción

de que Colombia cuenta con niveles de bienestar en el rango de los países nórdicos, de que el Estado colombiano había adoptado todas las medidas y hecho todos los esfuerzos, incluidos los presupuestales para lograr el máximo desarrollo posible de los derechos económicos, sociales y culturales para los habitantes del territorio nacional.

No es posible en un segmento de tiempo tan reducido controvertir técnicamente cada uno de los aspectos integrados al documento del gobierno. Por ello, se realiza una presentación de las críticas generales que diferentes organizaciones no gubernamentales hicieron al informe presentado al Comité y, por el método de contraste, un bosquejo de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país, lo cual permite a cada uno de los asistentes arribar a sus propias conclusiones.

Críticas generales

1. El informe del gobierno es un documento que le da una dimensión que no corresponde a los logros normativos alcanzados en materia de este tipo de derechos y a la definición de medidas, programas y políticas dirigidas a mejorar la situación de la población colombiana. Sin embargo, no alude al contraste entre esos avances formales y la cruda realidad del país.
2. El informe hace un manejo estadístico e informativo sofista. Efectivamente en una gran cantidad de oportunidades utiliza datos del promedio nacional ponderado, con lo cual se están ocultando las agudas desigualdades que se registraron entre mujeres y hombres, entre habitantes del campo y la ciudad, entre personas que componen las comunidades afrocolombianas e indígenas respecto de los promedios nacionales, y se pretenden ocultar los desequilibrios que se presentan entre pobres y ricos y entre los pobladores de las regiones y quienes residen en el centro del país.

En otras oportunidades, cuando la conveniencia de los datos se lo aconseja, el documento presenta las cifras del último período sin registrar la tendencia del período en su conjunto, o muestra los avances cuantitativos sin incorporar su significado porcentual; dando la impresión en todas las circunstancias de que la situación social se encuentra en permanente superación, lo cual no corresponde a la realidad como se desprende del comportamiento de fenómenos como los del analfabetismo, que pasa de un proceso de superación muy acelerado en décadas pasadas a un estancamiento casi total en este período, y a un retroceso en ciudades como Santafé de Bogotá. Igual sucede en lo referido al derecho a la vivienda en cuyo caso es evidente que a pesar de la gran oferta de construcciones en los años corridos de esta década es creciente el número de familias que no tienen

y necesitan vivienda y aún mas visible el deterioro de la calidad de las soluciones habitacionales y la degradación de su entorno y con ello de las condiciones de hábitat de las ciudades de este país.

No es diferente tampoco la situación en aspectos de salud pública, salubridad y medio ambiente en el cual los esfuerzos son aún insignificantes frente al avance de problemas en cada una de estas áreas.

Finalmente, se omiten datos que contextualizan o ilustran los problemas. Por ejemplo, se incluyen los datos del desempleo abierto, pero se omiten los del desempleo encubierto que, como se dijo atrás, afecta a mas de la mitad de la población.

Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

Derecho al trabajo

La situación de los trabajadores colombianos nunca ha sido buena; pero lo cierto es que en el último período se ha hecho mas precaria.

El derecho a un trabajo en condiciones dignas y con retribución suficiente para llevar una vida personal y familiar digna es desconocido para muchas personas en el país. Hoy mas de la mitad de los trabajadores laboran en la economía informal desprotegidos por completo en términos de limitación de la jornada laboral, los descansos, las prestaciones sociales y la seguridad social. Durante lo que va corrido de la presente década crecieron inusitadamente el empleo temporal y el subempleo.

Más de las dos terceras partes de la población trabajadora recibe como salario una suma que no alcanza para comprar la canasta familiar básica de sobrevivencia, pues esta cuesta cerca de dos salarios mínimos y medio y el 75% de los trabajadores devenga dos salarios mínimos o menos.

Quienes desempeñan un trabajo, dependiente no tienen asegurado sus condiciones de salubridad y seguridad industrial. Por ejemplo, el 90% de las empresas carecen de programas mínimos de seguridad industrial y en 1992, se produjeron 112.000 accidentes de trabajo.

Derechos sindicales

El ejercicio de los derechos sindicales establecidos en el Pacto y regulados de manera mas completa y precisa en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no pasan de ser facultades formales para los trabajadores y sus organizaciones sindicales. Únicamente el 6% de los trabajadores se encuentran agremiados sindicalmente, en el

último quinquenio desaparecieron 500 organizaciones sindicales. Esta bajísima proporción de sindicalización se deriva de múltiples circunstancias cuya responsabilidad compete directa o indirectamente al Estado; las más relevantes han sido las siguientes:

- a. La existencia de una legislación laboral altamente restrictiva que desconoce por completo la autonomía sindical, condicionando la existencia efectiva de los sindicatos a la autorización gubernamental y permitiéndole al Ministerio de Trabajo intervenir en las decisiones mas importantes de la vida de las agremiaciones obreras y la normatividad que autoriza la flexibilidad laboral.
- b. Colombia es el país más peligroso del mundo para la vida de los agremiados sindicalmente. Cada año se asesinan mas sindicalistas en Colombia que en todos los otros países del mundo juntos; en la última década se ha suprimido violentamente la vida a cerca de 2 000 sindicalistas.

Derecho a la salud

A pesar de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) ha considerado que en esta materia los esfuerzos mas importantes deben centrarse en la prevención, en Colombia este es uno de los aspectos menos organizado y con mas reducida destinación presupuestal. En el tránsito legislativo creado con la entrada en vigencia de la ley 100 de seguridad social, la responsabilidad de estos programas fue entregada a los municipios desarticulando las estrategias que deberían ser nacionales dadas las características de los programas de prevención.

Uno de los prerequisites para una buena salud es una buena alimentación. Pues bien en Colombia, la quinta parte de los colombianos sufren de desnutrición crónica.

Otro indicador de la degradada situación de salud de los colombianos es el de la mortalidad infantil. Hay regiones del país, como las correspondientes al litoral pacífico, que tienen estándares de mortalidad infantil equivalentes a los mas elevados del mundo: entre 110 y 120 niños muertos por cada mil nacidos vivos.

Reaparecieron en los últimos años epidemias de enfermedades propias de países con bajos niveles de salud y escasos logros en la meta del desarrollo. Tal es el caso de epidemias como las de malaria y dengue. Conviene resaltar críticamente la epidemia de encefalitis equina, que afectó a más de 15 mil indígenas Wuayuu en el departamento de la Guajira el año pasado.

La reforma al sistema de seguridad social en materia de salud introdujo algunos elementos positivos, pero mirado en su conjunto no significó un avance de importancia para las poblaciones pobres que siguen siendo atendidas por los hospitales públicos, con sobrecarga de trabajo, profesionales mal remunerados y mala dotación técnica y logística. A pesar de que uno de los ejes de la reforma al sistema de salud se orientaba a mejorar el cubrimiento de riesgos en la materia, Colombia sigue siendo uno de los países del continente con índices más bajos de cubrimiento en materia de seguridad social.

