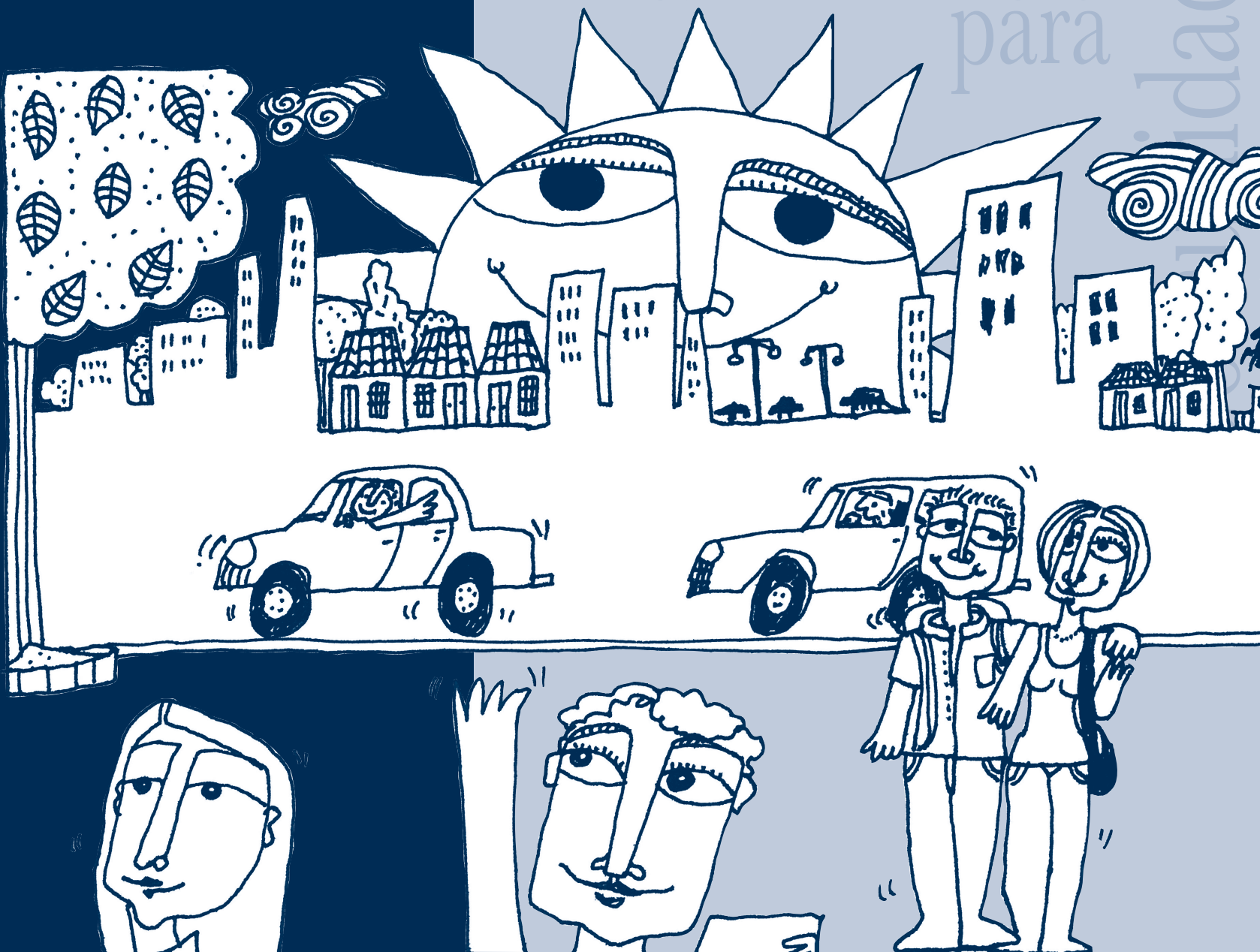




Red de Apoyo
por la Justicia y la Paz

Los Derechos Económicos, **Sociales** y **Culturales (DESC)**



Curso de Formación en Derechos Humanos para Comunidades

Tercera Edición, Caracas Marzo 2012

ISBN 980-6638-12-3

Depósito Legal H9122006300746

Producción

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz

Coordinación de edición
Katty Salerno

Diseño y diagramación
Helena Maso

Ilustraciones
Mariana Sellanes

Impresión
Editorial Ignaka, C.A.

Red de Apoyo por la Justicia y la Paz
Parque Central, Edificio Caroata, Nivel Oficina 2, Ofic. 220
Caracas D.C., República Bolivariana de Venezuela
Apartado Postal 17.476, Parque Central, Caracas, 1015-A
Telefax: (58-212) 574.1949 / 574.8005
Correo electrónico: secretaria@redapoyo.org.ve

