

En busca de mayor protección a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Maximiliano Carrasco *

Resumen:

Considerando al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) como una invención humana en constante proceso de construcción, a la que hay que reconocerle importantes avances en materia de generación de un discurso universal y de mecanismos de protección de la dignidad humana, el presente trabajo tiene por objeto aportar algunas ideas y propuestas para el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en particular, entendiendo a éstos como derechos de lejano cumplimiento efectivo en la mayoría de los Estados.

Esencialmente, se plantea la imperiosa necesidad de un real reconocimiento de la pobreza y la falta de inclusión social como claras violaciones de derechos humanos, y las propuestas que se proponen, están orientadas a reforzar la responsabilidad de los Estados en la implementación de los DESC, basándose en dos líneas directrices: a) Los presupuestos de los Estados (que asignan los recursos públicos) deben estar orientados al cumplimiento de los DESC de la totalidad de sus habitantes, y b) La cooperación internacional debe subsidiariamente asegurar el cumplimiento de los DESC en la comunidad internacional toda.

* Abogado (UBA), Especialista en Derechos Humanos (UPV), Maestría en Políticas Sociales (FLACSO), Maestrando en Derecho Internacional de los Derechos Humanos (UBA). Investigador tesista en Proyecto Interdisciplinario UBACyT MS10 Programación Científica 2010-2012 titulado “Políticas sociales, enfoque de derechos y marginación social en Argentina (2003-2009)” (Facultad de Derecho – Facultad de Ciencias Sociales), dirigido por Laura Pautassi y codirigido por Gustavo Gamallo.

En busca de mayor protección a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

I- Introducción

Considerando al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) como una invención humana en constante proceso de construcción, a la que hay que reconocerle importantes avances en materia de generación de un discurso universal y de mecanismos de protección de la dignidad humana, el presente trabajo tiene por objeto aportar algunas ideas y propuestas para el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en particular, entendiendo a éstos como derechos de lejano cumplimiento efectivo en la mayoría de los Estados.

Esencialmente, se plantea la imperiosa necesidad de un real reconocimiento de la pobreza y la falta de inclusión social como claras violaciones de derechos humanos, y entre las propuestas que se proponen, se destacan aquellas orientadas a reforzar la responsabilidad de los Estados en la implementación de los DESC. Se resalta como factor de suma importancia poner el foco en los presupuestos de los Estados -que asignan los recursos públicos-, los cuales deben estar orientados al cumplimiento de los DESC de la totalidad de sus habitantes, y en la cooperación internacional como instancia subsidiaria para asegurar el cumplimiento de los DESC en la comunidad internacional toda.

II- Sobre los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Los Derechos Humanos (DDHH) son una construcción histórica que, en su concepción contemporánea, debe fijarse como hito más significativo la Declaración Universal de 1948, que fue fruto de un movimiento de internacionalización de los DDHH surgido en la posguerra, como respuesta a las atrocidades cometidas.

A partir de la aprobación de tal Declaración, comenzó a desarrollarse el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH), por medio de la adopción de diferentes tratados internacionales destinados a la protección de derechos fundamentales, siendo la Declaración de 1948 “...una base axiológica y unidad valorativa a este campo del derecho, haciendo hincapié en la universalidad [e] indivisibilidad [...] de los derechos humanos [...] universalidad, porque clama por la extensión universal de los derechos humanos, en la convicción de que la condición de persona es el requisito único para la titularidad de derechos, considerando al ser humano como un ser esencialmente moral, dotado de unicidad existencial y dignidad. Indivisibilidad, porque la garantía de los derechos civiles y políticos es condición para

la observancia de los derechos sociales, económicos y culturales, y viceversa” (Piovesan, 2004: 22)

Así, los DDHH son atribuidos igualmente a cada individuo y en igual medida, y protegen a cada uno contra todos: contra la mayoría pero también contra cualquier otra persona. Se configuran como leyes del más débil en alternativa a la ley del más fuerte que regiría en su ausencia (Ferrajoli, 2009)

En este sentido, los DDHH han sido ponderados como “el mejor invento del siglo XX”, y fundamentados como “derechos morales que responden a principios de autonomía, independencia e inviolabilidad de la persona” (Nino, 1989).