Derecho a la vivienda y a un nivel de vida adecuado

La satisfacción del derecho a la vivienda tampoco ha corrido mejor suerte.

Una de cada tres familias carece y necesita vivienda. Esta circunstancia se ve agravada cada año porque crece en términos absolutos el déficit de viviendas. Esta situación ha dado lugar a que se extiendan las urbanizaciones irregulares en las cuales las personas, además de ser estafadas en los precios de acceso a lotes de terreno ubicados en zonas de riesgo (deslizamiento o inundación) se encuentran marginadas de los servicios públicos y urbanísticos básicos: hoy una de cada tres viviendas construidas hacen parte de las llamadas urbanizaciones piratas. Esta circunstancia junta con otras ha dado lugar a la extensión de los problemas de calidad, especialmente en los sectores pobres de la población (en los llamados estratos uno, dos y tres que son, para este caso, divisiones conceptuales aplicadas a la población según la ubicación de sus residencias). Los problemas de calidad afectan a la casi totalidad de las soluciones habitacionales.

En términos de calidad de vida la situación es realmente deprimente: por lo menos, la mitad de los colombianos no recibe agua potable sólo un 4% se encuentra conectado al sistema de eliminación de excretas. Eso sin hablar del cubrimiento y calidad de los demás servicios públicos.

Derecho a la educación

Los problemas en el tema de educación son varios y complejos. Por ello se tratará de tres aspectos: cobertura, calidad y analfabetismo.

Se presentan problemas de cobertura y especialmente de calidad en la educación: un 9.52% de los colombianos carece absolutamente de educación; un 81.56% no puede concluir la educación primaria; un 87.8% no termina la

secundaria; y un muy escaso 3% finaliza estudios universitarios. La tendencia a la superación del analfabetismo se estancó en lo corrido de esta década. La repetición de cursos y la deserción escolar se acrecentaron de manera muy aguda y los problemas de aprendizajes básicos (comprensión del lenguaje y de las matemáticas), que son fundamentales para la supervivencia funcional de la persona en la sociedad, se agravaron, producto de la mala calidad de la educación impartida, especialmente la de los colegios públicos a los que ingresan los sectores pobres de la población.

Pobreza

La pobreza es uno de los fenómenos que permite medir las carencias múltiples de la población en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En Colombia, la situación es contrastante puesto que si bien la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas mejoró levemente durante el quinquenio, la pobreza medida por ingresos, que permite establecer la capacidad real, individual o familiar para satisfacer esas necesidades, creció fuertemente durante los últimos 4 años afectando a cerca de dos millones de personas adicionales al grupo que se ubicaba por debajo de la línea de pobreza al finalizar la década pasada. Hoy más de la mitad de los colombianos están sumidos a la pobreza.

Todas estas situaciones se reflejan en grupos sociales colocados en condiciones de vulnerabilidad.

La situación de los pobladores del campo es angustiante. Sumado a la violencia que se deriva del conflicto armado interno, durante los últimos años se presentó una crisis del sector agropecuario que ha conducido a un incremento inusitado del desempleo y la pobreza. Hoy más del 70% de los habitantes del campo se hallan ubicados por debajo de la línea de pobreza colocando a Colombia en este aspecto dentro de los más deteriorados estándares del mundo.

La situación de la Mujer

A pesar de la consagración formal de la igualdad plena de derechos entre el hombre y la mujer, lo cierto es que se presentan inequidades y discriminaciones de diferente orden, que van desde lo laboral hasta la violencia general y familiar realizada en su contra.

En el caso de las mujeres, los principales problemas se presentan en materia de empleo, salario, salud y violencia. El desempleo es cerca del doble que el de los hombres y el salario es apenas un 60% del de los hombres. Un 34% de las mujeres sufre agresiones y cerca de un 9% es víctima de violación

sexual. Teniendo en cuenta las pocas denuncias porque la violencia familiar es, todavía, considerada un asunto privado, estos datos indican la amplitud del problema de la violencia ejercida en contra de las mujeres.

Otros grupos colocados en situación de vulnerabilidad

La situación de las comunidades afrocolombianas e indígenas tampoco es para nada buena. Los indígenas tienen cerca de cuatro veces el analfabetismo del promedio del país y cerca del 86% de los integrantes de las comunidades afrocolombianas tienen necesidades básicas inatendidas lo cual corresponde a cinco veces el promedio nacional.

La violencia y la exclusión han colocado en situación vulnerable a un alto número de niños, de ancianos, de personas discapacitadas y de personas desplazadas por la violencia. Todos ellos sufren en mayor medida que el promedio nacional la negación de uno o varios derechos económicos, sociales y culturales.

En Colombia, existen cerca de 400.000 ancianos indigentes y 15.000 niños abandonados viviendo en la calle. Cerca de la mitad de los menores de 15 años son maltratados y una cuarta parte de ellos debe trabajar debido a sus condiciones económicas, sociales o familiares.

La generalizada situación de violencia ha generado el desplazamiento forzado interno de más de 750.000 personas que reciben una paupérrima atención por parte del Estado, sin que se les ayude a solucionar mínimamente sus problemas de necesidades básicas, seguridad e integración social.

La mal llamada «limpieza social», que no es otra cosa que la violencia contra las personas marginadas y los pobres por el hecho de serlo, ha cobrado más de 2.000 víctimas en los últimos 10 años y más de 300 en el año corrido entre octubre de 1994 y ese mismo mes de 1995.

Analizando las causas de la degradada situación social, ella no se explica por una falta de recursos del país: la economía ha crecido durante el último quinquenio a un ritmo cercano al 5% anual, por encima de los países del área latinoamericana. Por ello es un criterio compartido por muchos investigadores de la realidad social colombiana que los problemas vienen de las siguientes circunstancias:

- a. Problemas muy agudos de ineficiencia e ineficacia estatal;
- b. Presupuesto orientado prioritariamente a gastos militares destinados a la guerra interna y que es desviado a manos particulares por la corrupción.

- c. Una distribución profundamente inequitativa de la riqueza social, que abarca desde disparidades absolutas en la propiedad de la tierra, desequilibrios marcadísimos en los ingresos, hasta fenómenos de concentración accionaria en las empresas del país. Eso coloca a Colombia dentro de los 4 países más inequitativos del mundo. Un sólo dato para ejemplizarlo, el 20% más rico de la población recibe 46 veces más ingresos que el 20% más pobre de la misma, cuando esta relación es apenas de 6 a 1 en países diferentes como Dinamarca, Srilanka, Japón o Bangladesh.