www.redapoyo.org.ve

 @redapoyo

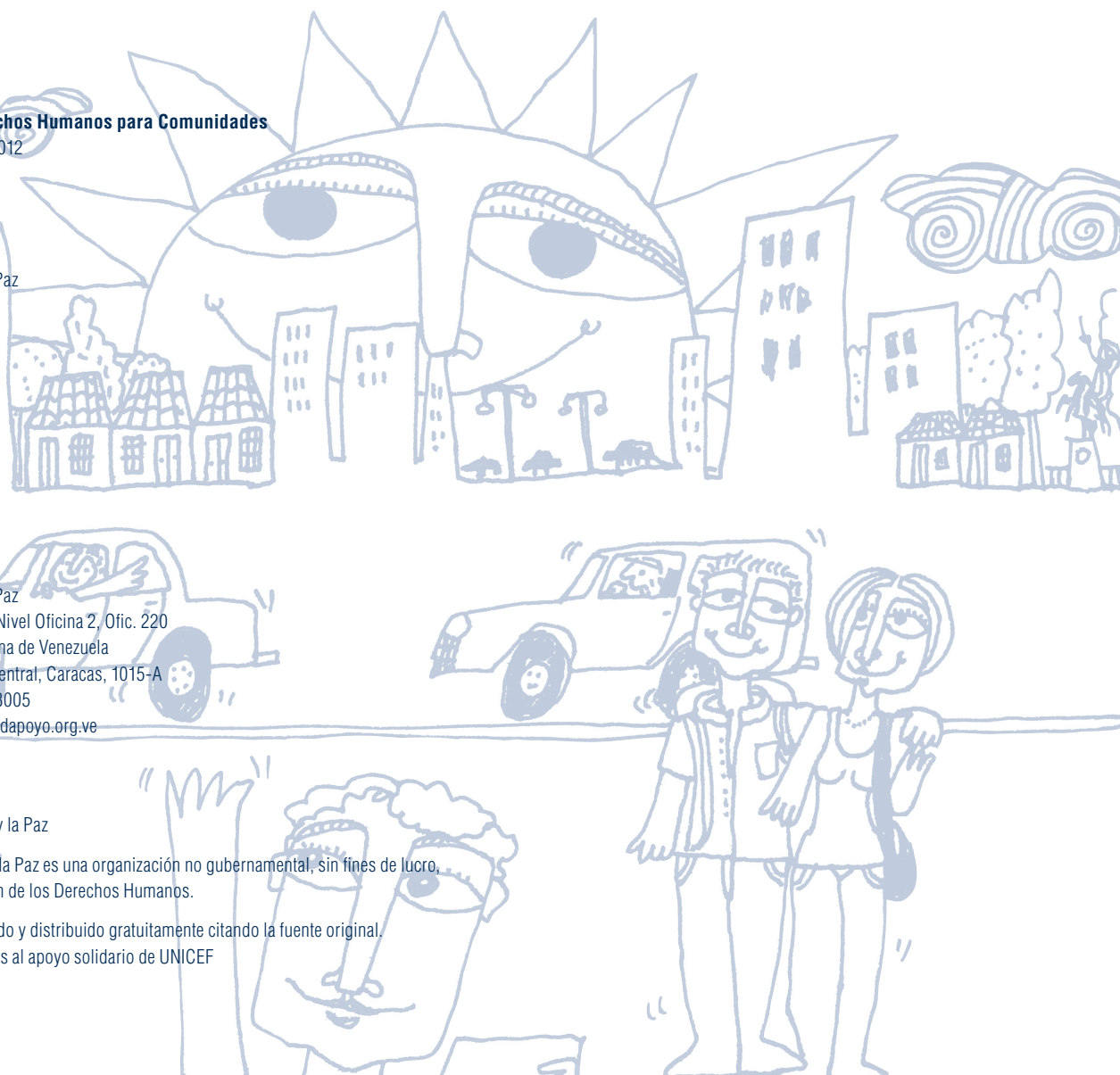
 Red de Apoyo por la Justicia y la Paz

La Red de Apoyo por la Justicia y la Paz es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, dedicada a la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

Este material puede ser reproducido y distribuido gratuitamente citando la fuente original.

Esta publicación es posible gracias al apoyo solidario de UNICEF





Presentación

Desde su fundación en 1988, Provea ha criticado la tesis de las “generaciones de derechos” según la cual los derechos económicos, sociales y culturales serían derechos de segunda generación. Tal tesis, además de ser históricamente incorrecta, debilita la visualización de estos derechos como iguales en jerarquía e importancia que los derechos civiles y políticos.

En todos estos años hemos venido trabajando a favor de la integralidad de los derechos humanos, con énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales. En el mes de marzo de 2001, la Asamblea de Provea decidió profundizar esa opción, planteándose como visión la especialización en la promoción y defensa de estos derechos.

Estamos convencidos de que la participación social es vital en la reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Este folleto pretende contribuir con ello. Aspiramos a que sea útil a activistas de derechos humanos y de otras organizaciones sociales que de una u otra manera estén interesados y/o vinculados con el tema.

1. ¿Qué son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC)?

Independientemente del énfasis colocado en alguno de los componentes jurídicos, sociológicos, filosóficos o políticos, la mayoría de las definiciones nos conduce a concluir que la noción de derechos humanos se corresponde con la afirmación de la dignidad de la persona frente al Estado y la sociedad.

La posibilidad de que todos los seres humanos puedan disfrutar durante todas las etapas de su desarrollo de condiciones que permitan la afirmación de su dignidad, implica el estar protegido contra todo acto que menoscabe su integridad física, moral y/o intelectual y la posibilidad de su realización plena como parte del conjunto de la sociedad. De la misma forma, conquistar las garantías necesarias para que las personas estén en condiciones de prestar su contribución al logro de sociedades cada vez más justas y democráticas es uno de los fines últimos de la lucha por los derechos humanos.

En este sentido, el concepto de derechos humanos abarca la totalidad de los aspectos de la vida de los seres humanos, tanto en lo individual como en lo colectivo. Por ello, sólo a través de la integración y realización de todos los derechos se puede afirmar la dignidad humana.

Para acercarnos a una definición de derechos humanos tomaremos la del profesor Héctor Faúndez: “*Los derechos humanos son las prerrogativas que, conforme con el derecho internacional, tiene todo individuo frente a los órganos del poder para preservar su dignidad como ser humano, y cuya función es excluir la interferencia del Estado en áreas específicas de la vida individual, o asegurar la prestación de determinados servicios por parte del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas; y que reflejan las exigencias fundamentales que cada ser humano puede formular a la sociedad de que forma parte*”.¹

Los DESC son también derechos humanos

Llegados a este punto parece fundamental la tarea que deberá emprenderse para superar la diferenciación que ha conducido al establecimiento de una subvaloración de los DESC en relación con los Derechos Civiles y Políticos (DCP), que deriva

en una interesada postura de gobiernos y otros actores nacionales e internacionales, que descalifican a los DESC como derechos humanos en todas sus dimensiones.

Es importante recordar que aun cuando distintos grupos de derechos pueden tener diferencias en relación con su naturaleza y definición, todos los derechos humanos tienen la misma jerarquía e im-

portancia para la realización de la dignidad humana. Así lo ha reconocido la comunidad internacional: “*Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en general de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo énfasis*”².

Ligia Bolívar ha desmontado lo que para ella son mitos que han impedido un desarrollo equilibrado entre ambos grupos de derechos tanto en el ámbito local como internacional. Algunos de esos mitos sostienen que las diferencias entre ambos grupos de derechos están en los mecanismos de control nacional e internacional, en la exigibilidad que puede hacerse de ambos, en el tipo de responsabilidad del Estado para con cada grupo de derechos, en la importancia prioritaria de unos y no de los otros, en el papel que juegan los afectados en su defensa y en las estrategias para hacer justiciables unos u otros.