Puede afirmarse que los DDHH velan por la dignidad de todas las personas, y que configuran mínimos para protegerla e imponer límites a los otros, apareciendo como verdaderas cartas de triunfo, sobre todo para los más débiles.

“La noción de derechos humanos [aparece como] una noción nueva e internacional que responde a la decisión política de que el trato que el Estado dé a sus nacionales y, en general, a todas las personas bajo su jurisdicción, es una cuestión que interesa a la comunidad internacional de Estados”. (Pinto, 2008b: 389). Se borran de este modo barreras nacionales, consagrando la pretensión de los DDHH para todas las personas en todas partes del mundo.

III- Sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la pobreza como violación de Derechos Humanos.

La pretensión de universalidad de los DDHH y la adecuada consagración de la misma desde lo discursivo en todo el andamiaje del DIDH no tiene su correlato en lo fáctico.

Se suele hablar de notorios avances a nivel mundial en materia de derechos civiles y políticos. Pero atento la definición de los DDHH como un todo, y la indivisibilidad de los mismos, no debería hablarse de derechos civiles y políticos en serio si existe una generalizada violación de derechos económicos sociales y culturales (DESC) a nivel global.

Los DESC son elementos esenciales para una vida digna y libre: la salud, la alimentación, la vivienda, la seguridad social, etc., son claras obligaciones legales de los Estados según constan en diversos documentos del DIDH. Y son claros los incumplimientos a la luz de datos globales de pobreza e indigencia, por demás alarmantes.

Debe enfatizarse que tanto los DESC como los derechos civiles y políticos demandan del Estado prestaciones positivas y negativas, y que es equivocada la idea de que los DESC sólo demandarían prestaciones positivas, mientras que los derechos civiles y políticos demandarían prestaciones negativas, o la mera abstención del Estado. Todos los derechos tienen sus costos (Holmes y Sunstein, 2011). Debe pensarse en este punto

en las políticas públicas que se instrumentan desde los Estados en materia de derechos civiles clásicos, (vgr. derecho a la libertad, derecho a la propiedad, derecho a votar, justicia) y los costos que las mismas implican.

Pero bien, no obstante ello, existieron frente a los DESC muchos reparos en función de la expresión “realización progresiva” contenida en el propio Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)¹, con lo cual tendrían un estatus menor que los derechos civiles y políticos (con una obligación de realización “automática”).

Pero dicha cuestión ha sido saldada desde el DIDH con manifestaciones más que claras al respecto². Podemos concluir entonces que “la progresividad característica de todos los derechos humanos, pero especialmente subrayada respecto de los DESC, no exime de la obligación mínima que corresponde a cada Estado Parte de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos protegidos...” (Pinto, 2008a: 49).

Ahora bien, ¿Qué acciones se promueven en la actualidad desde el DIDH para asegurar la satisfacción al menos de esos niveles esenciales de DESC, tan distantes para tantos seres humanos?

Desde el DIDH se busca aún consolidar y fortalecer el proceso de afirmación de la ya sentada concepción integral e indivisible de los DDHH y asimismo optimizar la justiciabilidad y la exigibilidad de los DESC. En este último sentido, aparece como punto a destacar la reciente aprobación del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales³ que introduce el derecho de

¹ El artículo 2 del PIDESC establece en su punto 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 Vgr. en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) se declaró, firmemente la indivisibilidad, interconexión e interdependencia de todos los derechos humanos, y se comprometió la comunidad internacional a no desmembrar la universalidad de estos derechos. También cabe citar la Observación General N° 3 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aprobada en 1990, en la cual se confirma que los Estados Parte tienen una "obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos" enunciados en el PIDESC. Más recientemente, el Comité ha comenzado a determinar las obligaciones mínimas derivadas de los "niveles esenciales" de los derechos a la alimentación, la educación y la salud, en sus Observaciones Generales N° 11, 13 y 14.

³ Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008 y abierto a votación el 24 de septiembre de 2009. El Protocolo Facultativo establece un mecanismo de denuncias individuales para el PIDESC similar al Primer Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las partes firmantes se comprometen a reconocer la

petición individual. Pero como punto negativo, cabe decir que el Protocolo requiere al menos 10 ratificaciones para entrar en vigencia, ratificaciones con las cuales no cuenta a la fecha.

También desde el DIDH se trabaja en pos de consagrar un enfoque de DDHH en la formulación e implementación de políticas públicas, integrando la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación interna y en el desarrollo de los planes y programas que lleven adelante los Estados

“...considera[ndo] que el marco conceptual que brindan los derechos humanos como derechos legitimados por la comunidad internacional, ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo. En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el DIDH, han fijado con mayor precisión no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que ha definido con mayor detalle no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también en materia de DESC. En tal sentido los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas...” (Abramovich, 2006: 36)

Ahora bien, más allá de estos esfuerzos del DIDH, muy atinados desde la generación de un discurso universal comprensivo de todos los DDHH (civiles y políticos y DESC) y desde la producción de incipientes medidas, las condiciones de pobreza extendida en numerosos países, son un freno para el efectivo cumplimiento y goce de los DDHH. Por lo visto se necesitan cambios más profundos y estructurales. Resulta imperioso contar con un contexto global adecuado.

En este sentido “desde la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la necesidad de actuar para que el contexto nacional y el internacional permitan el efectivo goce y ejercicio de los derechos humanos ha quedado claramente explicitada. En efecto, los instrumentos de la Carta Internacional de Derechos Humanos toman razón de la necesidad de conductas estatales para crear el escenario necesario para que los titulares de los derechos humanos estemos en condiciones efectivas de ejercerlos” (Pinto, 2008a: 49).

competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para examinar las denuncias de personas o grupos que afirman que sus derechos en virtud del Pacto han sido violados. Los denunciantes deben antes haber agotado todos los recursos internos, y no se permiten las quejas anónimas o las que se refieren a hechos ocurridos antes de que el país en cuestión ratificara el Protocolo. El Comité tiene la facultad de pedir información y hacer recomendaciones a los países firmantes. Los países firmantes pueden también optar por permitir al Comité escuchar quejas de otros firmantes. El Protocolo Facultativo asimismo incluye un mecanismo de investigación. Los firmantes pueden permitir al Comité investigar, reportar y hacer recomendaciones acerca de "violaciones graves o sistemáticas" a la Convención. Los firmantes pueden también optar por no adquirir esta obligación ya sea en la firma o en la ratificación del Protocolo.

En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean "liberados... de la miseria". Si bien el término "pobreza" no figura en ninguno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, está claro que es un fuerte interés del DIDH velar por combatirla.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el año 2001, aprobó una Declaración sobre Pobreza y Derechos Humanos en la que se refirió a la pobreza como "falta de la capacidad básica para vivir con dignidad" e incluyó entre flagelos de la pobreza al hambre, a una educación deficiente, a la discriminación, a la vulnerabilidad y la exclusión social, a la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. De este modo, el Comité se enroló en un concepto multidimensional de la pobreza, reflejando la naturaleza individual e interdependiente de todos los DDHH.

En la misma Declaración, el Comité expresó que "la pobreza no afecta únicamente a los países en desarrollo y a las sociedades en transición, sino que es un fenómeno mundial que experimentan en mayor o menor grado todos los Estados. Muchos países desarrollados tienen dentro de su jurisdicción grupos empobrecidos, como las minorías o los pueblos indígenas".

Asimismo, el Comité reconoció algo muy grave y muy real, a saber: que "los aspectos de DDHH de la política de erradicación de la pobreza rara vez recibieron la atención que merecieron".

Lo cierto es, entonces, que mientras sigan existiendo Estados en los que sectores de su población estén sin la realización de sus DESC más esenciales o mientras sigan existiendo Estados con situaciones de violación de DESC generalizada, los DDHH se ven desdibujados en su conjunto.

