

Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales incluyen el derecho al trabajo, los derechos sindicales, el derecho a la seguridad social, los derechos de protección a la familia y los menores, el derecho a un nivel de vida adecuada, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a participar, tener acceso y contribuir a la vida cultural. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está diseñado para proteger y promover el ejercicio de estos derechos y es uno de los tres pilares del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos, en conjunto con la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

13

Los derechos económicos, sociales y culturales se consideran derechos de segunda generación en la clasificación de Karel Vasak, debido a que giran en torno al concepto de igualdad.¹ Son derechos cuya finalidad es obtener una mayor igualdad entre todas las personas, para lo cual es esencial que éstas cuenten con un trabajo digno, una vivienda, un nivel de vida adecuado, acceso a la cultura y, de manera relevante, acceso a una educación de calidad que les permita luchar para obtener todo lo anterior.

¹Véase, entre otros, Karel Vasak y Philip Alston, "Pour une troisième génération des droits de l'homme", en *Studies and Essays on International Humanitarian Law and Red Cross Principles in Honour*. Ginebra y La Haya, Comité Internacional de la Cruz Roja/Martinus Nijhoff, 1984, pp. 837 y ss.

El Pacto es el intento de la comunidad internacional por promover el respeto y disfrute de estos derechos, garantizándolos no solamente para los grupos que requieren de protección especial sino para toda persona por igual.

El Pacto fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor en 1976. Hasta hoy, 160 Estados se han obligado a cumplir con el mismo. Las obligaciones de los Estados conforme al Pacto parecieran fáciles de ejecutar, ya que los Estados Partes deben cumplir con sus obligaciones en la medida de sus posibilidades o, en palabras del artículo 2, primer párrafo, los Estados se comprometen a adoptar las medidas requeridas “hasta el máximo de los recursos de que disponga[n]”.

A diferencia de lo que ocurre en otros instrumentos de derechos humanos (por ejemplo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no existe un organismo facultado para escuchar quejas de personas en lo particular. Por ello, en 2008 la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó un Protocolo al Pacto. Una vez que entre en vigor este Protocolo Facultativo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —el organismo especializado encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto— estará facultado para recibir comunicaciones directamente de personas que consideren que el Estado ha incumplido con éste. No obstante, es probable que el Protocolo no entre en vigor por varios años más.

El objetivo de este folleto es presentar brevemente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por lo que en caso de que el lector desee abundar en alguno de los temas tratados, le recomendamos consultar la bibliografía citada.

La siguiente sección contiene una breve discusión respecto del alcance de las obligaciones de los Estados Partes

del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La tercera sección explica, de manera general, cuáles son los derechos tutelados por el Pacto. La cuarta sección contiene una introducción a los organismos más importantes en relación con el Pacto y su vigilancia. Por último, se presentan unas breves consideraciones relativas al estado que guarda actualmente el Pacto.

I. Obligaciones de los Estados Partes al Pacto

Los Estados Partes del Pacto adquieren una obligación fundamental: adoptar medidas encaminadas a que los derechos económicos, sociales y culturales sean plenamente efectivos. Como ya se dijo, las Partes al Pacto tienen obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga[n] [...] por todos los medios apropiados” para que las personas puedan ejercer y disfrutar plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales.² Esta obligación incluye la adopción de legislación apropiada,³ la creación de recursos judiciales o la adopción de medidas de carácter administrativo, financiero, educativo y social que fueran apropia-

² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 2(1).

³ Esta obligación refleja el lenguaje del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:

Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

das, conforme al artículo 2, primer párrafo.⁴ El Estado también adquiere obligaciones frente a la comunidad internacional, entre las cuales están rendir informes al Comité, prestar asistencia técnica, etcétera.⁵

Es importante mencionar que esas obligaciones se extienden “a todas las partes componentes de Estados federales, sin limitación ni excepción alguna”.⁶ Esto quiere decir que todas las entidades territoriales, administrativas, provincias, posesiones de ultramar y demás divisiones políticas de un Estado se encuentran obligadas a cumplir con el Pacto.⁷

La obligación de adoptar medidas carece de sentido si no están encaminadas a “lograr progresivamente [...] la plena efectividad de los derechos [reconocidos en el Pacto]”.⁸ En ese sentido, es claro que las obligaciones de los Estados Partes son de efectividad progresiva. Según esto, la obligación

Pacto de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976, Resolución de la Asamblea General No. 2200(A) (XXI), artículo 2(2).

⁴Observación General No. 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (primer párrafo del artículo 2 del Pacto), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), p. 18, párrs. 5 y 7.

⁵Pacto, artículos 2(1) y 23.

⁶*Ibid.*, artículo 28.

⁷Esta regla es parte de la costumbre internacional, según reconoce la Comisión de Derecho Internacional en sus comentarios a los artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos cuando opina que

[...] no importa que la división territorial forme parte de un Estado federal o sea una región autónoma específica, y tampoco importa que el derecho interno del Estado confiera o no al Parlamento federal la facultad de obligar a la división territorial a atenerse a las obligaciones internacionales del Estado.

Informe de la Comisión de Derecho Internacional, 53 Período de Sesiones (23 de abril a 10 de junio y 2 de julio a 10 de agosto de 2001), U.N. Doc. A/56/10, p. 74, comentario 9 al artículo 4.

⁸Pacto, artículo 2(1).

no demanda que el Estado logre los fines del Pacto de inmediato sino que el Estado adopte medidas que tiendan a lograr, eventualmente, los fines del Pacto, ya que se reconoce que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales no podrá lograrse en un plazo de tiempo corto.⁹ La obligación resultante, entonces, es “de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr [el objetivo del Pacto]”.¹⁰

No obstante la naturaleza progresiva de las obligaciones del Pacto, éste tiene que establecer una obligación mínima sobre los Estados Partes, o éste carecería de razón de ser. Por ello, se considera que existe una “obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”.¹¹ El Comité ha establecido en sus observaciones generales cuáles considera que son estas obligaciones.