“Asumir acríticamente que existen diferencias fundamentales entre derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra, puede conducirnos a una trampa, que es precisamente la que, en buena medida, ha contribuido a la postergación de los segundos. De allí la necesidad de desmontar generalizaciones inapropiadas que hasta ahora han sido utilizadas desde sectores oficiales para justificar la constante postergación de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales”.³

Por otro lado, la reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales implica un proceso social, político y legal, que busca comprometer al Estado en el cumplimiento de sus responsabilidades, pero también a la sociedad civil en el proceso de su exigencia. Tal como se afirmara en el Encuentro Latinoamericano para la Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizado en Quito en julio de 1998, con la participación de organismos de derechos humanos, de desarrollo, de mujeres, indígenas, campesinas y sindicales: “*La forma y medida en que un Estado cumpla con sus obligaciones respecto de los DESC no solamente ha de ser materia de escrutinio de los órganos de verificación del cumplimiento de las normas que los consagran y garantizan, sino que debe abarcar la participación activa de la sociedad*



*civil en esta tarea como una condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía. Los DESC son derechos subjetivos cuya exigibilidad puede ejercerse individual o colectivamente”.*⁴

Sin pretender dar respuestas a cada uno de estos argumentos que de manera interesada o no han afectado la justa reivindicación de los DESC como derechos humanos, buscaremos compartir algunas reflexiones y aportes que desde la práctica y la elaboración teórica el movimiento no gubernamental de derechos humanos ha venido construyendo en este sentido.

Características de los DESC

Universalidad

Los DESC son universales, lo cual significa que les corresponden a cada persona sin excepción de ninguna naturaleza. Supone también la eliminación de cualquier tipo de barreras, sean éstas sociales, económicas, culturales, étnicas, de género o de cualquier otro orden que impidan el ejercicio de estos derechos en condiciones dignas para todas las personas.

En el caso del derecho a la educación, por citar sólo un ejemplo, la universalidad se expresa en que toda persona, sin excepción, debe tener acceso a la educación y la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de sus aptitudes, vocación y aspiraciones.

Integralidad

Al afirmar que es la realización de todos los derechos la que hace posible la vida digna, estamos ratificando el principio de integralidad que es fundamental en la concepción de los derechos humanos. Sólo cuando sea posible el reconocimiento integral de todos los derechos, se podrá asegurar la existencia real de cada uno de ellos. Como lo sostiene Héctor Gros Espiell: *“...sin la efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Pero a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, sin la efectividad de la libertad en su más amplio sentido, los derechos económicos, sociales y culturales carecen, a su vez, de verdadera significación”.*⁵

En igual sentido cabe afirmar la integralidad entre los DESC. Un ejemplo de ello podría verse en la necesaria relación que hay, por ejemplo, entre el derecho a huelga y el derecho a un salario digno. O entre el derecho a la salud y el derecho a la vivienda, o entre el derecho a la salud y el derecho a la alimentación.

No discriminación

Los DESC deben aplicarse a todas las personas sobre la base de la no discriminación. Los derechos humanos pertenecen a todas las personas y el ideal de aplicación debe tender progresivamente a la más amplia cobertura. Los Estados deben definir políticas y destinar los recursos necesarios y suficientes para garantizar que todas las personas tengan la misma posibilidad de acceso a los servicios esenciales. Implica también lo que se llama discriminación positiva, o sea, la obligación que tiene el Estado de establecer medidas especiales a fin de favorecer a sectores de la población que estén en situaciones de especial marginación, vulnerabilidad o discriminación.

Con relación al derecho a la salud, por ejemplo, el principio de no discriminación implica tener en cuenta una realidad caracterizada por la existencia de sectores de la población que por distintas razones no tienen las mismas posibilidades de acceder a los servicios de salud, y en tal sentido, deben hacerse esfuerzos para que el derecho pueda ser igualmente disfrutado por ellos.

Por el contrario, cuando no se garantizan los DESC para toda la población, se favorecen situaciones de discriminación que terminan profundizando las diferencias entre amplias capas de la población y los minoritarios sectores sociales que tienen acceso al disfrute de los derechos, lo que perpetúa la inequidad social. Un ejemplo permite ver esto con claridad: los niños y niñas que dejan de asistir a la escuela a tempranas edades son mayoritariamente aquellos provenientes de hogares con menores recursos, los que a su vez se ven obligados a integrarse tempranamente y con poca capacidad al mercado laboral, y por lo tanto, con menor capacidad para el ejercicio de sus derechos.

2. ¿Cuáles son los Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

Derechos Sociales

Derecho al Trabajo

Se refiere al derecho de toda persona a un trabajo que le asegure una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. Este derecho

implica también la protección contra el desempleo. De acuerdo con la normativa internacional, los Estados deben comprometerse a adoptar medidas que garanticen la plena efectividad del derecho al trabajo, fundamentalmente las referidas al logro del pleno empleo, al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional para la población joven y la orientación vocacional. Incluye también el derecho al descanso, una limitación razonable de las horas de trabajo, vacaciones periódicas pagadas, así como remuneración de los días festivos.

Libertad Sindical

Derecho que poseen los/as trabajadores/as y empleadores para organizarse en defensa de sus intereses. Los sindicatos no requieren autorización previa ni del patrono ni del Estado para su constitución. Sólo se necesita cumplir con los requisitos mínimos establecidos en la legislación respectiva. Estas organizaciones son libres de asociarse a otras de diferente grado (federaciones y confederaciones). No existe distinción alguna para la incorporación de los trabajadores a las organizaciones sindicales. Los sindicatos, una vez constituidos, tienen plena autonomía para redactar sus estatutos y reglamentos, así como para elegir libremente a sus representantes. La libertad sindical requiere, para su pleno ejercicio, del disfrute de los derechos civiles y políticos, por cuanto los/as trabajadores/as organizados/as necesitan para su accionar garantías fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal, derecho de libre opinión y expresión y derecho de reunión, entre otros.

Negociación Colectiva

Derecho de los/as trabajadores/as, organizados/as en sindicatos, de negociar con el patrono mayores y mejores conquistas a las establecidas en la ley como mínimas. Las convenciones o contrataciones colectivas estarán amparadas por la ley y el Estado deberá favorecerlas y establecerá el ordenamiento adecuado para las negociaciones colectivas y para la solución pacífica de los conflictos. Este derecho está íntimamente relacionado con el ejercicio de la libertad sindical, y deberá estar amparado en las convenciones colectivas, en las cuales se podrán establecer cláusulas sindicales, dentro de las condiciones que legalmente se pauten.

No Discriminación en el Empleo y Ocupación

Ninguna persona puede ser excluida de la posibilidad de un em-

pleo o mejoramiento de sus condiciones de trabajo en razón de su raza, color, sexo, opinión política, identidad religiosa, ascendencia nacional o condición social. El Estado debe promover, a través de métodos adecuados, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de ocupación y empleo, especialmente en relación con las mujeres trabajadoras.

Igualdad de Remuneración entre Hombres y Mujeres

Toda persona debe recibir igual remuneración por trabajo de igual valor. Este derecho protege contra discriminaciones en la remuneración entre la mano de obra de hombres y mujeres. El Estado debe asegurar este derecho por medio de la legislación nacional, de los sistemas establecidos para la fijación de la remuneración reconocidos por la legislación, a través de los contratos colectivos establecidos entre empleadores y trabajadores/as o por todos estos medios a la vez.