Puede bien afirmarse que "la reducción de la pobreza y la vigencia de los derechos humanos no son independientes uno del otro sino que forman parte de un mismo proyecto: el respeto universal a la dignidad de las personas y la garantía de sus derechos por parte del Estado..." (Campos, Faur y Pautassi, 2007: 7). Pobreza y ausencia de inclusión social son claras violaciones de DESC, son claras violaciones de DDHH, son claras violaciones del DIDH, son claras violaciones la dignidad de las personas.

IV- En busca de mayor protección para los DESC desde el DIDH. Responsabilidad de los Estados. Eje en los presupuestos y en la cooperación internacional.

Atento lo expuesto anteriormente, resulta por demás imprescindible tomar acciones inmediatas para el efectivo cumplimiento de DESC, porque ¿Para qué los Estados y

para qué la comunidad internacional sino para garantizar que todos sus seres humanos puedan acceder al menos como punto de partida a un mínimo de DDHH esenciales para la vida misma?

En el punto anterior se intentó dar cuenta de algunas acciones que se promueven en la actualidad desde el DIDH para asegurar la satisfacción de niveles mínimos en materia de DESC. Pero las mismas resultan claramente incompletas e insuficientes.

El Comité de DESC, en la ya referida –e ilustrativa- Declaración sobre Pobreza y Derechos Humanos aprobada en 2001, destacó que “algunos de los obstáculos estructurales con que tropiezan las estrategias de los Estados en desarrollo para combatir la pobreza son ajenos a su voluntad en el orden internacional contemporáneo” y que “es imperativo adoptar urgentemente medidas para eliminar esos obstáculos estructurales a nivel mundial, como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación, pues de lo contrario las estrategias de algunos Estados para combatir la pobreza tienen muy pocas posibilidades de éxito duradero”. Esta afirmación del Comité se encuentra en consonancia con el artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como con la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en particular su artículo 3⁴.

Por otra parte, podría pensarse en busca de soluciones para el efectivo cumplimiento de DESC desde el DIDH en que, así como existen agencias financieras internacionales vinculadas al sistema de las Naciones Unidas (vgr. FMI, Banco Mundial), podrían existir también agencias de similar relevancia -o mayor- destinadas a políticas concretas de DDHH. ¿Por qué no pensar en un Banco Mundial de Alimentos o un Banco Mundial de Medicamentos tendientes a que a ningún ser humano del planeta le falten alimentos y/o medicamentos? Tales creaciones serían concordantes con los nobles propósitos discursivos del DIDH. Y deberían fijarse obligaciones y responsabilidades para los Estados una vez creadas.

Pero, para concluir, quiero hacerlo con un punto que entiendo vital en la lucha por los DESC: es la vinculación entre los presupuestos de los Estados y los DDHH.

A la luz de lo vertido a lo largo del presente texto, queda en claro un “deber ser” de los Estados en relación con los DESC: el “deber ser” de garantizarlos y cumplirlos, al menos en un contenido mínimo. En ese sentido, los presupuestos de los Estados (que asignan los recursos públicos) deben estar orientados al cumplimiento de los DESC de la totalidad de sus habitantes.

⁴ Artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos". Párrafo 3 del artículo 3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo: "Los Estados tienen el deber de cooperar mutuamente para lograr el desarrollo y eliminar los obstáculos al desarrollo".

Los DESC dependen esencialmente de los recursos públicos, los cuales son asignados por medio de presupuestos públicos. Los Estados cumplen o no sus obligaciones relacionadas con los DESC según cómo organizan sus presupuestos. Un adecuado análisis de los mismos ha de identificar debidamente qué prioridades tienen los gobiernos, más allá de lo que expresen públicamente.

En este sentido, una propuesta desde el DIDH podría consistir en una instancia internacional de análisis de presupuestos públicos nacionales.