Al respecto, en consonancia con los principios de universalidad, progresividad y no regresión de los derechos humanos,¹²

⁹ Observación General No. 3, p. 19, párr. 19.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Ibid.*, p. 19, párr. 10. En ese sentido, podemos decir que el deber de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de lo estipulado en el Pacto es una precondition para la garantía de los derechos reconocidos en el mismo. Héctor Fix Zamudio, “Eficacia de los instrumentos protectores de derechos humanos”, *Anuario de Derecho Internacional*. México, IJ-UNAM, 2002, vol. II; Arturo Santiago Pagliari, “El Derecho Internacional Público. Funciones, fuentes, cumplimiento y la voluntad de los Estados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, IJ-UNAM, México, 2004, vol. IV.

¹² Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano señalan que la universalidad se refiere a que todas las personas son, o deben ser, titulares de derechos humanos; sin embargo, aclaran que la función del Estado radica en permitir que el mayor número de personas sea titular de estos derechos en el mayor número de circunstancias posibles. En relación con el principio de progresividad, Vázquez y Serrano explican que

La progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que suponen

así como con el principio *pro persona*,¹³ el Pacto establece que siempre que existan dos o más disposiciones jurídicas que se refieran a un derecho en particular, sin importar si éstas son domésticas o internacionales, deberán imperar aquellas que otorguen mayor protección al derecho y mayores garantías a las personas que son titulares del mismo. Así, los principios de Limburgo establecen que

[N]inguna disposición del Pacto se deberá interpretar como un perjuicio a las disposiciones del derecho interno, o a ningún acuerdo bilateral o multilateral, así como a ningún convenio o acuerdo que esté por entrar en vigor o que ya lo esté, a través de los cuales se otorgue un tratamiento más favorable a las personas protegidas. Asimismo, el artículo 5.2 no se deberá interpretar como una restricción a ninguno de los derechos humanos protegidos en su casi totalidad por las obligaciones, sean

definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.

Por su parte, el principio de no regresión, también conocido como *prohibición de regresividad*, es un principio complementario al de progresividad que “indica que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado”. Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar Ugarte, coords., *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*. México, IJ-UNAM, 2011, pp. 1-7 y 25-29.

¹³ José Luis Caballero define al principio *pro persona* como el criterio *sine qua non* de actuación hermenéutica en los casos de interpretación conforme y que cumple con dos objetivos; por una parte, define el estándar de integración normativa, es decir, aquello que está contenido en una legislación, y por el otro, es el criterio para señalar qué norma será aplicable en caso de antinomias, con independencia de la posición jerárquica que ocupen las mismas. José Luis Caballero, “La cláusula de interpretación conforme y el principio *pro persona* (artículo 1o., segundo párrafo de la Constitución”, en M. Carbonell y P. Salazar Ugarte, coords., *La reforma constitucional...*, op. cit., p. 28.

nacionales o internacionales, que aceptara el Estado Parte del Pacto.¹⁴

El Pacto reconoce también el “derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales”.¹⁵

Conforme al artículo 2, segundo párrafo, del Pacto los Estados Partes están obligados a garantizar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta obligación está íntimamente relacionada con el derecho de los Estados Partes de limitar dichos derechos. Sin embargo, dichas limitaciones no podrían ser indiscriminadas. El artículo 4 establece que el Estado “podrá someter [los derechos económicos, sociales y culturales] únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática”. En virtud del principio de legalidad que impera en el Derecho, estos artículos restringen el ámbito de ejercicio del poder a aquellos supuestos que se encuentren determinados en la ley, y señala dos condicionantes adicionales: que estas limitaciones no deben ser contrarias a la naturaleza de los derechos, es decir, que la restricción que se imponga a los mismos no los desvirtúe o los vacíe ya sea de su contenido o de sus efectos prácticos, y que la finalidad de la misma sea el bienestar general, entendido en el marco de los presupuestos democrático constitucionales.¹⁶

¹⁴ *Ibid.*, párr. 58, p. 9.

¹⁵ Pacto, artículo 25. Este principio también se encuentra reflejado en diversos instrumentos internacionales, incluidas diversas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Véase, por ejemplo, la Resolución de la Asamblea General No. 1803 (XVII), “Soberanía Permanente sobre Recursos Naturales”, de 14 de diciembre de 1962.

¹⁶ Rodrigo Gutiérrez y Pedro Salazar, *Igualdad, no discriminación y derechos sociales. Una vinculación virtuosa*. México, Conapred, 2011, pp. 25 y 26,

Así, aunque se reconoce la existencia de supuestos o situaciones que justifican la limitación en ciertos momentos de los derechos contenidos en el Pacto, para sustraer la determinación de los mismos del arbitrio político pone como condición que éstos se encuentren anticipados en la ley,¹⁷ misma que se presupone es legal, legítima y busca como objetivo la consolidación del modelo democrático constitucional. Sin embargo, es importante hacer notar que todas las restricciones de derechos reconocidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos están sujetas al cumplimiento de ciertos requisitos: tener una temporalidad establecida con anterioridad, ser proporcionales al problema que se desea combatir y que su restricción no trastoque el objetivo primordial del derecho que se busca limitar. Del mismo modo, se debe tener en cuenta que existen derechos, como el derecho a la alimentación, cuya garantía no puede suspenderse o limitarse por ningún motivo.