Abolición y Prohibición del Trabajo Forzoso

Ninguna persona puede ser sometida al trabajo forzoso u obligatorio. El Estado tiene la obligación de erradicar y prohibir cualquier práctica que tenga como objeto obtener beneficios a partir de la utilización de mano de obra forzosa o prácticas vinculadas a la esclavitud y servidumbre.

Edad Mínima de Admisión en el Empleo

Debe establecerse un límite de edad para la participación de niños/as en el trabajo. El Estado debe proteger a los/as niños/as trabajadores/as y asegurar las condiciones que hagan posible el más completo desarrollo físico y mental de los/as mismos/as. Así mismo deberá progresivamente erradicar el trabajo infantil.

Estabilidad en el Empleo

Toda persona que goce de un empleo debe tener garantías para su estabilidad y permanencia en el mismo, así como ascensos sobre la base de su antigüedad y méritos sin ningún tipo de discriminación. Asimismo, deberá ser indemnizada cuando se produzca una interrupción de la relación laboral por causa injustificada y se establecerán los mecanismos que la auxilien en caso de cesantía.

Derecho a Salarlo Justo

Derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure al/la trabajador/a, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que deberá ser completada por

otros medios de protección social. Igualmente, por medio de la legislación se fijará la participación que deberá corresponder a los/as trabajadores/as en los beneficios de la empresa y se protegerá el salario con la inembargabilidad del mismo.

Derecho a la seguridad, prevención, condiciones y medio ambiente de trabajo

Se refiere a las garantías que deben tener los/as trabajadores/as para preservar sus condiciones físicas y mentales en el lugar de trabajo. Estos derechos deberán asegurarse cualquiera sea el objeto de trabajo, el lugar donde se labore, la finalidad del lucro del servicio que se preste y aunque sean públicas o privadas las actividades a las que se dediquen. El o los patronos deberán garantizar condiciones de trabajo óptimas y es su responsabilidad asegurar condiciones de prevención, seguridad y bienestar para los/as trabajadores/as.

Derecho a Huelga

Posibilidad de suspender las labores de la empresa o centro de trabajo para presionar al patrono, con el objeto de lograr una distribución más favorable de las ganancias, presionar el cumplimiento de la contratación colectiva o lograr el derecho a convenir colectivamente. También se ejerce el derecho a huelga en solidaridad con otros trabajadores/as y la llamada huelga política, que trasciende el ámbito laboral.

Seguridad Social

Derecho de toda persona a contar con una protección contra las consecuencias de la desocupación involuntaria, la vejez y la discapacidad proveniente de cualquier causa ajena a su voluntad, que la imposibilite física o mentalmente para obtener sus medios de subsistencia. La Seguridad Social, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo, contiene los siguientes componentes: asistencia médica preventiva, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente de trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de materni-

dad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivencia.

Nivel de vida adecuado

Todas las personas deben tener condiciones apropiadas que le garanticen cubrir las necesidades básicas para la existencia en condiciones dignas para sí y su familia. Esto incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y una mejora continua de las condiciones de vida.

Alimentación

Toda persona debe estar protegida contra el hambre. El Estado deberá desarrollar políticas que garanticen a todas las personas una alimentación cualitativa y cuantitativamente adecuada, y preservar los recursos alimentarios, así como el acceso de toda la población a los mismos.

Salud

Todas las personas deben disfrutar del más alto nivel de salud física y mental. La salud es un derecho social fundamental y es obligación del Estado, quien lo garantizará como parte del derecho a la vida y asegurará su acceso y prestación de manera gratuita.

Educación

La educación es un derecho fundamental y deberá estar



orientada hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. 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.

Vivienda

Todas las personas tienen derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda e higiénica con servicios básicos que incluyan un hábitat que humanice las relaciones familiares, vecinales y comunitarias.

Ambiente

Toda persona tiene derecho, individual y colectivamente, a disfrutar de un ambiente seguro, sano y ecológicamente equilibrado. Es una obligación fundamental del Estado, con la activa participación de la sociedad, garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación, en donde el aire, el agua, los suelos, las costas, el clima, la capa de ozono, las especies vivas, sean especialmente protegidas de acuerdo con la ley.

A la Tierra

Los/as campesinos/as y demás personas dedicadas a las labores del campo tienen derecho a ser dueños/as de las tierras donde habitan y trabajan. El Estado está en la obligación de proteger las formas asociativas y particulares de propiedad para garantizar la producción agrícola.

Derechos Económicos

A la Propiedad

Toda persona tiene derecho al uso, goce, disfrute y disposición de sus bienes.

Libertad económica

Toda persona tiene derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Ley.

Asociación con fines económicos

Derecho de los/as trabajadores/as y de la comunidad para desarrollar asociaciones de carácter social y participativo, como las cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asocia-

tivas, para desarrollar cualquier tipo de actividad económica, de conformidad con la ley.

Derechos Culturales

Toda persona tiene derecho a: participar en la vida cultural de la nación; gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan en razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. Los valores de la cultura son un bien irrenunciable y un derecho fundamental que el Estado fomentará y garantizará. El patrimonio cultural es un bien inalienable, inembargable e imprescriptible y el Estado tiene la obligación de protegerlo.

3. Obligaciones de los Estados

Los derechos humanos son inherentes a las personas y los Estados tienen obligaciones que cumplir con respecto a los mismos. Para medir el cumplimiento de estas obligaciones, la comunidad internacional ha establecido una serie de estándares legales y normativos. Esas obligaciones están establecidas en Declaraciones, Pactos, Tratados, Convenciones, Reglas y Recomendaciones internacionales, así como en las disposiciones constitucionales y legislaciones nacionales.

Cuando un Estado es signatario de cualquiera de estos instrumentos internacionales y más aún, cuando su texto constitucional recoge de manera expresa estos derechos, establece un compromiso frente a los demás Estados y frente a sus ciudadanos de cumplir con dichas obligaciones.

Hay distintas formas de clasificar o enumerar las diferentes obligaciones de los Estados. En primer lugar, debe hacerse mención del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), que dice:

“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 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”.