Así se podrán identificar violaciones de los DESC, conociendo por ejemplo si el gobierno de determinado Estado ha tomado alguna medida regresiva respecto de un derecho. O en base al principio del DIDH de la igualdad / no discriminación, detectar si la asignación de fondos es esquiva a determinados grupos de la población. También es necesario identificar si existen recursos utilizados de manera ineficaz o si hay desvíos de los mismos.

Tal instancia internacional de análisis de presupuestos públicos locales, también debería fijar responsabilidades y sanciones ante incumplimientos. ¿Por qué no pensar para un futuro en una instancia internacional de justicia para juzgar a aquellos máximos responsables de violaciones de DESC cuando puedan ser debidamente identificados?

Por último, otra cuestión que debe plantearse atento la existencia de Estados ricos y Estados pobres o sin los suficientes recursos, es la cooperación internacional para el efectivo cumplimiento de los DESC.

Cuando un Estado no pueda por sí solo garantizar el mínimo de DESC esenciales para sus habitantes, la cooperación internacional debe subsidiariamente asegurar el cumplimiento de los mismos. En realidad la idea es que comunidad internacional debe llegar a garantizar los DESC en la comunidad internacional toda.

En relación a ello, en la Observación general N° 14, el Comité DESC destaca que incumbe especialmente a todos los que estén en situación de proporcionar ayuda prestar una "asistencia y cooperación internacionales, en especial económica y técnica", que permita a los países en desarrollo cumplir sus obligaciones básicas.

Y en igual sentido, la referida Declaración sobre Pobreza y Derechos Humanos del Comité DESC de 2001, estableció que "las obligaciones esenciales dan lugar a responsabilidades nacionales en el caso de todos los Estados y responsabilidades internacionales en el de los Estados desarrollados, así como para las demás entidades que están "en situación de prestar ayuda". Esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas de desarrollo deberían respetar.

V- Conclusión:

Definido el DIDH como construcción humana, el desafío para tomar a los DESC en serio implica un fuerte compromiso de los Estados y de la cooperación internacional, poniendo a disposición los presupuestos y los recursos para el efectivo cumplimiento de los mismos, siendo necesarios cambios profundos en materia de distribución de ingresos para una verdadera inclusión social de toda la población y que permita, como punto de partida, acceder cuanto antes a niveles mínimos de DDHH, que no son ni más ni menos que niveles mínimos de dignidad.

Bibliografía:

- Abramovich, Víctor 2006 “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, en Revista de la Cepal (Santiago de Chile) Número 88.
- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura 2006 “Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos”, Seminario Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero, 12 y 13 diciembre.
- Campos, Luis, Faur, Eleonor y Pautassi, Laura 2007 Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial. (Buenos Aires, CELS).
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 2001, Declaración sobre Pobreza y Derechos Humanos aprobada el 4 de mayo de 2001. (E/C 12/2001/10)
- Ferrajoli, Luigi, 2009 “Universalismo de los derechos fundamentales y multiculturalismo”, conferencia en UNAM, 30 de octubre.
- Holmes, Stephen y Sunstein, Cass 2011 (1999) El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos (Buenos Aires, Siglo XXI Editores).
- Monshipouri, Mahmood 2001, “Promoting Universal Human Rights: Dilemmas of Integrating Developing Countries”, en Yale Human Rights and Development Law Journal, Número 4.
- Nino, Carlos 1989 (1984) Ética y Derechos Humanos. Un ensayo de fundamentación (Buenos Aires, Ed. Astrea).

- Pinto, Mónica 2008a, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, en Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos Número 48.
- Pinto, Mónica 2008b “Los derechos humanos económicos, sociales y culturales” en Alegre, Marcelo; Gargarella, Roberto y Rosenkrantz, Carlos, Homenaje a Carlos S. Nino (Buenos Aires, Facultad de Derecho UBA y La Ley)
- Piovesan, Flavia 2004 “Derechos sociales, económicos y culturales y Derechos civiles y políticos”, en Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, Año 1, Número 1.
- Segato, Rita 2004, “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales” en Serie Antropológica (Brasilia) Número 356.