La relación entre democracia y derechos humanos no está exenta de tensiones que provoquen que en ciertos momentos algunos derechos humanos tengan que ser limitados para dar cauce a la vida democrática y, al mismo tiempo, que haya decisiones y fundamentos, especialmente en materia de derechos humanos, que se sustraigan de los procesos deliberativos democráticos.¹⁸ Así como ningún derecho es

y Pedro Salazar Ugarte, *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

¹⁷Uno de los casos más emblemáticos de justificación de limitación de derechos con el fin de asegurar la permanencia de un régimen democrático es el llamado "estado de excepción", por medio del cual un Estado puede suspender y restringir el ejercicio de un cierto grupo de derechos con el fin de combatir alguna calamidad o catástrofe. Observación General No. 29, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 4-Suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, 72 Período de Sesiones, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 215 (2001).

¹⁸Muchos teóricos de la democracia y los derechos han reconocido esta tensión. Como ejemplo, vale la pena mencionar a Luigi Ferrajoli y a Ernesto

absoluto ni puede sustraerse a ciertos límites, también los presupuestos democráticos tienen que ser restringidos en función de la importancia de los derechos humanos. El Pacto reconoce y acepta este posible conflicto; por ello, es importante referirnos a los principios de Limburgo, los cuales establecen con claridad qué debe entenderse en este caso por una sociedad democrática: “Al no existir un modelo único de sociedad democrática, se considerará como tal a la sociedad que reconoce y respeta los derechos humanos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”.¹⁹

No obstante lo anterior, el artículo 2, tercer párrafo, del Pacto faculta a los países en desarrollo para que, dentro de los límites del respeto a los derechos humanos, determinen su capacidad financiera para garantizar estos derechos a aquellas personas que no sean nacionales y que se encuentren en su territorio. Vale la pena analizar los supuestos con detenimiento. En primer lugar, el artículo 2, tercer párrafo, permite que sólo los países en desarrollo se beneficien de

Garzón Valdés. Ferrajoli señala que los derechos fundamentales se encuentran dentro de lo que él denomina la “esfera de lo indecible y lo no indecible que no”. Garzón Valdés indica que los derechos constituyen un “coto vedado” que no debe ser objeto de decisiones democráticas. Véanse Ernesto Garzón Valdés, “Representación y democracia”, en *Derecho, ética y política*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 631-650, y Miguel Carbonell y Leonardo García Jaramillo, coords., *El canon neoconstitucional*. Bogotá, Universidad del Externado, 2010. Para un estudio práctico sobre las tensiones entre democracia y derechos económicos, sociales y culturales, véase Carlos Vicente de Roux *et al.*, eds., *Derechos económicos sociales y culturales, economía y democracia*. Bogotá, Naciones Unidas/CEPAL, 2004.

¹⁹ Principios de Limburgo, p. 9, párr. 55. Para la interpretación de este artículo se recomienda analizar los Principios de Limburgo, que establecen las directrices básicas, así como los límites y alcances de las disposiciones y los derechos contenidos en este Pacto. Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, U.N. Doc. E/C.12/2000/13 (2 de octubre de 2000).

esta excepción.²⁰ En segundo término, establece que esa limitación discrecional sólo tendrá validez en relación con los extranjeros que se encuentren en el país.²¹ Al respecto, el último párrafo incorpora el principio de racionalidad de la medida a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.²²

II. Derechos protegidos por el Pacto

1. DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN

El artículo 1 del Pacto codifica el derecho a la libre determinación de los pueblos. Este precepto es uno de los pilares fundamentales sobre los que se erige el Sistema Internacional de Derechos Humanos. En virtud de la importancia de dicho principio tanto en materia política como en materia económica, social y cultural, este derecho también se encuentra reconocido —con idéntica redacción— en el artículo 1, pri-

²⁰ De hecho, ese artículo ha tenido un desarrollo específico en los organismos internacionales de comercio. La Organización Mundial de Comercio (OMC) reconoce y otorga a los países en desarrollo lo que se denomina un “trato especial y diferenciado”, que busca brindarles mayor asistencia, otorgarles más tiempo para cumplir con plazos, etcétera.

²¹ Este párrafo tiene que leerse en consonancia con lo dispuesto en la Observación General No. 20, la cual señala la prohibición que tienen los Estados de justificar en la problemática económica la no garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. En este párrafo, el Comité, si bien considera que la ampliación de las garantías de los derechos es deseable, tiene en cuenta las condiciones económicas de cada país para hacer de éstas una realidad.

²² Respecto de los alcances del principio de racionalidad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, existe un interesante debate. Véase Luis Daniel Vázquez y Sandra Serrano, “Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica”, en M. Carbonell y P. Salazar Ugarte, coords., *La reforma constitucional...*, *op. cit.*

mer párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.²³ En Palabras del Comité de Derechos Humanos: "El Derecho a la autodeterminación es de particular importancia debido a que su cumplimiento es una condición esencial para la garantía efectiva y la vigilancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de los mismos."²⁴

De acuerdo con la Corte Internacional de Justicia, el derecho a la libre determinación se establece como "la obligación de tomar en consideración la voluntad libremente expresada de los pueblos";²⁵ es decir, se trata del reconocimiento del derecho que tienen los pueblos o las personas para elegir de manera libre sus directrices políticas, económicas, sociales y culturales.

El derecho a la libre determinación le impone a los Estados dos tipos de obligaciones: *de acción*, al tomar las medidas necesarias para respetar y promover el derecho, y *de omisión*, absteniéndose de realizar cualquier acto que prive a las persona del goce de este derecho o le imponga limitaciones irracionales al mismo. En ese mismo tenor, se reconoce el derecho a la libre determinación como un derecho *erga omnes*, es decir, que la comunidad internacional en su conjunto tiene interés en que se respete.²⁶

²³ Una de las vetas más explotadas de este derecho es la que se refiere al derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas. Por ello, como es natural, ha sido expresamente reconocido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

²⁴ Observación General No. 12, Derecho de libre determinación (artículo 1), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), p. 218.

²⁵ *Caso Relativo al Sahara Occidental*, Corte Internacional de Justicia, Opinión consultiva de 16 de octubre de 1975, p. 31.