De este párrafo se deducen las siguientes obligaciones que tienen los Estados en relación con los DESC:

- **Obligación de adoptar medidas por todos los medios apropiados:** esta obligación es de carácter inmediato. Las distintas medidas que deben adoptar los Estados pueden ser de carácter legislativo, pero también administrativas, judiciales, económicas, sociales y educativas.
- **Hasta el máximo de los recursos de que disponga:** a veces los Estados pretenden justificar el no cumplimiento de los DESC, bajo el argumento de la escasez de recursos. Esta excusa es inadecuada porque justamente en esos momentos es cuando el Estado más debe actuar para que los recursos de que dispone sean usados de manera equitativa y eficaz, de manera que los sectores vulnerables de la población sean protegidos.
- **Para lograr progresivamente:** también esta expresión ha sido usada por los Estados para aplazar indefinidamente el cumplimiento de sus obligaciones. Por el contrario, quiere decir que tienen la obligación concreta de avanzar cada vez más hacia la realización de los DESC y que no pueden tomar medidas que los hagan retroceder.
- **Una obligación básica mínima:** los Estados tienen la obligación básica de garantizar los niveles esenciales mínimos de cada uno de los DESC. Una vez más debe insistirse en que esta obligación rige aún en períodos de limitaciones graves de recursos, causados por procesos de ajuste, de recesión económica o por otros factores. En estas circunstancias, el Estado debe fijar un orden de prioridades en la utilización de los recursos públicos, identificando a los grupos vulnerables que serán beneficiados a fin de efectuar un eficaz aprovechamiento de la totalidad de los recursos que se disponen.

En el párrafo 2 del artículo 2 del mismo Pacto, se establece otra obligación de los Estados:

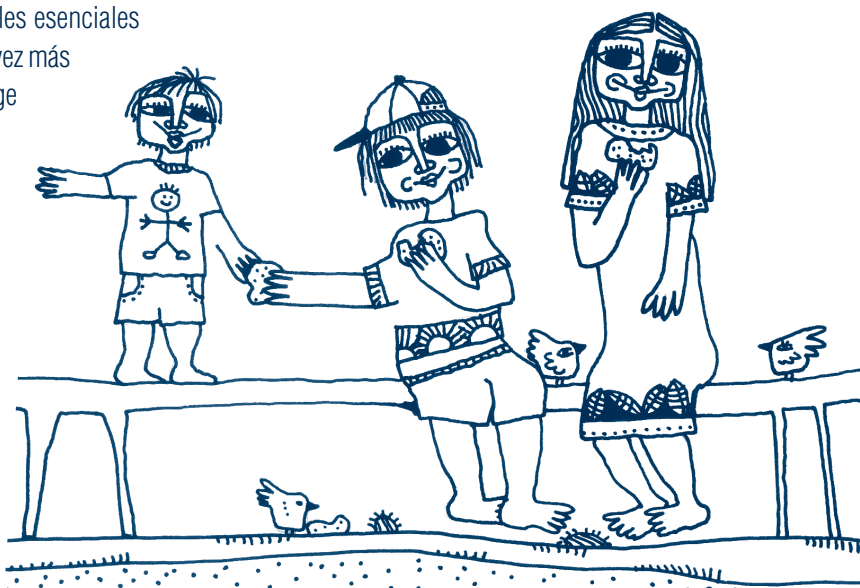
- **No discriminación:** establecida en los siguientes términos:

“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”.

Esta obligación de no discriminación obliga al Estado a tomar medidas especiales con respecto a sectores especialmente vulnerables, como pueden ser los/as niños/as, los/as anciano/as, u otros históricamente discriminados, tales como las comunidades indígenas, las mujeres, las personas con problemas médicos persistentes o con enfermedades mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de riesgo o en pobreza extrema, entre otros muchos casos.

Otra obligación es la que se menciona a continuación:

- **Obligación de producir y publicitar información:** el derecho de información constituye una herramienta imprescindible para hacer efectivo el control ciudadano de las políticas públicas en el área económica y social. Contribu-





ye asimismo a la vigilancia por parte del propio Estado del grado de efectividad y obstáculos para la satisfacción de los DESC, teniendo en cuenta además a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Los Estados deben además producir información sobre el grado de efectividad de los DESC, así como de los obstáculos o problemas que impiden su adecuada satisfacción y sobre los grupos más desfavorecidos.

El párrafo 1 del artículo 16 del Pidesc dice:

“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 de los derechos reconocidos en el mismo”.

Otra forma de clasificar las obligaciones de los Estados, que en los foros internacionales se acepta cada vez más, se menciona a continuación:

- **Obligación de reconocer:** en el caso de los DESC, la obligación de los Estados empieza por reconocer su carácter de derechos humanos, es decir, que no son de segunda cate-

goría y que tienen el mismo estatus legal, importancia y urgencia de cumplimiento que los derechos civiles y políticos.

- **Obligación de respetar:** consistente en la no-interferencia del Estado en la libertad de acción y en el uso de los recursos propios de cada individuo o de grupos o colectividades, en aras de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales.
- **Obligación de proteger:** consistente en el resguardo del goce de estos derechos ante afectaciones provenientes de terceros, que pueden ser, por ejemplo, intereses económicos más poderosos, o de cualquier otra índole.
- **Obligación de promover:** que implica que los Estados deben hacer todos los esfuerzos posibles, empezando por los jurídicos pero no terminando en ellos, por fomentar e impulsar el desarrollo de los DESC.
- **Obligación de satisfacer** (cumplir o realizar): que exige que los Estados tomen todas las medidas necesarias para garantizar a todas las personas que se encuentran bajo su jurisdicción la oportunidad de satisfacer adecuadamente los DESC.

De acuerdo con lo anterior, un grupo de expertos en el campo del derecho internacional, convocado por varias instituciones para considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los Estados Partes conforme al Pidesc, se reunió del 2 al 6 de junio de 1986 en la ciudad de Maastricht (Países Bajos) y emitió un documento hoy conocido como “Los principios de Limburgo”, nombre de la Universidad de Limburgo, una de las organizadoras del evento.

Parte de ese documento sostiene:

“Se considerará que el Estado Parte comete una violación al Pacto si, por ejemplo:

- *No logra adoptar una medida exigida por el Pacto;*
- *No logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho;*
- *No logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige;*
- *No logra satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada, y para cuya satisfacción está capacitado;*

- *Adopta una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo;*
- *Retrasa o detiene la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se deba a una falta de recursos o a una situación de fuerza mayor;*
- *No presenta los informes exigidos por el Pacto”.*⁶

4. Tener Derechos no basta ¿Cómo exigirlos y hacerlos justiciables?

Exigibilidad de los DESC

En el caso de los DESC, como ya fue señalado, la conciencia de derechos que son posibles de ser exigidos es fundamental. Ya conocemos de la poca valoración que desde los círculos oficiales se tiene sobre éstos, y si las personas no los entienden y conocen como tales, pues difícilmente los puedan ejercitar. Para que ello ocurra, una cuestión esencial es la posibilidad de que sean reclamados a través de canales judiciales, administrativos o por otros medios-manifestaciones, denuncias ante los medios de comunicación social, desobediencia civil, etc.