La actuación ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Conocido el informe presentado por el gobierno Colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y siguiendo los trámites establecidos para la intervención de las organizaciones no gubernamentales en este espacio internacional, la Comisión Colombiana de Juristas elaboró un grupo de preguntas que debían contribuir a ubicar los aspectos insuficientemente desarrollados por el gobierno en su informe e ir revelando las inconsistencias del mismo. Varias de las preguntas enviadas fueron efectivamente incluidas en el grupo de preguntas dirigidas al gobierno colombiano, lo cual dio lugar a que éste presentara un informe complementario de unas 70 páginas. Ni éste ni el informe inicial fueron discutidos con las organizaciones no gubernamentales o las organizaciones sociales del país.

A finales de noviembre de 1995 cinco organizaciones no gubernamentales (Fundap, Gap, Ilsa, Colectivo de Abogados Alvear Restrepo y Comisión Colombiana de Juristas) asistieron a las sesiones del Comité y presentaron tres informes escritos que, con algunas diferencias de énfasis en una u otra temática y diversas metodologías, coincidieron globalmente en la descripción y balance de los principales problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

El informe presentado por la Comisión Colombiana de Juristas abarca unas 100 páginas acompañadas de un escrito de 10 páginas y un resumen ejecutivo de cuatro. El documento fue elaborado sobre la base de la información con la que cuenta la Comisión y contó con el apoyo informativo y analítico de la Organización Nacional Indígena (ONIC), de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), del movimiento Cimarrón que está integrado por afrocolombianos, y del núcleo especializado en problemas de género de la Asociación de Trabajo Interdisciplinario (ATI). Además, contó con el apoyo y asesoría del economista y filósofo Libardo Sarmiento. Otras instituciones y organizaciones conocieron el informe y avalaron su presentación. Aspectos importantes de análisis fueron obtenidos de un

evento citado por el Colectivo de Abogados Alvear Restrepo, al que fueron invitadas diferentes organizaciones a analizar la situación social, sacar conclusiones y preparar la documentación dirigida al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Se organizó colectivamente la actuación oral ante el Comité entre las organizaciones no gubernamentales asistentes y se intervino en los espacios formales e informales propios de esa instancia de las Naciones Unidas.

El pronunciamiento del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, después de evaluar el documento del gobierno y las demás fuentes de información, produjo a principios de diciembre del año pasado, un importante documento que contiene conclusiones y recomendaciones para el gobierno colombiano, que a pesar del lenguaje diplomático usado en este tipo de pronunciamientos es un severo llamado de atención sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país.

Dentro de los problemas de preocupación, el Comité revela la existencia de altos niveles de pobreza, desplazamiento forzado, abandono infantil, violencia en contra de personas marginadas, discriminación contra las mujeres, degradación de la capacidad adquisitiva de los salarios, violación de derechos laborales, problemas de salud y vivienda.

Como recomendaciones, señala la necesidad de modificar la distribución de la riqueza mediante diferentes instrumentos como el sistema fiscal, la garantía de la satisfacción de las necesidades básicas de los indígenas, las personas desplazadas y quienes viven en la miseria.

Se recomienda al gobierno colombiano la adopción de medidas para garantizar la educación primaria gratuita, la libertad sindical y la igualdad entre hombres y mujeres. Así mismo recomienda adoptar medidas para erradicar la violencia en contra de las personas marginadas.

Plantea el Comité que le corresponde al gobierno mejorar la provisión de viviendas para los grupos más pobres, mejorar el suministro de agua potable y servicios de alcantarillado, así como mejorar la capacitación y condición laboral de las madres comunitarias.

Algunos aspectos de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a pesar de lo precario de sus recursos humanos y técnicos, analiza y se pronuncia sobre la casi totalidad de fenómenos integrados en el informe gubernamental y en los comentarios de las organizaciones no gubernamentales.
2. Analiza de manera muy bien lograda el papel de la violencia en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el país, saliéndole al paso al argumento gubernamental de que ese fenómeno es la causa de que no existan más avances sociales, con lo cual el gobierno pretende colocarse como víctima de una situación y no como uno de los principales responsables de su ocurrencia. Reconociendo que la violencia esteriliza esfuerzos gubernamentales dedicados al pleno disfrute de esos derechos, el Comité llama la atención en torno a que esa violencia se debe en parte a las graves desigualdades de la sociedad como las enormes disparidades en la distribución de la riqueza nacional.
3. No se deja impresionar por los aspectos jurídicos formales de los derechos económicos, sociales y culturales en el país, ni por la existencia de políticas generales que dan la impresión de altos compromisos del Estado en la solución de los precarios niveles de disfrute de estos derechos. Reconociendo la importancia de la reforma constitucional y del plan de desarrollo económico y social, llama la atención sobre el contraste con la situación social real. En particular expresa su preocupación por la persistencia de muy altos niveles de pobreza en un país con crecimiento económico continuo. Plantea la necesidad de establecer los resultados concretos de los organismos encargados de la promoción de los derechos humanos y de los mecanismos de control. Se insinúa con ello la conveniencia de evaluar la actuación de estos organismos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En particular propone darle continuidad e importancia a mecanismos ya existentes, creados para el seguimiento de las conclusiones y recomendaciones internacionales hechas al gobierno de Colombia, indicando que en el siguiente informe debe enterarse al Comité del avance de los trabajos de la comisión creada al efecto. La importancia de este aspecto del pronunciamiento es la de que insinúa una forma de interlocución de las organizaciones no gubernamentales y el gobierno en torno a la evolución de las recomendaciones adoptadas por el Comité.

No hay duda de que las conclusiones y recomendaciones adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son de gran valía para hacer avanzar el grado de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el país. Sin embargo, este pronunciamiento puede

perder su fuerza si las organizaciones no gubernamentales y sociales no exigen su cumplimiento. Para el efecto, se considera que uno de los pasos inmediatos que deben darse para hacer más eficaz los efectos de las recomendaciones es realizar un control a su concreción práctica. Por ello se necesita la creación de condiciones para hacer un seguimiento autónomo, desde las organizaciones no gubernamentales, los institutos de investigación y las organizaciones sociales, del grado de aplicación de las recomendaciones en los tres años y medio que le restan al gobierno para presentar un nuevo informe ante el Comité y proponer al gobierno evaluaciones periódicas y públicas de los respectivos avances o retrocesos.

