

## **Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales: obligaciones y responsabilidades**

\*Maria Virginia B.Gomes

El Pacto entró en vigor el 3 de enero de 1976 y ha sido ratificado hasta ahora por 160 Estados parte. Las ratificaciones más recientes han sido las de Bahamas y Papúa Nueva Guinéa, en 2008. Contiene algunas de las provisiones legales más significativas sobre derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo los derechos relativos a la autodeterminación, a trabajar en condiciones justas y favorables, a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a los más altos niveles alcanzables de salud física y mental, a la educación, y al disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico<sup>1</sup>.

Dos principios transversales se aplican a todos los derechos del Pacto: el principio de no discriminación y el principio del derecho a la igualdad de hombres y mujeres al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos dos principios deberían ser leídos en conjunción con cada uno de los derechos específicos garantizados en la parte III del Pacto.

### **1. Naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales**

A pesar del consenso general sobre la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y la interrelación de todos los derechos humanos, la verdad es que a los derechos económicos, sociales y culturales no se les da, todavía, la misma prioridad que a los derechos civiles y políticos. Uno de los argumentos de esta jerarquización de los derechos es que el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos no implica una igual implementación, lo que sitúa a los derechos económicos, sociales y culturales en una posición subsidiaria a los derechos civiles y políticos. Estos son vistos, a menudo, como “derechos de segunda clase” –relativos, vagos, no vinculantes, no exigibles judicialmente, y que sólo pueden ser satisfechos “progresivamente” a lo largo del tiempo. Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales conllevan una plena conformidad con las obligaciones de respeto, protección y satisfacción de los mismos.

La obligación de respeto exige a los Estados parte abstenerse de interferir, directa o indirectamente, en el disfrute del derecho, mientras que la obligación de protección les exige tomar medidas para prevenir que terceras partes interfieran en el disfrute del mismo. Por otro lado, la obligación de satisfacción puede, a su vez, dividirse en la obligación de proveer- para aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos por razones más allá de su control-, la obligación de facilitar- desarrollando medidas positivas- y la obligación de promover- concienciando a través de la educación y de campañas de información-.

### **2. Obligaciones principales de los Estados parte**

La ratificación del Pacto implica una serie de obligaciones inmediatas para los Estados parte:

---

<sup>1</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Ficha Técnica 16 (Rev.1)

- Tomar medidas inmediatas para la materialización de las obligaciones principales, adaptando la legislación nacional para que esté en conformidad con el Pacto, estableciendo los recursos necesarios para su implementación y proporcionando las garantías judiciales, u otras efectivas, adecuadas a la naturaleza y extensión de las violaciones de los derechos incluidos en el Pacto.
- Permitir a quienes viven bajo su jurisdicción ejercitar los derechos del pacto sin ningún tipo de discriminación
- Asegurar el derecho de igualdad de hombres y mujeres al disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales.

Las obligaciones principales son, por tanto, aquellas que aseguran la satisfacción de, al menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos del Pacto<sup>2</sup>.

El Comité, en sus Comentarios Generales,<sup>3</sup> ha identificado obligaciones principales, que derivan de niveles mínimos esenciales, del derecho a la alimentación, a la educación, a la salud, al trabajo y a la seguridad social. Estos Comentarios Generales proporcionan una guía a seguir por los Estados parte.

### **3. Realización progresiva de los derechos del Pacto**

La ratificación del Pacto implica una obligación para los Estados parte de tomar las medidas necesarias para asegurar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, desarrollando políticas públicas y programas- a medio y largo plazo- con todos sus recursos disponibles, incluyendo la ayuda internacional y la cooperación. Con el fin de alcanzar, progresivamente, la completa realización del Pacto, los Estados parte deben, además, dar pasos concretos y con objetivos prefijados dentro de un tiempo, razonablemente corto, desde la entrada en vigor del mismo<sup>4</sup>.

Sin embargo, la cuestión de la provisión de recursos para la progresiva realización de los derechos del Pacto es un tema complicado para el Comité y los Estados parte, ya que el diseño y la implementación de las políticas públicas de desarrollo cultural, social y económico están dentro del margen de discreción de los gobiernos, que pueden utilizar las que consideren como más apropiadas.

Una limitación que se invoca a todos los niveles es la falta de recursos. Ésta puede, efectivamente, afectar el completo disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, dada su amplitud. Sin embargo, el principio de la progresiva realización contemplado en el Pacto tiene en cuenta el nivel de desarrollo y la situación económica de cada Estado parte.