*“Hacer exigibles los derechos económicos, sociales y culturales quiere decir que no se trata sólo de demandarlos como necesidades que el Estado pueda satisfacer a su manera, sino exigirlos como obligaciones que el Estado ha adquirido en tratados internacionales y en su propia Constitución y que son apenas el mínimo de bienestar del que es acreedora la gente por el mero hecho de estar conformada por seres humanos y ciudadanos”*⁷.

Ha sido precisamente cuando la ciudadanía asume la conciencia de un derecho, que lo reclama y hace suyo, que se ha iniciado el proceso de reconocimiento por parte de los Estados. Para algunos autores la participación de la sociedad civil en la conquista de sus derechos implica varios componentes: un compromiso de incorporación, lo que implica tiempo, recursos, dedicación y motivación hacia el objetivo que se propone; un compromiso de organización al nivel de los afectados; es decir, se necesita estar en contacto directo con la realidad donde se

limita o se desconoce el derecho; y una finalidad de obtención de poder, es decir, de conciencia real de la propia dignidad que se enfrenta al Estado denegante o no proveedor de los DESC.

Exigir el cumplimiento de un derecho afirma la conciencia de que las personas son poseedoras de tales derechos y también puede ayudar a definir el contenido del mismo. Igualmente se asume que dicho reclamo se sustenta en la conciencia de derecho y no de un privilegio que el Estado deba conceder de manera unilateral.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, consagra una amplia visión de la participación ciudadana (artículo 62 y otros), la cual brinda la posibilidad de que los ciudadanos puedan involucrarse en los asuntos públicos, directamente o a través de representantes. Así mismo indica que el pueblo puede participar en la formación, ejecución y control de la gestión pública, como un mecanismo necesario para lograr su protagonismo. La exigibilidad de los DESC, puede encontrar en el articulado de la nueva Constitución un importante soporte para incorporar a la ciudadanía en su promoción y control ante el Estado.

Justiciabilidad de los DESC

Los derechos no son sólo declaraciones, pactos o leyes; son realidades exigibles, reivindicables que pueden reclamarse a alguien que a su vez, está obligado a garantizarlos: los Estados.

“Todos los derechos humanos requieren del Estado acciones que aseguren su respeto (absteniéndose de actuar en contrario), protección (mediante medidas que eviten y sancionen su población) y realización (mediante medidas que aseguren su disfrute efectivo). La protección se asegura en la medida en que se desarrollen mecanismos y normas para evitar su violación y para que, si éstas ocurren, el afectado pueda exigir su restitución y/o reparación por la vía judicial”.⁸

Aquí nos encontramos con uno de los retos que deben enfrentar las organizaciones que se proponen reivindicar derechos económicos, sociales y culturales, pues se trata de avanzar en acciones y experiencias que permitan dotar a esta categoría de derechos de los mecanismos y normas que permitan hacerlos

justiciables tal como lo son los derechos civiles y políticos. Todos los derechos necesitan tener una forma concreta de ser reclamados ante las instancias jurisdiccionales y exigir su reparación o impedir su violación.

*“La justiciabilidad se ha definido como la posibilidad que tienen las personas de acudir a mecanismos contenciosos o administrativos para reclamar del Estado el reconocimiento, el respeto o la satisfacción de un derecho, en la forma establecida en las normas jurídicas respectivas”.*⁹

La experiencia con algunos DESC, como el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva y el derecho a huelga, en el caso de los laborales, indica que mucho camino se ha recorrido para que exista un conjunto de normas internacionales y nacionales que impidan su violación y de instancias a las que se puede recurrir cuando se considera que el Estado ha incurrido en prácticas que los desconocen.

Este grupo de derechos pasó por una larga evolución antes de ser plenamente reconocido. Lo que hoy conocemos como libertad sindical y derecho de huelga fueron durante mucho tiempo considerados como delitos duramente castigados, y la lucha a su favor produjo muchas pérdidas de vidas humanas. Posteriormente fueron aceptados como aspiraciones, legítimas y loables, pero imposibles de garantizar porque, se decía, ponía en riesgo la existencia de la economía capitalista mundial. Y finalmente fueron reconocidos como derechos que hoy son indiscutibles y fundamentales dentro de cualquier sociedad democrática.

Así también, para otros DESC, se trata de ir construyendo un núcleo para cada derecho que sea posible de ser “medido” cualitativa y cuantitativamente, que permita su escrutinio por órganos jurisdiccionales (tribunales), que identifique claramente o por lo menos se aproxime al establecimiento de la responsabilidad del Estado en su garantía y por tanto en su desconocimiento y que posibilite medidas para ir avanzando en su plena satis-

facción y realización.

*“La justiciabilidad no le otorga a un derecho calidad de tal, pero refuerza esa calidad la medida en que establece los parámetros específicos de exigibilidad frente a quien se ha comprometido a protegerlo y no sólo proclamarlo”.*¹⁰

Es desde este escenario que se plantea trabajar en la superación de la visión de los DESC como meras aspiraciones e ir construyendo un piso que permita dar avances, para lo cual contamos con una base importante que es la existencia de reconocimiento formal de estos derechos en la Constitución nacional y otras leyes, además del compromiso internacional de los Estados para respetarlos. Estas normas constitucionales, leyes y tratados internacionales por lo general consideran recursos para exigir respuesta frente al desconocimiento o violación de los derechos. Si a ello agregamos el trabajo adelantado por la comunidad internacional de DDHH para la construcción de indicadores y sentar jurisprudencia nacional e internacional sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los DESC, pues seguramente estaremos más cerca de lograr avances sustanciales en la plena realización de todos los derechos humanos.



5. Definición de contenidos mínimos: un reto hacia la justiciabilidad de los DESC

Una cuestión fundamental y que tiene que ver con lo que podemos identificar como limitaciones para lograr que los DESC puedan ser asumidos con plenitud, es la dificultad para identificar lo que realmente los determinan y constituyen. Este carácter indeterminado representa un obstáculo fundamental para lograr un mayor desarrollo normativo, y de esa manera un marco de acción que permita su entrada en vigencia. Dentro de estas limitaciones se hace necesario definir unos criterios que permitan precisar los contenidos mínimos para los DESC.

Sobre este asunto trascendental, por lo que puede significar para el desarrollo futuro de los derechos humanos, existe hoy un amplio debate en la comunidad internacional de ONG de derechos humanos y especialmente de las que se han dedicado con mayor énfasis al tema de los DESC. Provea está participando de este debate, por lo que creemos que dicho asunto debe ser expuesto, por lo menos de manera sucinta en este folleto.