Este seguimiento y evaluaciones periódicas de aquí hasta esa fecha, en las cuales se puedan controvertir los alcances de las medidas adoptadas por el gobierno en desarrollo de las recomendaciones del Comité, constituyen una presión importante para mejorar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el país, construyen espacios de participación en el control de las políticas económicas y sociales del gobierno y fortalecen los instrumentos de supervisión que, desde los espacios de la comunidad internacional, existen en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

CONCLUSIONES FINALES

Al convocar este seminario la Comisión Internacional de Juristas y la Comisión Colombiana de Juristas tuvieron como propósito central contribuir a la comprensión de los derechos humanos como un todo universal, interdependiente e indivisible. De igual manera se quiso promover el conocimiento de los derechos económicos, sociales, culturales, derechos civiles y políticos y la interdependencia de todos ellos.

Una de las primeras comprobaciones de este seminario ha sido la existencia de un marco de conflicto político y social que genera violaciones y desconocimientos de los derechos humanos. Es frecuente que las violaciones de derechos civiles y políticos lleven consigo violaciones a derechos económicos, sociales y culturales y viceversa. El conflicto político y social en Colombia se desarrolla conjuntamente con un conflicto armado que ha dado lugar a violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Una de las más graves violaciones al derecho internacional humanitario se constata en el desplazamiento forzado de personas, quienes han debido abandonar sus bienes y salir sin desearlo a regiones alejadas de su entorno cultural. En Colombia se registran 750.000 personas víctimas del desplazamiento forzado, a quienes se les han vulnerado sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Es necesario reflexionar sobre los mecanismos nacionales e internacionales de protección, su utilización, sus perspectivas y limitaciones, con el propósito de buscar caminos y espacios para mejorar la grave situación de derechos humanos que vive el país.

Conclusiones de los Participantes

1. La distinción clásica entre derechos civiles y políticos por un lado, y derechos económicos, sociales y culturales por otro, no significa que sean grupos de derechos con jerarquía diferente. Todos ellos son indudablemente derechos inherentes a la persona y a su dignidad humana.
2. La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, lleva consigo frecuentemente a que el desconocimiento, la inobservancia o la

- violación de derechos civiles y políticos conduzca en forma inmediata al desconocimiento, inobservancia o violación de derechos económicos, sociales y culturales; por ejemplo el fenómeno del desplazamiento forzado o la violación de derechos civiles y políticos de los sindicalistas por querer ejercer el derecho de asociación.
3. Los informes del gobierno a los seis comités convencionales de Naciones Unidas deberían ser conocidos y discutidos previamente por las ONG y las organizaciones sociales en general. Es deseable que haya un informe paralelo o alternativo al gubernamental, a fin de asistir a los expertos de los diferentes Comités de Naciones Unidas.
 4. Es conveniente que las ONG y la población en su conjunto, requieran al gobierno que reconozca la competencia del Comité para la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, para recibir y examinar comunicaciones individuales (denuncias).
 5. Se reconoce el importante papel que cumplen las entidades estatales de control y , en particular el de la Defensoría del Pueblo, en la presentación de los informes a los Comités convencionales de las Naciones Unidas, para que éstos tengan una visión diferente a la gubernamental. Se recomienda que tales organismos trabajen en la elaboración de estos informes.
 6. Es pertinente buscar el fortalecimiento y mejoramiento del sistema interamericano de protección a los derechos humanos mediante la utilización de las posibilidades que ofrece, reconociendo sus limitaciones. Para ello es conveniente promover la ratificación por el gobierno colombiano del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
 7. Se constata un relativo desconocimiento de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular, por parte de la población, lo que limita las posibilidades de poner en marcha los mecanismos de protección y control contenidos en los instrumentos internacionales. Por ello se recomienda una mayor divulgación y formación, la cual debe orientarse hacia:
 - a. las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y de desarrollo, y las organizaciones sindicales, sociales y populares.
 - b. los jueces, funcionarios administrativos del Estado, fuerza pública y de policía y personal a cargo del régimen penitenciario.
 8. Es importante acudir a las instancias internacionales convencionales y extraconvencionales. Cuando una comunicación sea susceptible de ser presentada ante los órganos de control conviene hacerlo, por ejemplo:

- ante los grupos de trabajo de Naciones Unidas sobre desapariciones forzadas o involuntarias; y sobre detenciones arbitrarias; ante los relatores temáticos sobre tortura; ejecuciones sumarias, extrajudiciales o arbitrarias; independencia del poder judicial; así como ante el Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el desplazamiento interno.
9. Se reconoce la valiosa acción que algunas organizaciones no gubernamentales hicieron con la presentación coordinada de informes paralelos al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y con su participación en las sesiones de dicho Comité para el examen del tercer informe periódico del gobierno de Colombia sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 10. Se resaltan las importantes conclusiones y recomendaciones al gobierno producidas por el Comité y la importancia de hacer el seguimiento de su cumplimiento. En él deberían comprometerse el gobierno y los órganos de control del Estado colombiano.
 11. Se llama la atención sobre la importancia de promover el control político y social en el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones de los diversos órganos de la comunidad internacional, encargados de la supervisión y control en materia de derechos humanos.
 12. Se insta a buscar el mejoramiento de un mecanismo de participación en la definición de los planes de desarrollo e inversión en los niveles nacional, regional y local y la necesidad de que aquella se extienda a las definiciones presupuestarias y el control sobre la ejecución de los planes.
 13. Es necesario crear e impulsar mecanismos que permitan un intercambio de información en materia de violaciones de los derechos humanos entre las ONG, a fin de mantener información actualizada y confiable que facilite la coordinación de sus esfuerzos.
 14. Es preocupante la falta de garantías para los defensores de derechos humanos, incluidos los abogados, especialmente en zonas donde las violaciones presentan un alto índice (César, Sucre, Urabá, Putumayo, entre otras). Es preocupante la existencia de zonas donde la población no puede acceder a servicios jurídicos para su defensa, por las amenazas a abogados y defensores.
 15. Se insta a la comunidad internacional a que adopte y ponga en vigor un Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para permitir la presentación de comunicaciones individuales y colectivas sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales. Se recomienda que esta facultad de presentación