El artículo 2.1. del Pacto obliga a cada Estado parte a adoptar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”. Para que un Estado parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de, al menos, sus obligaciones mínimas principales a la falta de recursos disponibles debe demostrar que se han hecho todos los esfuerzos para usar todos los recursos a su disposición, con el fin de satisfacer, como una cuestión

---

<sup>2</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentarios General 3 (1990), sobre la naturaleza de las obligaciones de los Estados parte.

<sup>3</sup> En [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

<sup>4</sup> Declaración del Comité sobre “una evaluación de la obligación de adoptar medidas hasta el máximo de los recursos de que se disponga bajo el protocolo opcional del Pacto”, adoptada en mayo de 2007.

prioritaria, esas obligaciones mínimas, ya que sin esas obligaciones principales el Pacto perdería todo su sentido.

De hecho, lo que suele aflorar en nuestro diálogo con las delegaciones de los Estados parte, normalmente, es que el cumplimiento insuficiente de los derechos económicos, sociales y culturales no sólo se debe a la falta de recursos, sino también, y sobre todo, al surgimiento de prioridades domésticas que no atribuyen la suficiente relevancia a estos derechos y, muy a menudo, al hecho de que los recursos materiales y financieros, escasos en sí mismos, no se dirigen ni se usan, en la medida de lo posible, a su implementación.

#### **4. Ayuda y cooperación internacional**

Aunque la capacidad nacional es un factor clave en la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, la ayuda oficial para el desarrollo y otras modalidades de cooperación internacional tienen, también, un papel muy importante que jugar, ya que el Pacto autoriza a los Estados parte a recibir recursos de la comunidad internacional a través de estas vías.

A pesar de las medidas de reducción de la deuda, la ayuda al desarrollo todavía se queda corta teniendo en cuenta los objetivos pactados internacionalmente y, para muchos países pobres, los intereses que tienen que pagar por su deuda siguen siendo demasiado altos. Por este motivo, el Comité ha animado a los países desarrollados a aumentar sus contribuciones a través de la ayuda oficial al desarrollo hasta alcanzar el objetivo del 0.7% de su producto interior bruto, tal y como se reiteró en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo de Revisión de la Implementación del Consenso de Monterrey, que tuvo lugar en Doha, al finales de 2008.

También hemos recordado a las instituciones financieras internacionales, a los donantes bilaterales y a los países receptores la necesidad de tener plenamente en cuenta el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales para todos los sectores de la población, especialmente, para los más vulnerables, cuando se inscriben en los programas de ajuste estructural u otros programas de cooperación al desarrollo.

#### **5. Papel de las instituciones nacionales de Derechos Humanos**

Entre los otros “medios apropiados” a que se refiere el artículo 2.1 del Pacto, a través de los que los Estados parte deberían garantizar la efectividad de los derechos reconocidos en el mismo, está la provisión de garantías judiciales y otras garantías efectivas, como medidas administrativas, financieras, educativas y sociales. Todos estos medios apropiados son necesarios para un disfrute, sin discriminación, de los derechos del Pacto<sup>5</sup>.

El derecho a una garantía efectiva no necesita interpretarse siempre como la exigencia de una garantía judicial. Las garantías administrativas serán, en muchos casos, adecuadas y aquellos que viven bajo la jurisdicción de un Estado parte tienen una expectativa legítima, basada en el principio de buena fe, de que todas las autoridades

---

<sup>5</sup> Los artículos 2.2., 3, 7 (a) (i), 8, 10 (3), 13 (2) (a), (3) y (4) y 15 (3) contienen un elemento universal o de no- discriminación de aplicación inmediata por los órganos judiciales u otros órganos competentes.

administrativas tendrán en cuenta las exigencias del Pacto en su actuación. Cualquiera de estas garantías administrativas debería ser accesible, viable, oportuna y efectiva.

Uno de los mecanismos a través de los que pueden darse pasos importantes para asegurar las garantías apropiadas frente a la violación de los derechos del Pacto es por medio de las decisiones de las instituciones nacionales para la promoción y la protección de los derechos humanos, incluyendo las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, las oficinas de los Defensores del Pueblo y los abogados de Derechos Humanos. Se han establecido instituciones de este tipo en estados con amplias diferencias en su cultura legal e, independientemente, de su situación económica.