De acuerdo con el principio de Limburgo N° 25, los Estados Parte del PIDESC tienen la obligación de “*garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos*”, independientemente de los recursos disponibles. Sin embargo, esta obligación queda sin efecto en tanto no se cuente con un parámetro de vigencia mínimo, que pueda ser utilizado ante los órganos de control para poder determinar su cumplimiento.

*“Diversos autores coinciden en señalar la necesidad de definir el contenido mínimo esencial o contenido básico mínimo de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales como una forma de identificar las obligaciones concretas que un Estado asume al reconocer estos derechos en la legislación nacional o mediante la suscripción de un convenio internacional”.*¹¹

Algunos de los argumentos en contra de la definición de contenido esencial y contenido esencial mínimo se centran en la dificultad de establecer parámetros universalmente aplicables, o que ello puede facilitar la argumentación de que todo lo que quede fuera de dicho contenido no es ámbito del derecho, con lo que su incumplimiento no implica violación y como tal no podría ser reclamado.

El ex Presidente del Comité de DESC, Philip Alston, afirma que “*existe un contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas*”¹². Por lo tanto, “*cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual deberá considerarse que un Estado Parte viola sus obligaciones*”¹³. La tarea fundamental es entonces determinar ese contenido mínimo de los DESC que permitiría identificar mejor los problemas en la realización de estos derechos.

Provea asumió la necesidad de apostar por el desarrollo de contenidos mínimos esenciales, a pesar de las dificultades intrín-

secas y la polémica que conlleva. A continuación se presenta una serie de elementos y principios que sirvieron de base para el trabajo de Provea en cuanto al derecho a la salud, que como ya señalamos no constituye una postura acabada sino que más bien sistematiza una discusión en marcha.

A continuación se presenta una serie de elementos y principios que sirvieron de base para el trabajo de Provea, los cuales surgen del cotejo de diversas fuentes de discusión y de experiencias de otras organizaciones.

- El contenido mínimo esencial de un derecho establece las condiciones mínimas de las que debe gozar todo individuo, en ausencia de las cuales se entiende que el derecho es vulnerado.
- Es un punto de partida desde el cual se deben implementar progresivamente mejoras.
- La existencia de una definición de contenidos es valiosa pues permite exigibilidad y a su vez tener un parámetro mínimo de evaluación de su vigencia.
- El otro punto de partida para su definición son los estándares establecidos en los tratados de protección, que son un marco de referencia ineludible, pero requieren el esfuerzo continuado hacia su perfectibilidad; los instrumentos nacionales sirven para establecer exigencias en el ámbito local, pero no son extrapolables más allá del territorio legislado por ellos.
- La progresiva utilización, ante los instrumentos de protección, de una definición de contenidos consensuada más allá de la formalidad de los estándares, y por ende su progresiva validación, permitirá la cualificación de éstos hacia una mayor exigibilidad.
- El logro de una definición universalmente aplicable de contenidos requiere de la participación activa de organizaciones de todo el mundo, de manera de incorporar al espectro del derecho la experiencia desde el contexto.

De la tarea de la definición de los contenidos mínimos de los DESC, es necesario derivar también la de establecer los indicadores de los mismos. Los indicadores son categorías específicas cuyo levantamiento sistemático y análisis cotejado permite constatar la situación concreta o evolución en el tiempo del

aspecto del derecho al que dicho indicador se refiere. Al identificar los contenidos básicos de un derecho, se pueden desarrollar indicadores que permitan la evaluación de su vigencia.

*“Los indicadores sirven para analizar el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales, constituyen también una manera indirecta de verificar la no violación de los derechos de la persona por el Estado. Por ende su desarrollo no se basará en la definición de los derechos sino en la definición de las obligaciones”.*¹⁴

Los indicadores deben permitir un análisis tanto cuantitativo como cualitativo del cumplimiento de las obligaciones generales del Estado (reconocimiento legislativo, adopción de medidas, hasta el máximo de recursos, etc.), así como las específicas de cada derecho. Los indicadores cuantitativos se componen de datos numéricos. Los cualitativos permiten por un lado evaluar la calidad del disfrute del derecho o el cumplimiento del Estado tanto en adopción de medidas como en actitud programática, así como analizar aspectos de las políticas públicas no cuantificables (p.ej. modos de participación o receptividad del Poder Judicial a planteamientos de realización de los DESC).

6. Participación de la sociedad civil en la realización de los DESC

Como se evidencia de la casi totalidad de los aspectos desarrollados en este folleto, la participación es un componente fundamental en la reivindicación de los DESC. Activar los mecanismos establecidos en el ámbito nacional e internacional para su vigencia y protección involucra la presencia directa e indirecta de los colectivos humanos a los que estos derechos amparan.

Sin entrar en el terreno de las definiciones sobre la participación de la sociedad civil o sobre cuáles son las diferentes formas en que ésta se manifiesta y a partir de allí cuál es la más conveniente a los propósitos de la realización de los DESC, nos parece necesario hacer algunas precisiones con respecto a este tema.

En los últimos años, y sobre todo a partir de la aplicación de los programas de ajuste estructural de nuestras economías, el tema

de la participación de la sociedad civil ha pasado a ocupar un lugar preponderante en el discurso de distintos actores, desde los organismos financieros multilaterales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo– hasta algunas agencias de cooperación y organismos intergubernamentales pasando por los diferentes niveles de gobiernos en el ámbito nacional, regional y local.

Sin embargo, la mayoría de estos organismos y actores, sustentados en la concepción neoliberal y en las tesis que favorecen el “achicamiento” del aparato estatal como una necesidad ineludible para lograr economías más “eficientes” y “competitivas”, entienden la participación como una forma de traspasar responsabilidades y descargar en actores privados obligaciones y funciones cuya responsabilidad última es del Estado. Esta “transferencia de competencias” se realiza bajo la argumentación de la ineficiencia e incapacidad de este último para cumplir con estas obligaciones, y de las bondades de la privatización como una forma de mejorar la prestación de los servicios, al incorporar la competencia y el mercado como aliados, todo lo cual redundaría finalmente en un mejor beneficio para los usuarios.

Pero resulta que, al trasladar los conceptos del mercado y sus esquemas de actuación a un ámbito de actividad que se corresponde más bien con los conceptos de bien social y beneficio colectivo, que es la función del Estado, se genera una serie de contradicciones propias de sociedades desiguales y economías donde las leyes “perfectas del mercado” no funcionan, con lo que se profundizan las inequidades, pues el Estado, aún con todas sus limitaciones, deja de cumplir con su papel como garante del equilibrio y la justicia para todos sus ciudadanos.