- de quejas se aplique a la totalidad de los derechos enumerados por el Pacto.
16. Se reconoce que un número significativo de derechos económicos, sociales y culturales son autoejecutables, por lo que es posible ejercer acciones judiciales, administrativas o ante los órganos de control, para exigir su cumplimiento.
 17. Se insta a los organismos no gubernamentales de derechos humanos, de desarrollo, sociales y populares a utilizar los mecanismos pertinentes y también que contribuyan a la reflexión sobre los contenidos mínimos de aquellos derechos que requieren un desarrollo normativo para lograr su plena efectividad.
 18. Se observa con satisfacción la interpretación de la Corte Constitucional en el sentido de considerar los derechos humanos como un todo, superando distinciones artificiales, y reconociendo la dignidad humana como factor determinante de la esencia de estos derechos. Sin embargo, se reconoce la dificultad que tienen algunos derechos de desarrollo progresivo para su efectiva tutela, por lo que se insta a los órganos judiciales a explorar vías para asegurarla.
 19. Se insta al movimiento social para que haga mayor uso de los mecanismos de protección contenidos en los convenios de la OIT, dado que comprenden una amplia gama de derechos laborales.
 20. Es importante publicitar en el país las decisiones de las organizaciones intergubernamentales e impulsar el debate encaminado al efectivo cumplimiento de sus recomendaciones por parte del gobierno, teniendo en cuenta la Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, aprobada por Colombia el 11 de abril de 1996.
 21. Es especialmente preocupante la ausencia de garantías para el ejercicio del derecho de asociación. Es también preocupante la persistencia de acciones de represión y penalización de la protesta social. Se insta en consecuencia al gobierno a proclamar la legitimidad de los derechos de asociación, huelga y de reunión y a tomar medidas encaminadas a superar estos obstáculos, inadmisibles en un contexto social democrático de derecho.
 22. Es preocupante la creciente acción paramilitar en el país y la escasa capacidad de control por parte de las organizaciones del Estado frente a esta permanente amenaza de violación a los derechos fundamentales. Se señala al gobierno y la comunidad internacional las graves consecuencias de este fenómeno y se reclaman medidas efectivas para controlarlo.

23. Se constatan limitaciones de la defensoría pública y dificultades para el acceso a la justicia de un importante número de ciudadanos. Se insta a la Defensoría del Pueblo a mejorar este servicio.
24. Se señala a la atención del gobierno y de la comunidad internacional la preocupación por la inequitativa distribución de la tierra y se reclama la revisión de la política agraria.
25. Se considera necesaria una legislación que proteja a las personas desplazadas de la pérdida de los derechos sobre las tierras y bienes que deben abandonar y el diseño de políticas seguras de retorno.
26. Se constata que los derechos del consumidor tienen en Colombia una protección aún embrionaria tanto en materia legislativa como jurisprudencial. Las acciones populares previstas en la Constitución colombiana, aún no han sido reguladas por el legislador y los medios legales existentes son insuficientes. Se insta al gobierno a promover la creación de un marco jurídico verdaderamente adecuado a la protección de los derechos del consumidor.
27. Se recomienda prestar atención a la adopción de medidas para poner término a toda discriminación negativa contra la mujer, así como aquella dirigida contra comunidades indígenas y afrocolombianas.

Cumplidos los aspectos mencionados, se podrá lograr una efectiva realización y vigencia de los derechos humanos en Colombia.

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS

ANEXOS

**PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES**

**ADOPTADO Y ABIERTO A LA FIRMA, RATIFICACIÓN Y ADHESIÓN POR LA
ASAMBLEA GENERAL EN SU RESOLUCIÓN 2200 A (XXI)
DE 16 DE DICIEMBRE DE 1966**

ENTRADA EN VIGOR: 3 DE ENERO DE 1976

Preámbulo

Los Estados Partes en el presente Pacto,

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

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

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

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

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

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

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

Parte II

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el Presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

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

Artículo 4

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

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.
2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.
2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnicoprofesional, la

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

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:
 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;
- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:
 - a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés

- de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
 - b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;
 - c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;
 - d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.
2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.
 3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación, a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

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

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.
2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período,

- a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.
3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para :
- Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

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

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
- La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;
 - El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;
 - La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;
 - La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:
- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.
 4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

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

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

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

Parte IV

Artículo 16

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

Artículo 17

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

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

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.
3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18

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

Artículo 19

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

Artículo 20

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

Artículo 21

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

Artículo 22

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

Artículo 23

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

Artículo 24

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

Artículo 25

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

Parte V**Artículo 26**

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

Artículo 27

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

Artículo 28

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

Artículo 29

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.
3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

- a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;
- b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.
2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

(SUSCRITA EN SAN JOSÉ DE COSTA RICA
EL 22 DE NOVIEMBRE DE 1969)

Preámbulo

Los Estados Americanos signatarios de la presente Convención,

Reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos, y

Considerando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia,

Han convenido en lo siguiente:

Parte I

Deberes de los Estados y derechos protegidos

Capítulo I

Enumeración de deberes

Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno

ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o de cualquiera otra condición social.

Capítulo II **Derechos Civiles y Politicos**

Artículo 16. Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

Artículo 24. Igualdad ante la Ley

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados Partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

- b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
- c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Capítulo III **Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

**PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCIÓN AMERICANA
SOBRE DERECHOS HUMANOS, EN MATERIA DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

«PROTOCOLO DE SAN SALVADOR»*

Preámbulo

Los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica».

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional, coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;

Reconociendo los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales;

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la

* Aprobado el 17/Nov/88 en San Salvador, Rep. de El Salvador, por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA)

miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y

Considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades.

Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, «*Protocolo de San Salvador*»:

Artículo 1

Obligación de adoptar medidas

Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2

Obligación de adoptar disposiciones de derecho interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas

legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3

Obligación de no discriminación

Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4

No admisión de restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5

Alcance de las restricciones y limitaciones

Los Estados Partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6

Derecho al trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente esogida o aceptada.
2. Los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las

referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados Partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7

Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. Una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores, condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;
- b. El derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;
- c. El derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo, para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;
- d. La estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;
- e. La seguridad e higiene en el trabajo;
- f. La prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia

escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

- g. La limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;
- h. El descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8

Derechos sindicales

1. Los Estados Partes garantizarán:
 - a. El derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados Partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a las de su elección. Los Estados Partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;
 - b. El derecho a la huelga.
2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstas sean propias a una sociedad democrática, necesarias para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que de los otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.
3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Artículo 9

Derecho a la seguridad social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna

y decorosa. En caso de muerte del beneficiario las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus descendientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10

Derecho a la salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.
2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:
 - a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familias en la comunidad;
 - b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;
 - c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;
 - d. La prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;
 - e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y
 - f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 11

Derecho a un medio ambiente sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 12

Derecho a la alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.
2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 13

Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.
2. Los Estados Partes en el presente Protocolo convienen que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y el sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.
3. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:
 - a. La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
 - b. La enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sea apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

- c. La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
 - d. Se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
 - e. Se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.
4. Conforme con la legislación interna de los Estados Partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecúe a los principios enunciados precedentemente.
 5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados Partes.