Las instituciones nacionales e independientes de Derechos Humanos, basadas en los principios de París, pueden, potencialmente, jugar un papel crucial en la promoción y garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos<sup>6</sup>.

Desafortunadamente, hasta ahora, ese papel no ha sido acorde a la institución, o no se le ha dado la prioridad suficiente. Por diferentes razones, muchas de ellas han lidiado muy poco frecuentemente con los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente, en lo relativo al análisis de las regulaciones y leyes existentes para garantizar la consistencia con los requerimientos del Pacto y el examen de las violaciones.

## **6. Participación de la sociedad civil**

La sociedad civil la componen los ciudadanos que se organizan, formal e informalmente, en torno a intereses comunes.

La participación de organizaciones no-gubernamentales en el desarrollo económico, social y cultural tiene dos aspectos. Por un lado, su derecho a participar, desde el principio, en tal desarrollo, lo que supone permitirles tomar parte en las diferentes etapas de formulación de políticas públicas, implementación y evaluación. Esto conlleva proporcionarles voz o preguntarles su opinión en las últimas fases, algo similar a una validación de las decisiones tomadas por las autoridades públicas.

Por otro lado, debido a su proximidad con las comunidades locales, especialmente con los individuos y grupos más desaventajados y marginados, la información que proporcionan las ONG sobre la implementación o, en la mayoría de los casos, la no implementación del Pacto, es de gran relevancia para el Comité que ha reconocido, desde siempre, la contribución fundamental de la sociedad civil<sup>7</sup>.

## **7. Evaluaciones en curso, indicadores y puntos de referencia**

En relación a grupos clave, la mayoría con necesidad de protección, las obligaciones principales de los Estados parte son inmediatas y no pueden estar sujetas a la noción de realización progresiva sin unos hitos de referencia, medibles en el tiempo, que establezcan los objetivos que deben ser alcanzados y las medidas económicas y sociales

---

<sup>6</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comentario General 10 (1998), sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>7</sup> El Comité adoptó un procedimiento formal para la participación de las ONG en sus actividades durante su octava sesión, en 1993.

para conseguirlos. El cumplimiento de tales obligaciones debe, también, ir acompañado de una evaluación que permita realizar correcciones si el impacto de las medidas no es el esperado. Por supuesto, esto sólo puede conseguirse con la participación significativa de los propios grupos afectados en el proceso.

Los Unidad de Indicadores de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos está desarrollando listas de indicadores ilustrativos (incluyendo indicadores MDG) de algunos derechos civiles y políticos y, también, de derechos económicos, sociales y culturales.

La contribución del Comité a este tema es un proyecto -en desarrollo- de un grupo de indicadores, por el momento sobre el derecho a la alimentación, que servirá para, posteriormente, iniciar una evaluación de su cumplimiento en la que, tanto el Estado parte como el Comité, establezcan hitos medibles que deben ser cumplidos durante los siguientes cinco años. Cuando el Estado parte presenta su informe después del periodo de cinco años, puede haber alcanzado los hitos o no (y podría haber, o no, razones aceptables para ello).

## **8. Protocolo Opcional**

El protocolo opcional al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se adoptó el 10 de diciembre de 2008 por la Asamblea General y fue, de hecho, un elemento importante de la celebración del sesenta aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Ya ha sido ratificado por 30 Estados parte y hace falta todavía la ratificación de otros 10 estados para entrar en vigor, de forma que proporcione un procedimiento de quejas individual que será un paso importantísimo para hacer realidad la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

### **Un mensaje final**

Déjenme que termine con una cita de Mary Robinson, la anterior Alta Comisionada para los Derechos Humanos:

*“No estoy sugiriendo que los derechos humanos proporcionen una solución para los masivos y complejos desafíos que enfrentamos. Pero los derechos humanos pueden, y deben, ser la brújula que nos proporcionen una guía moral, ética y legal para dar respuestas efectivas a todos los niveles”<sup>8</sup>.*

Mientras que el tópico común que subyace en las experiencias de privación es la falta de poder, los derechos humanos pueden proporcionar ese poder a los individuos y a las

---

<sup>8</sup> AMD (Asociación Mundial Demográfica), Boletín de Agosto de 2008.

comunidades. El desafío es conectar a los que carecen de poder con el potencial de empoderamiento de los derechos humanos.