²⁶ Karen Parker, *Understanding Self-Determination. The Basics*, presentación del Primer Ciclo de Conferencias sobre el Derecho a la Auto-determinación. Ginebra, Naciones Unidas, 2000.

El Pacto reconoce, a su vez, que los pueblos son libres de disponer de sus riquezas y recursos naturales. El artículo 1, segundo párrafo, establece los presupuestos de libre determinación en materia económica, señalando que cada pueblo es libre de gestionar sus propios recursos económicos y ambientales con el fin de garantizar, de la mejor manera posible, la subsistencia de su población y la permanencia del ecosistema.²⁷ Este principio tiene estrecha relación también con el derecho inalienable que tiene todo pueblo de disponer y disfrutar de sus recursos naturales, mismo que está codificado en el artículo 25 del Pacto.²⁸

2. DERECHOS DE NO DISCRIMINACIÓN E IGUALDAD

24

Los principios de no discriminación e igualdad son dos de los principios básicos del Sistema Internacional de Derechos Humanos.²⁹ El Pacto consagra el derecho a la no discriminación en su artículo 2, segundo párrafo, y aclara que no se podrá discriminar “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”.³⁰

²⁷ Para profundizar más sobre este tema, véanse Jorge Carpizo McGregor, “Globalización y los principios de soberanía y auto-determinación”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*. México, IJ-UNAM, 2004, vol. IV, y Hans Morten Haugen, “The right of self-determination and natural resources. The case of Western Sahara”, *Law Environment and Development Journal*. Ginebra, vol. 3, no. 1, 2007.

²⁸ Véase *supra*, nota 15.

²⁹ María José Añón Roig, *Derechos sociales en perspectiva de género. Qué son los DESC. Indivisibilidad. Respeto a las mujeres y garantías jurídicas*. Disponible en: http://www.fundacionhenrydunant.org/documentos/Derechos_Economicos_Sociales_y_Culturales_y_Genero/Derechos_Sociales_en_perspectiva_de_genero.pdf. Consulta: 4 de noviembre de 2011.

³⁰ Pacto, artículo 2(2).

Al igual que el deber de adoptar medidas, el derecho a la no discriminación, además del valor específico que tiene por sí mismo, es considerado un derecho herramienta, ya que permite el ejercicio de todos los demás derechos contenidos en el Pacto en consonancia con otro principio básico del Derecho Internacional de los Derechos Humanos que es la igualdad, el cual también se protege con base en el artículo 3 del Pacto.³¹ Debido a esta doble importancia, el derecho a la no discriminación se encuentra reconocido en todos los instrumentos que conforman el Sistema Universal de los Derechos Humanos.

La discriminación "dificulta el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de una parte considerable de la población mundial".³² En la particular opinión del Comité, esta discriminación encuentra su causa en el modelo de crecimiento económico de las naciones, que no ha buscado ser sostenible ni equitativo, generando enormes brechas socioeconómicas.³³

Por tanto, la importancia del derecho a la no discriminación es tal que el Pacto frecuentemente hace eco de éste al

³¹ De acuerdo con Pedro Salazar y a Rodrigo Gutiérrez, la discriminación se entiende como

[...] una relación social en la que un grupo con capacidad de ejercer alguna o varias formas de dominio (económico, político, cultural) minusvalora o repele a otro grupo, colocándolo en una situación de desigualdad u opresión. Para hacerlo, se toma como punto de partida algún rasgo característico del grupo excluido, y con base en él se construyen estereotipos prejuiciados de inferioridad, inmoralidad o peligrosidad.

Pedro Salazar Ugarte y Rodrigo Gutiérrez Rivas, *El derecho a la libertad de expresión frente a la no discriminación. Tensiones, relaciones e implicaciones*. México, IJ-UNAM/Conapred, 2008, p. 43.

³² Observación General No. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, segundo párrafo, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), U.N. Doc. E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párr. 1.

³³ *Idem*.

reconocerle los derechos expresados en el mismo a “toda persona”, al tiempo que hace énfasis a lo largo de todo el documento en la no discriminación y la igualdad en el reconocimiento y ejercicio de algunos de los derechos.³⁴ Como señalan Salazar y Gutiérrez:

Los principios de no discriminación e igualdad están reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), desde el preámbulo y en el cuerpo del instrumento. Se trata de un eje transversal que cruza todo el pacto y se relaciona de forma indisoluble con todos los derechos que en él se establecen. Esto ocurre también en otros instrumentos internacionales, como la Carta de las Naciones Unidas (artículo 1.3) o la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2.1), donde se prohíbe la discriminación en el goce de los derechos sociales. Asimismo, es posible encontrar disposiciones en este sentido en tratados internacionales sobre discriminación racial, discriminación hacia las mujeres, los derechos de los niños, los refugiados, los trabajadores migratorios, los pueblos indígenas o las personas con discapacidad. En todos esos documentos el ejercicio de los derechos sociales queda fuertemente vinculado al derecho a no sufrir discriminación.³⁵

Los Estados Partes tendrán obligaciones de hacer y no hacer frente a este derecho. En cuanto a las primeras, se señala que deberán “adoptar medidas concretas, deliberadas y específicas para asegurar la erradicación de cualquier tipo de discriminación en el ejercicio de los derechos recogidos en el Pacto”, mismas que deberán implicar, para su creación, la colaboración conjunta del Estado con estos grupos vulnerables. En ese sentido, impone la obligación de realizar las re-

³⁴Véase, por ejemplo, Pacto, artículos 7(a)(i), 12(1), 13(1), 15(1).