Artículo 14

Derecho a los beneficios de la cultura

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

4. Los Estados Partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

Artículo 15

Derecho a la constitución y protección de la familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.
2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.
3. Los Estados Partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:
 - a. Conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;
 - b. Garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;
 - c. Adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades físicas, intelectuales y morales ;
 - d. Ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16

Derechos de la niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieran por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al

menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Artículo 17

Protección de los ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados Partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

- a. Proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;
- b. Ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;
- c. Estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18

Protección de los minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

- a. Ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesarios para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;
- b. Proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;

- c. Incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;
- d. Estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

Artículo 19

Medios de protección

1. Los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.
2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados Partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.
4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo en el campo de sus actividades.
5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el

propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.

6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y, cuando proceda, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados Partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.
8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo, tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Artículo 20

Reservas

Los Estados Partes podrán formular reservas sobre una o más disposiciones específicas del presente Protocolo al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo.

Artículo 21

Firma, ratificación o adhesión

Entrada en vigor

1. El presente Protocolo queda abierto a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. La ratificación de este Protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
3. El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.
4. El Secretario General informará a todos los Estados Miembros de la Organización de la entrada en vigor del Protocolo.

Artículo 22

Incorporación de otros derechos y ampliación de los reconocidos

1. Cualquier Estado Parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrán someter a la consideración de los Estados Partes, reunidos con ocasión de la Asamblea General, propuestas de enmienda con el fin de incluir el reconocimiento de otros derechos y libertades, o bien otras destinadas a extender o ampliar los derechos y libertades reconocidos en este Protocolo.
2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados Partes en este Protocolo. En cuanto al resto de los Estados Partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

**EXAMEN DE LOS INFORMES PRESENTADOS POR LOS
ESTADOS PARTES DE CONFORMIDAD CON LOS
ARTICULOS 16 Y 17 DEL PACTO**

**CONCLUSIONES FINALES DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES* (NACIONES UNIDAS)**

COLOMBIA

1. El Comité examinó el tercer informe periódico de Colombia (E/1994/104/Add.2) en sus sesiones 32ª, 33ª y 35ª celebradas los días 21 y 22 de noviembre de 1995 y aprobó las siguientes observaciones finales.

A. Introducción

2. El Comité acoge complacido el tercer informe periódico presentado por Colombia que se ajusta en gran medida a las directrices para la preparación de los informes. Las respuestas escritas a la lista de preguntas hechas al Gobierno, así como el informe presentado por la Defensoría del Pueblo de Colombia (ombudsman) contienen mucha información que ha sido útil para el Comité. También se apreció la competencia y la franqueza de los representantes del Gobierno, así como su deseo de contestar a todas las preguntas de los miembros del Comité. Por último, el Comité agradece las informaciones proporcionadas por las organizaciones no gubernamentales y se congratula por la decisión del Gobierno de mantener el diálogo con esas organizaciones.

B. Aspectos positivos

3. El Comité observa con satisfacción la situación de que gozan los instrumentos internacionales de derechos humanos en el derecho interno, las disposiciones relativas a los derechos humanos contenidas en la Constitución de 1991 y el amplio programa de reforma legislativa

* En su 54ª sesión celebrada el 6 de diciembre de 1995

encaminado a fortalecer el respeto de los derechos humanos y a asegurar procedimientos eficaces de reparación para las violaciones de los derechos fundamentales. También toma nota de que el Gobierno se propone ratificar el Protocolo de San Salvador sobre derechos económicos, sociales y culturales.

4. El Comité celebra la creación de la Oficina de Derechos humanos y de la Defensoría del Pueblo (ombudsman), así como de la Comisión de seguimiento de las recomendaciones internacionales dirigidas al Gobierno de Colombia y espera que en el próximo informe dé cuenta detallada de las actividades y progresos hechos por estos órganos, así como de la función desempeñada por el mecanismo de tutela establecido por la Constitución de 1991 para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.
5. El Comité acoge con satisfacción la aprobación del Plan de Desarrollo para el período de 1994-1998 titulado «El salto social» y en particular reconoce los esfuerzos efectuados por el Gobierno para responder a los graves problemas sociales que afectan al país. Si bien es consciente de la persistencia de estos problemas, encomia los programas del Gobierno para mejorar el sistema de bienestar social, facilitar el acceso a la educación, promover los derechos de los pueblos indígenas y mejorar la atención para las personas sin hogar, en particular de los niños de la calle.
6. El Comité celebra que el Gobierno está decidido a responder al problema de la violencia contra las mujeres mediante la revisión de las disposiciones correspondientes del derecho penal y el mejoramiento de sus programas en favor de la mujer. También toma nota con satisfacción de que Colombia se propone ratificar en breve la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.

C. Factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto

7. El Comité observa con preocupación que persiste un ambiente de violencia en gran escala en Colombia, particularmente en la región de Uraba. Este factor desestabiliza gravemente el país y dificulta los esfuerzos que realiza el Gobierno para garantizar a todos el disfrute pleno de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité observa que esa violencia se debe en parte a las graves desigualdades que existen en la sociedad, tales como las enormes diferencias en la distribución de la riqueza nacional, incluida la propiedad de las tierras.

8. El Comité señala que la frecuencia con que se ha recurrido a la imposición del estado de urgencia repercute perjudicialmente en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia.

D. Principales motivos de preocupación

9. El Comité está gravemente preocupado por la persistencia del elevado nivel de pobreza que afecta a la mayoría de los habitantes del país. En particular el Comité observa con preocupación que la tasa de mortalidad infantil de Colombia es una de las más elevadas de América del Sur. Al tiempo que reconoce los esfuerzos efectuados por el Gobierno para resolver la situación, el Comité insiste en que es una anomalía que tales niveles de pobreza persistan en un país con una economía en constante expansión. El Comité expresa su preocupación por los resultados decepcionantes logrados en la mayoría de los programas de lucha contra la pobreza y de mejoramiento en las condiciones de vida, especialmente dado que los fondos presupuestarios asignados para gastos sociales no se han utilizados plenamente con esos fines.
10. El Comité subraya la gran importancia del problema de las personas desplazadas, que se estima en unas 600.000 aproximadamente. Se ha desarraigado a cientos de miles de campesinos obligándoles a emigrar a las ciudades, donde aumentan los números de habitantes de las barriadas y en efecto no pueden satisfacer ni siquiera sus necesidades más elementales. La razón fundamental de estos desplazamientos es el elevado nivel de violencia en algunas de las regiones del país.
11. El Comité subraya su preocupación por la existencia de un gran número de niños abandonados, o niños de la calle, privados de todos sus derechos (ambiente familiar, educación, sanidad, vivienda ...). Preocupa al Comité el hecho de que el «Programa de madres comunitarias» destinado a ayudar a los niños no cuente con fondos suficientes, habida cuenta de la importante labor social que llevan a cabo esas mujeres sin la formación adecuada y en malas condiciones de trabajo.
12. Preocupa al Comité la tímida acción del Gobierno para erradicar la odiosa práctica de la denominada «limpieza social» por la que ciertos grupos criminales amenazan y matan a personas que consideran prescindibles, incluidos niños.
13. El Comité también señala con preocupación que el imperio del derecho parece haber quedado destruido en la región de Uraba y, en particular, que el Estado ya no puede garantizar a la comunidad la prestación de los servicios sociales, educacionales y sanitarios más elementales.