Esta concepción privatista del Estado, y su particular forma de entender la participación, encuentra en la sociedad civil un actor conveniente para atender aquellas áreas que no son de interés de grupos económicos privados por los pocos ‘beneficios’ y elevados costos que implica su operación. Áreas como la educación, salud y vivienda, cada vez son más abandonadas o transferidas a actores no gubernamentales, con lo cual el Estado deja de cumplir con su papel como principal garante de estos derechos humanos.

Otro modelo de participación, sustentado sobre una concepción populista del Estado, concibe a aquella de manera pasiva. En este sentido, el papel que deben cumplir las organizaciones sociales es el de ser correa de transmisión entre los intereses del grupo y las supuestas “dádivas” o “bondades” que el Estado tiene a bien repartir.

Ahora nos encontramos en presencia de una mezcla de los dos modelos, ninguno de los cuales tiene, obviamente, una perspectiva de derecho, con lo cual se relega a la gente a ser simples receptores pasivos de planes compensatorios, con un carácter casi caritativo, o a ser “administradores de la pobreza”. Una de las razones por las que a veces organizaciones de la sociedad civil se embarcan en esta práctica es precisamente la ausencia de una concepción de derechos humanos integral y la confusión sobre el papel del Estado como único responsable de su garantía y por tanto también de su desconocimiento o violación. Esta cuestión es fundamental en relación con los DESC, respecto de los cuales, más allá de la suscripción de tratados internacionales, se evidencia una resistencia por parte de los Estados a garantizar su plena efectividad o la prohibición de regresividad, sobre todo por la puesta en práctica de programas de ajuste estructural de carácter neoliberal.

Para finalizar, queremos citar a Ligia Bolívar quien nos presenta una serie de posibilidades y retos acerca del papel de la sociedad civil en la promoción de los DESC, lo que consideramos importante en la tarea que nos hemos propuesto y que se sintetizan de la siguiente manera:

1. Hacer un esfuerzo conceptual para entender el alcance y contenido de los DESC que permita reivindicar su calidad de derechos.
2. Desarrollar estrategias de promoción y defensa de los DESC consistentes con la experiencia alcanzada en el campo de los derechos civiles y políticos.
3. Imprimir al trabajo por los DESC un sentido de lo público, trascendiendo la reivindicación de intereses particulares.
4. Desarrollar una labor educativa hacia los representantes de los poderes públicos, sectores sociales diversos y población en general en la que se reafirme la calidad de derechos de los DESC.

5. Desarrollar estrategias de defensa de los DESC que incluyan:

- Monitoreo de políticas, prácticas y legislación que afecten a los DESC.
- Producción de informes sobre realización de los DESC para uso local e internacional.
- Litigio temático o de casos de DESC, tanto en el ámbito nacional como internacional.

6. Mantener una actitud vigilante ante propuestas estatales de participación de la sociedad civil organizada en proyectos relacionados con DESC, asegurando que la participación no desplace o diluya la responsabilidad del Estado en este campo.

7. Asegurar que en las propuestas provenientes del Estado para promover la participación de la sociedad civil organizada en proyectos que afecten DESC se incluyan espacios de participación, no sólo en las etapas de ejecución, sino también en el diseño, planificación, seguimiento administrativo y evaluación.



8. Exigir del Estado niveles adecuados de información sobre los proyectos en los cuales se espera la participación de la sociedad civil organizada¹⁵.

Por último, vale destacar que cada vez más, las democracias, para que sean consideradas realmente tales, deberán tener en cuenta la indivisibilidad de los derechos humanos, por cuanto ya no es suficiente tener acceso a mecanismos más o menos efectivos para ejercer los derechos políticos si las personas se encuentran en condiciones precarias de vida, cada vez más

excluidas de servicios esenciales como la salud, la vivienda, educación, empleo, seguridad social, es decir de los derechos humanos esenciales. Al estar durante mucho tiempo desvalorizados y muy poco tomados en cuenta por los Estados, los DESC deben ser colocados como una condición esencial para la vida en democracia. Deben ser popularizados y sacados de la consideración que los ha colocado como aspiraciones remotas, sobre las cuales parece que nunca nadie tomará responsabilidad.



Notas

1. FAÚNDEZ, Héctor. *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y Procesales*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José de Costa Rica, 1996. Pág. 21.
2. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS: *Declaración de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*. Artículo 1. Viena, 1993.
3. BOLÍVAR, Ligia. *Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Derribar Mitos. Enfrentar Retos. Tender Puentes. Una visión desde la (in)experiencia de América Latina*. Provea. Serie Aportes, Caracas, 1998. Pág. 9.
4. Declaración de Quito Acerca de la Exigibilidad y Realización de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) en América Latina. Quito, 24.07.98. Párrafo 19.
5. GROS ESPIELL, Héctor. *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano*. Ed. Libro Libre, Costa Rica, 1986. Pág. 17.
6. Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Elaborados por un grupo de expertos en Derecho Internacional convocado por varias instituciones internacionales para considerar la naturaleza y alcances del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reunido en la Universidad de Limburgo, Maastricht, Países Bajos, del 2 al 6 de junio de 1986. Párrafo 72.
7. PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO y PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO (Pidhdd): *Hacia una estrategia educativa. Para Aprender-Enseñar Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) N° 1*. La Paz, Bolivia, 2ª Ed. julio 2001. Pág. 17.
8. BOLÍVAR, Ligia. *Op. cit.* Pág. 13.
9. PLATAFORMA COLOMBIANA DE DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y DESARROLLO Y PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DEMOCRACIA Y DESARROLLO (Pidhdd) *Una justicia al alcance de todos. Para Aprender Enseñar Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) N° 5*. 2ª Ed. La Paz, Bolivia, julio 2001. Pág. 10.
10. BOLÍVAR, Ligia. *Op. cit.* Pág. 14.
11. PROVEA: *La Salud como Derecho*. Serie Aportes. 2ª Ed. Caracas, 1998. Pág. 35.
12. ALSTON, Philip: Out of the abyss: The Challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. En *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, 1987. Págs. 352-353. En: Provea: *La salud como derecho*. Serie Aportes. N° 3. 2ª Ed. Caracas, 1998. Pág. 35.
13. Ídem.
14. MUJICA, Javier. *Notas sobre el uso de indicadores en el caso de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales: La Propuesta de Cedal*. Taller de Indicadores para la Vigilancia Social. Pág. 15.
15. BOLÍVAR, Ligia. *Organizaciones de la Sociedad Civil en la Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ponencia presentada en el XVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, julio 1998. Pág. 14.