³⁵Observación General No. 20, p. 53.

formas constitucionales y legales necesarias para eliminar la discriminación formal o sustantiva, así como la elaboración de planes y programas en materia de políticas públicas tendientes a la erradicación de la discriminación material, que incluyan las acciones necesarias para paliar la discriminación sistemática y el arraigo social de los prejuicios y las concepciones ideológicas causantes de la misma.³⁶

Los Estados también están obligados a abatir tanto la discriminación formal, es decir, aquella que pueda estar contenida en el ordenamiento jurídico de un Estado y en las políticas públicas o las decisiones judiciales, como la discriminación sustantiva, que se refiere al ejercicio efectivo de este derecho a través de la adopción de medidas inmediatas para nivelar la desigualdad existente entre los grupos históricamente discriminados y el resto de la sociedad.³⁷

Además de la distinción entre discriminación formal y material, el Comité menciona los tipos de discriminación de la que se puede ser objeto: discriminación directa, “cuando un individuo recibe un trato menos favorable que otro en situación similar por alguna causa relacionada con uno de los motivos prohibidos de discriminación”, y discriminación indirecta, la cual se refiere a “leyes, políticas o prácticas en apariencia neutras pero que influyen de manera desproporcionada en los derechos del Pacto afectados por los motivos

³⁶ *Ibid.*, párrs. 37-41.

³⁷ *Ibid.*, párr. 8, pág. 4. Como se verá en el análisis del artículo 3 (véase pp. 26 y ss.), los conceptos de discriminación formal y discriminación sustantiva son un complemento de los presupuestos de igualdad formal e igualdad material que se han desarrollado en el campo de la teoría política y en el de la teoría del Derecho. Al respecto, Cfr. Amartya Kumar Sen, *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press, 1999; Rodolfo Vázquez, *Entre la libertad y la igualdad. Introducción a la Filosofía del Derecho*. Madrid, Trotta, 2006, y Marcelo Alegre y Roberto Gargarella, coords., *El derecho a la igualdad: aportes para un constitucionalismo igualitario*. Buenos Aires, Lexis-Nexis, 2007.

prohibidos de discriminación”.³⁸ Asimismo, el Comité reconoce que la discriminación es un fenómeno que tiene lugar en la esfera privada, es decir, que los particulares pueden discriminar también en demérito de ciertas personas o grupos de personas, atentando contra los derechos humanos.³⁹

Aunado a estos supuestos, la Observación General reconoce la existencia de la discriminación sistémica, que se caracteriza por su arraigo en las prácticas sociales y que puede traducirse, en el campo legislativo, en el de las políticas públicas o en los comportamientos entre particulares en la esfera privada.⁴⁰

El derecho a la no discriminación únicamente puede desconocerse cuando exista una causa “razonable y objetiva” para dispensarlo. En palabras del propio Comité:

[La causa razonable y objetiva] entraña evaluar si el fin y los efectos de las medidas o las omisiones de que se trate son legítimos y compatibles con la naturaleza de los derechos recogidos en el Pacto, y si el único fin que se persigue es promover el bienestar general en una sociedad democrática. También debe existir una relación de proporcionalidad clara y razonable entre el fin buscado y las medidas u omisiones y sus efectos. La falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos

³⁸ Observación General No. 20, párr. 9, pág. 5.

³⁹ *Ibid.*, párr. 11, p. 5. Respecto del debate sobre si los particulares pueden violar derechos humanos, véanse Diego Valadés, “La protección de los derechos fundamentales frente a particulares”, en Armin von Bogdandy *et al.*, coords., *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un ius constitutionale commune en América Latina?* México, IJ-UNAM, Max Planck Institut/Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, 2010, y Alexei Julio Estrada, *La eficacia de los derechos fundamentales entre particulares*. Bogotá, Universidad del Externado, 2000.

⁴⁰ *Ibid.*, párr. 12.

de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario.⁴¹

El artículo 3 del Pacto contiene el principio de igualdad de género: los Estados Partes “se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título” con el fin de gozar los derechos económicos, sociales y culturales. Este artículo hace referencia a los dos tipos de igualdad: en sentido formal (conocida también como igualdad *de iure*), es decir, ante la ley, e igualdad material (conocida a su vez como igualdad *de facto*). La primera implica que la Constitución, las leyes, las políticas públicas generadas en función de las mismas y las resoluciones en materia judicial tienen la obligación de reconocer la titularidad de los derechos recogidos en el Pacto a todas las personas, sin menoscabo del género de las mismas, mientras que la segunda garantiza que todos los hombres y las mujeres puedan ejercer efectivamente sus derechos económicos, sociales y culturales.⁴² En palabras del Comité:

La igualdad formal presupone que se logra la igualdad si las normas jurídicas o de otra naturaleza tratan a hombres y mujeres de una manera neutra. Por su parte, la igualdad sustantiva se ocupa de los efectos de las normas jurídicas y otras y de la práctica y trata de conseguir no que mantengan, sino que alivien la situación desfavorable de suyo que sufren ciertos grupos.⁴³

⁴¹ *Ibid.*, párr. 13.

⁴² Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos, Sociales y Culturales. Observación General No. 16, La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos, Sociales y Culturales, 2005, párr. 7, p. 3 E/C.12/2005/4).

⁴³ *Ibid.*, p. 138, párr. 7.

Debido a la importancia de este principio, se hace referencia al mismo en los documentos internacionales fundamentales. Así, esta disposición parte de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas,⁴⁴ la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴⁵ y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.⁴⁶

Este principio debe interpretarse en consonancia con el artículo 2, segundo párrafo, del Pacto, que expresa y reconoce el derecho a la no discriminación por motivo de sexo.⁴⁷ Sin embargo, en virtud de la importancia que tiene para las Naciones Unidas la lucha por la igualdad de género, se deci-

⁴⁴Carta de las Naciones Unidas, artículo 1(3):

Los propósitos de las Naciones Unidas son [...] Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión [...]

⁴⁵Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 2:

Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

⁴⁶Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 3: "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto".