14. El Comité expresa su preocupación por la difundida discriminación contra la mujer. Por ejemplo, se señala que los sueldos de las mujeres son por término medio inferiores en un 30% a los de los hombres.
15. El Comité observa con preocupación el descenso del valor real de los salarios. Según un informe de la Defensoría del Pueblo, en marzo de 1995, el 23,8% de la población activa en las siete ciudades principales del país recibió el salario legal mínimo (aproximadamente 135 dólares de los EE.UU.) y el 64,2% recibió menos de dos salarios legales mínimos. Así pues, aproximadamente el 75% de los trabajadores no puede permitirse el lujo de llenar la «cesta familiar» que cuesta dos salarios y medio mínimos legales.
16. El Comité se preocupa gravemente por la violación del derecho de muchos trabajadores a formar sindicatos y afiliarse a ellos y a participar en la negociación colectiva y en acciones de huelga. El Comité considera que las restricciones impuestas por la ley al derecho de huelga son muy excesivas y no se pueden justificar por motivos de seguridad nacional u orden público. El Comité lamenta que la actual Comisión tripartita para el desarrollo sindical no cuente con un mandato para considerar estas graves cuestiones.
17. El Comité está preocupado por la gran incidencia de trabajo infantil, en particular en ocupaciones arduas y poco sanas (tales como fabricación de ladrillos, minería) y por la acción insuficiente adoptada por el Gobierno para combatir esa práctica.
18. El Comité observa que la aplicación y vigilancia de las medidas de salud y seguridad en el trabajo no ha llegado al nivel conveniente debido, entre otras cosas, a la insuficiencia de inspectores laborales.
19. El Comité observa con preocupación que hay un considerable déficit de vivienda por un total de 3,7 millones de unidades, y que muchos inquilinos viven en condiciones precarias en viviendas que no corresponden a la definición de vivienda adecuada de conformidad con el artículo 11 del Pacto y tal como lo ha detallado el Comité.
20. El Comité señala que pese a una serie de iniciativas gubernamentales, el acceso eficaz a la educación sigue siendo reducido en Colombia. Preocupa especialmente al Comité que no se haya logrado todavía la educación primaria universal tal como se dispone en el Pacto. También le preocupa el descenso de la calidad de la educación secundaria y la situación laboral de los maestros.

E. Sugerencias y recomendaciones

21. El Comité recomienda que el Gobierno, por medio de sus programas de desarrollo económico y una modificación del sistema impositivo y fiscal, que se está examinando actualmente, aborde el problema de la distribución poco equitativa de la riqueza con objeto de combatir eficazmente la pobreza que caracteriza al país. El Comité también recomienda que se realicen esfuerzos concertados para mejorar la eficacia de los programas de desarrollo económico y social de Colombia.
22. 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.
23. El Comité opina que el fenómeno de la denominada «limpieza social» no ha sido erradicado y recomienda la mayor vigilancia a este respecto y, en particular, el castigo de las personas que perpetran esos delitos. El Comité recomienda también que se estudien las causas fundamentales de este fenómeno y se resuelvan por todos los medios de que disponga el Gobierno.
24. El Comité insta a que se preste mayor atención al problema de la discriminación contra la mujer y que se apliquen programas para erradicar las desigualdades entre el hombre y la mujer. Al mismo tiempo, esos programas deberían destinarse a aumentar la conciencia pública y el interés por los derechos económicos, sociales y culturales de la mujer.
25. El Comité recomienda que el Gobierno de Colombia adopte todas las medidas necesarias para armonizar en la práctica su legislación sobre la libertad sindical y la negociación colectiva con sus obligaciones internacionales a este respecto.
26. El Comité recomienda también que el Gobierno adopte todas las medidas necesarias para asegurar el derecho a la educación primaria gratuita para todos. El Comité recomienda asimismo que el Gobierno adopte medidas para mejorar la calidad de la educación secundaria y las condiciones materiales del personal docente.
27. El Comité recomienda que se imparta educación sobre derechos humanos en todos los niveles de la enseñanza, en particular en la enseñanza primaria, así como en la formación de los funcionarios de policía, miembros de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas, magistrados y jueces.

28. El Comité considera también que el Gobierno de Colombia debería:
- mejorar la formación de las «madres comunitarias» y regularizar su situación laboral, tratándolas a todos los fines como trabajadores empleados por una tercera persona;
 - combatir la práctica de no utilizar las partidas presupuestarias asignadas a gastos sociales en el presupuesto general del Estado y garantizar que esas asignaciones se utilicen a los fines para los que se previeron;
 - mejorar la oferta de vivienda, en particular de viviendas económicas para los sectores más pobres, tanto en zonas urbanas como rurales, y asignar recursos para suministrar a toda la población agua potable y servicios de alcantarillado.
29. El Comité considera que sería conveniente mejorar el sistema de estadísticas sociales basado en los indicadores pertinentes, para lograr que el Gobierno y todas las instituciones interesadas puedan evaluar objetivamente los problemas y los progresos efectuados en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.
30. El Comité recomienda que Colombia utilice de la mejor manera posible la asistencia técnica que le facilita el Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en cooperación con los órganos de las Naciones Unidas y los órganos especializados correspondientes, con miras a promover el disfrute y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales para todos.

LISTA DE PARTICIPANTES

Entidad	Participante
1. ANUC - Bogotá	Guillermo Montero
2. ASMEDAS - Antioquia	Germán Reyes Forero
3. A.T.I. - Bogotá	Ricardo Mendoza Porras
4. Asociación de integración de desarrollo comunitario - Bogotá	Amparo Bermúdez
5. CINEP - Bogotá	Alberto Rincón López
6. CIJUS - Bogotá	César Rodríguez Helena Olea Rodríguez Mauricio García
7. Colectivo de Abogados «José Alvear Restrepo»	Alirio Uribe Muñoz
8. Consejo Regional Indígena del Cauca - Popayán	Alcibiades Escué
9. Consejo Regional Indígena del Tolima - Ibagué	Teófila Roa
10. Confederación Colombiana de Trabajadores CTC - Bogotá	Alfredo Guerrero Forero
11. Corporación Betanci Montería	Rafael Martínez Avila
12. Corporación Casa de la Mujer - Bogotá	Amanda Muñoz
13. Corporación Región Medellín	Alberto Yépes Palacio
14. Escuela Nacional Sindical Antioquia	Luis Fdo. Henao Luis Norberto Ríos
15. FENSUAGRO - Apartadó	Ana Rengifo
16. FUNDAC - Bogotá	Fanny Soler Suárez
17. Fundación AVP para el desarrollo social - Bogotá	Liliana Rincón Ladino
18. FUNPROCED - Bucaramanga	Wilma Duarte Boada
19. Grupo de Apoyo Pedagógico - Bogotá	Paulina González Carlos Alberto Ruíz
20. ILSA - Bogotá Socha	
21. Instituto Popular de Capacitación IPC - Medellín	María López Vélez
22. INES - CGTD - Bogotá	Germán González
23. Movimiento Cimarrón - Bogotá	Geovanna Moreno

- | | |
|--|---|
| 24. Organización Femenina
Popular OFP - Barrancabermeja | Leonor Díaz Villarreal
Matilde Vargas Cadena |
| 25. Organización Indígena de
Antioquia OIA - Medellín | Oscar de Jesús Giraldo
Agueda Plata |
| 26. Pastoral Social de Barrancabermeja | Luz Elcida Peñaloza
Albeiro Salazar Builes |
| 27. Pastoral Social de Cali | Jesús María Sierra Rojas |
| 28. Pastoral Social de Medellín | Edgar Mendoza Jaimes |
| 29. Sinaltrabavaria - Bucaramanga | |
| 30. Sindicato de Educadores de
Santander - Bucaramanga | Cecilia Hernández R. |
| 31. Sintracreditario - Medellín | José G. Velásquez |
| 32. Swisaíd - Bogotá | Isabel Otero Blum |
| 33. UNEB - Bogotá | Jesús Ma. Arias Vélez |
| 34. USITRAS - Bucaramanga | Alvaro Quintero Serrano |
| 35. Universidad de Antioquia
Facultad de Derecho - Medellín | Pablo Angarita Cañas |

Expositores Extranjeros

1. Alejandro Artucio - Uruguay
2. Michael Reed Hurtado - USA
3. Hipólito Solari Yrigoyen - Argentina
4. Philippe Texier - Francia

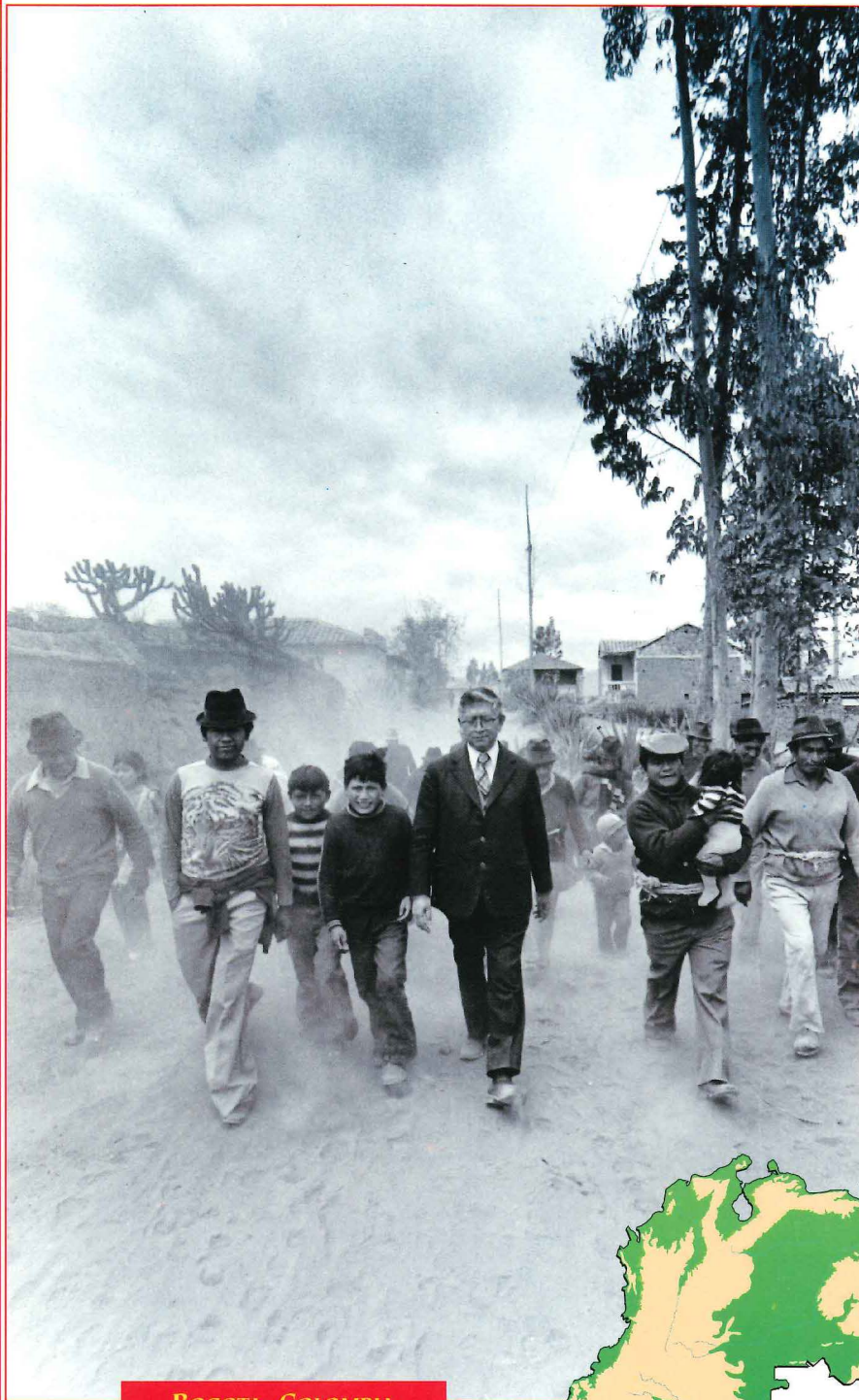
Convocantes

1. Comisión Colombiana de Juristas
Cra. 10a. No. 24-76 Of. 1101
Bogotá, Colombia
Tel. (571) 283 2436 y 282 1239
Fax (571) 342 88 19
Email: ccj@colnodo.apc.org
2. Comisión Internacional de Juristas
P.O. Box 160 - 26, chemin de Joinville
CH-1216 Cointrin/Genève - Suisse
Tel. (41 22) 788 47 47
Fax /4122) 788 48 80
Email: icjch@gn.apc.org

Rural Development
and Human Rights
in South East Asia

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS
AND CONSUMERS ASSOCIATION OF BANGALOR

COMISION INTERNACIONAL DE JURISTAS



BOGOTA, COLOMBIA
MAYO DE 1996