⁴⁷De igual manera, la interpretación de este artículo debe de tener en cuenta la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Resolución de la Asamblea General 34/180, U.N. GAOR Supp. (No. 46), p. 193, U.N. Doc. A/34/46, adoptada el 18 de diciembre de 1979 y ratificada por México el 23 de marzo de 1981.

dió establecer un artículo que hiciera referencia expresa a este tema. La justificación para hacer hincapié en la igualdad entre el hombre y la mujer es la siguiente:

El género afecta al derecho igual del hombre y la mujer a disfrutar de sus derechos. El género alude a las expectativas y presupuestos culturales en torno al comportamiento, las actitudes, las cualidades personales y las capacidades físicas e intelectuales del hombre y la mujer sobre la base exclusiva de su identidad como tales. Las hipótesis y las expectativas basadas en el género suelen situar a la mujer en situación desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos, como el de actuar y ser reconocida como un adulto autónomo y con plena capacidad, participar plenamente en el desarrollo económico, social y político y tomar decisiones sobre sus circunstancias y condiciones propias. Las ideas preconcebidas sobre el papel económico, social y cultural en función del género impiden que el hombre y la mujer compartan responsabilidades en todas las esferas en que lo exige la igualdad.⁴⁸

Con la plena realización de la igualdad material en mente, la Observación General No. 15 impone a los Estados Partes del Pacto la obligación de establecer *medidas especiales provisionales*, que son acciones que debe realizar el Estado en todos los ámbitos de su competencia para mitigar y, eventualmente, eliminar las condiciones que mantienen la desigualdad *de facto* entre el hombre y la mujer.⁴⁹ En virtud de

⁴⁸ Observación General No. 16, p. 139, párr. 14.

⁴⁹ Uno de los ejemplos más emblemáticos de las medidas especiales provisionales lo constituyen las llamadas *acciones afirmativas*. En México, un ejemplo de acciones afirmativas son los programas sociales enfocados específicamente en la mujer, como es el programa “Mujer y Salud” de la Secretaría de Salud, que busca eliminar las desigualdades que prevalecen entre hombres y mujeres en materia de acceso a la salud, así como la identificación y tratamiento de enfermedades con perspectiva de género.

que estas medidas implican la realización de una diferencia que podría considerarse, paradójicamente, discriminatoria, el Comité aclara:

[Estas] medidas no deben considerarse discriminatorias en sí mismas, ya que se basan en la obligación del Estado de eliminar las desventajas causadas por las leyes, tradiciones y prácticas discriminatorias, pasadas y presentes. La índole, duración y aplicación de tales medidas deben determinarse teniendo en cuenta la cuestión y el contexto específicos y deben reajustarse cuando las circunstancias lo requieran. Los resultados de esas medidas deberían supervisarse para interrumpir éstas cuando se hayan alcanzado los objetivos para los que se adoptaron.⁵⁰

32

Las obligaciones derivadas de los derechos de igualdad protegidos por el Pacto se aplican de manera general a todos los demás derechos protegidos por éste. "Requiere atender a los prejuicios sociales y culturales en materia de género, estipular la igualdad en la asignación de recursos y promover la participación en las obligaciones de la familia, la comunidad y la vida pública".⁵¹ Sin embargo, le otorga a los Estados la facultad de utilizar las medidas que mejor considere para cumplir con esta obligación, siempre y cuando contemplen la creación de mecanismos e instituciones eficaces, sean incluyentes en la elaboración de las mismas y comprendan la elaboración de indicadores y bases de referencia de los avances de las mismas.⁵²

Por último, en cuanto a los conceptos de violación de este artículo, el Consejo General ha determinado que "la adopción y aplicación de medidas regresivas que afecten a la

⁵⁰ Observación General No. 16, p. 145, párr. 36.

⁵¹ *Ibid.*, p. 144, párr. 32.

⁵² *Ibid.*, p. 145, párrs. 36-39.

igualdad del derecho del hombre y la mujer en cuanto al disfrute de todos los derechos enunciados en el Pacto constituye una violación del artículo 3.⁵³ Esto significa que, de acuerdo con la interpretación expansiva de los derechos humanos y sus garantías, cualquier intento por realizar una medida que limite o menoscabe la igualdad tanto formal como material entre el hombre y la mujer, ya sea esta una acción o una omisión, será considerada una violación del Pacto.⁵⁴

En el caso de México, el Comité ha reconocido diversos esfuerzos por parte del Estado por cumplir con el Pacto. Entre los aspectos que consideró positivos con motivo del análisis del más reciente informe presentado por México, encontró el establecimiento del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) como una medida para promover el ejercicio de todos los derechos de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad.⁵⁵ No obstante, el Comité se lamentó de que en 14 entidades federativas no hubiera una ley sobre igualdad de género y existieran disposiciones discriminatorias en diversos códigos civiles; el Comité señaló, entre varios ejemplos, la necesidad de obtener el consentimiento del esposo para que una mujer trabaje.⁵⁶

⁵³ *Ibid.*, p. 146, párr. 42.

⁵⁴ Sobre este tema, véase Robert E. Robertson, "Measuring state compliance with the obligation to devote the 'maximum available resources' to realizing economic, social and cultural rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, no. 4, noviembre de 1994.

⁵⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Examen de los informes presentados por los Estados Partes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. U.N. Doc. E/C.12/MEX/CO/4, 9 de junio de 2006, p. 2, párr. 6.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 2, párr. 11.

3. DERECHOS LABORALES

Los derechos laborales se contemplan en los artículos 6, 7 y 8 del Pacto. Debido tanto a su valor intrínseco, histórico y necesario como a su condición indispensable para el goce de otros derechos humanos,⁵⁷ se encuentran reconocido en diversos tratados y pactos Internacionales, y cuentan con un organismo internacional especializado, la Organización Internacional del Trabajo.⁵⁸ Haciendo eco de esto, el Comité opina que

El derecho al trabajo es esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana. Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve, al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo y de su familia y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.⁵⁹

Conforme al Pacto, toda persona tiene derecho a un trabajo digno, el cual se ha definido como “el trabajo que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así

⁵⁷Observación General No. 18, El derecho a la seguridad social (artículo 9), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), párr. 1.

⁵⁸La OIT es la institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo, cuyos objetivos son la promoción de los derechos laborales, el fomento de un trabajo decente, el mejoramiento de la protección social y el fortalecimiento del diálogo en materia laboral. Se fundó en 1919 y más adelante constituyó la primera agencia de las Naciones Unidas. Las disposiciones del artículo 6 de este Pacto deberán interpretarse de conformidad con los análisis y documentos emitidos por la Organización Internacional del Trabajo.

⁵⁹Observación General No. 18, p. 166, párr. 1.

como los derechos de los trabajadores en lo relativo a condiciones de seguridad laboral y remuneración [...] ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias.”⁶⁰

En términos de normatividad, el derecho al trabajo tiene dos dimensiones: en primer plano como un derecho que se ejerce de manera individual, y en segundo, en su ejercicio colectivo,⁶¹ en que guarda estrecha vinculación con el derecho de asociación y el derecho de huelga. Las obligaciones básicas de los Estados Partes respecto del derecho al trabajo son tres: garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita llevar una existencia digna; abstenerse de adoptar medidas que tengan como resultado el aumento de la discriminación y del trato desigual, y adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de empleo.⁶²

En términos generales, la Observación General No. 18 dota de interpretación a este artículo y reconoce el derecho al trabajo como un ejercicio de los derechos de libertad, ya que el trabajo deberá ser libremente elegido y aceptado, además de que plantea la garantía contra el despido injustificado. Del mismo modo, expresado en términos negativos,

⁶⁰ *Ibid.*, p. 168, párr. 7.

⁶¹ Cabe señalar que, aunque los derechos fundamentales se ejerzan de manera colectiva, la titularidad de los mismos es individual. Cabe recordar que toda la construcción del Sistema Internacional de Derechos Humanos, así como la concepción de la teoría garantista de los derechos fundamentales, parte de la tradición liberal e iluminista que se basa precisamente en que el hombre, como ser individual, sea el punto de partida y llegada de toda la construcción institucional. Luigi Ferrajoli, “Los fundamentos de los derechos fundamentales”, en Ermanno Vitale, coord., *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid, Trotta, 2005, y Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*. Madrid, Trotta, 1996.

⁶² Observación General No. 18, pp. 173-174, párr. 31.

el derecho al trabajo incluye a su vez el derecho a no estar obligado a realizar un trabajo.⁶³

Del mismo modo, el Comité hace hincapié en la importancia de un trabajo en un sector estructurado de la economía, ya que esto es requisito indispensable para que éste cumpla con todas las condiciones establecidas en el Pacto.⁶⁴ En ese sentido, es importante mencionar que en sus observaciones al cuarto informe periódico de nuestro país, el Comité le informó a México que “observa[ba] con preocupación que aproximadamente 40% de la población activa [...] trabaja en el sector no estructurado.”⁶⁵

Por otra parte, para que exista un verdadero reconocimiento y garantía del derecho al trabajo se requiere disponibilidad —que el Estado brinde servicios que permitan la ubicación y selección del empleo existente—, accesibilidad —que el mercado laboral esté al alcance de cualquier persona— y aceptabilidad y calidad —que el trabajo cumpla con los requisitos del Pacto.⁶⁶

El Comité hizo consideraciones adicionales que los Estados Partes deben tener en cuenta en relación con ciertos grupos: las mujeres, los jóvenes, los niños, las personas mayores, las personas con discapacidad y los migrantes.⁶⁷ En el caso de México, el Comité le hizo varios señalamientos en cuanto a estos grupos. Primero, le externó su preocupación porque los salarios mínimos son bajos, “sobre todo los de las mujeres y los indígenas.”⁶⁸ También se mostró profundamente preocupado “por las malas condiciones de trabajo de los

⁶³ *Ibid.*, p. 167, párr. 6.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 168, párr. 10.

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 3, párr. 12.

⁶⁶ *Ibid.*, pp. 168-169, párr. 12.

⁶⁷ *Ibid.*, pp. 169-171, párrs. 13-18.

⁶⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 3, párr. 13.

trabajadores indígenas.⁶⁹ Para finalizar, el Comité reiteró “su preocupación por la práctica de los empleadores de la industria maquiladora [...] que exigen a las mujeres certificados de no gravidez”.⁷⁰

Es importante mencionar que el derecho al trabajo no garantiza que todos tendrán el trabajo que deseen, o incluso un trabajo, pero precisa que el abatimiento total del desempleo debe ser un objetivo explícito de los gobiernos y subraya los pasos progresivos que éstos deben seguir con el fin de ayudar a las personas a encontrar empleo. Entre estos pasos destacan la obligación de proveer asesoría vocacional y técnica, implementar programas de capacitación, políticas y programas que promuevan el empleo total y productivo, así como otras iniciativas para dar a las personas los insumos necesarios con el fin de que puedan encontrar un trabajo decente. Los gobiernos tienen además la obligación de asegurar la no discriminación y la igual protección del empleo, en especial para grupos minoritarios y vulnerables, tanto en el sector público como en el privado.

Por último, el artículo 8 del Pacto regula lo referente al ejercicio colectivo del derecho al trabajo, en especial sus dos expresiones más importantes: el derecho de asociación sindical (el derecho a formar sindicatos y el derecho de los sindicatos, a su vez, de formar federaciones o confederaciones) y el derecho a huelga. Resulta interesante que en sus observaciones a México el Comité expresara su preocupación “por las rigurosas restricciones contenidas en la Ley [...] respecto del derecho a constituir sindicatos y adherirse a éstos, como los monopolios sindicales, las cláusulas de exclusión, los requisitos de edad mínima y de otra clase”.⁷¹ Al respecto,

⁶⁹ *Ibid.*, p. 3, párr. 14.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 3, párr. 15.

⁷¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 3, párr. 16.

el Comité exhortó a México para que restara eficacia a las “cláusulas de exclusión” por las que los patrones solamente pueden contratar trabajadores miembros del sindicato existente en el lugar de trabajo, y recomendó que se extendiera la competencia de las comisiones de derechos humanos a las presuntas violaciones de los derechos laborales.⁷²

4. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

El derecho a la seguridad social se reconoce en el artículo 9 del Pacto y ha motivado la Observación General No. 19 del Comité.⁷³ Este derecho se encuentra reconocido también en la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁷⁴ así como en el Protocolo de San Salvador⁷⁵ y la Carta Europea.⁷⁶ Aunque en principio era un apéndice del derecho al trabajo, con el tiempo adquirió relevancia por sí mismo al incorporarse los supuestos en los cuáles éste podía ejercerse, así como los sujetos titulares del mismo.⁷⁷

⁷² *Ibid.*, p. 5, párr. 34.

⁷³ Observación General No. 19, El derecho a la seguridad social (artículo 9), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008).

⁷⁴ Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22 “toda persona [...] tiene derecho a la seguridad social”; artículo 25(1) “[toda persona tiene] derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

⁷⁵ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, artículo 9.

⁷⁶ Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, artículo 34.

⁷⁷ Constituye un ejemplo de la progresividad y la universalidad en los derechos sociales. Este derecho, de ser reconocido únicamente a los trabajadores —en parte gracias a la tradición socialista y a su contraparte welfarista—, se fue incorporando como una obligación del Estado hacia todas las personas hasta consolidarse como un derecho humano. Véanse Ángel

El derecho a la seguridad social se define como

[E] derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo.⁷⁸

De acuerdo con el criterio del Comité, los Estados Partes deben adoptar planes contributivos y planes no contributivos a efecto de cumplir con sus obligaciones conforme al artículo 9 del Pacto.⁷⁹ Los planes contributivos son aquellos basados en un seguro y por lo regular implican “el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado”.⁸⁰ Los planes no contributivos son los planes de cobertura universal, que “en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular”, y los planes de asistencia social, mediante los cuales “reciben las prestaciones las personas necesitadas”.⁸¹ Por supuesto, se reconoce asimismo la eficiencia de los planes de autoayuda y los privados.

Se hace patente el criterio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y de los derechos sociales,

Guillermo Ruiz Moreno, “La deslaboralización del derecho de la seguridad social y su autonomía con respecto del derecho laboral”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, julio-diciembre de 2008; Christopher Pierson y Francis G. Carter, *The Welfare State Reader*. Cambridge, Polity Press, 2006, y Ruth Lister, “From equality to social inclusion: New Labour and the Welfare State”, *Critical Social Policy*. Londres, Reino Unido, SAGE, vol. 18, no. 55, mayo de 1998.

⁷⁸ Observación General No. 19, p. 181, párr. 2.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 181, párr. 4.

⁸⁰ *Idem.*

⁸¹ *Idem.*

en particular cuando consideramos la Observación General 19, la cual señala la importancia que tiene el derecho a la seguridad social para la realización plena de otros derechos, como es el derecho a la salud, el derecho al trabajo en las condiciones establecidas por el propio Pacto o los derechos otorgados a grupos vulnerables como son las personas mayores y los discapacitados.⁸²

Cabe destacar que el Comité identifica una serie de casos problema que deben atenderse de manera especial en el reconocimiento y garantía de este derecho. En el primero de los casos identifica a los trabajadores que, debido a las condiciones en las que laboran, son discriminados en el acceso a la seguridad, como son los trabajadores domésticos, los temporales, los autoempleados, así como grupos vulnerables como las mujeres, las poblaciones indígenas, las personas con discapacidad y los trabajadores migrantes y sus familias. Del mismo modo, se refiere a la problemática generada por el aumento de la población que realiza labores en el marco de lo que se conoce como economía no estructurada. Al respecto, propone una serie de medidas: a) la eliminación de los obstáculos que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario; b) el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo, y c) el respeto y el apoyo a los planes

⁸² *Ibid.*, párr. 28. Sobre los criterios de interdependencia e indivisibilidad, Abramovich y Courtis señalan: "Podría decirse entonces que la adscripción de un derecho al catálogo de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenatorio, clasificatorio, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos, en el que el lugar de cada derecho esté determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caractericen". Víctor Abramovich y Christian Courtis, "Hacia la exigibilidad de los derechos", en Miguel Carbonell, Juan Antonio Cruz Parceros y Rodolfo Vázquez, comps., *Derechos sociales y derechos de las minorías*. México, UNAM/Porrúa, 2004, p. 145.

de seguridad social desarrollados en el marco de la economía no estructurada, como los planes de microseguro y otros planes de microcrédito afines.⁸³

En sus observaciones a México, el Comité mostró su inquietud porque el plan de seguro de desempleo en México solamente comprende el cese de empleo a una edad avanzada⁸⁴ y porque, “pese al programa Seguro Popular, aproximadamente la mitad de la población [de México] no tiene derecho a la seguridad social ni a la asistencia social”.⁸⁵ Como resultado de lo anterior, el Comité recomendó a nuestro país que reevaluara reformar el sistema de jubilación y adoptar medidas para ampliar los criterios de admisibilidad al seguro de desempleo para que todos los desempleados tengan acceso a sus prestaciones.⁸⁶

5. DERECHO A LA VIDA FAMILIAR

El derecho a la vida familiar se reconoce en el artículo 10 del Pacto. Este artículo ahonda en la adopción de medidas especiales que se encuentran recogidas a lo largo de todo el documento y de manera especial en los artículos 2, segundo párrafo, y 3. Esta disposición tiene como propósito proteger a tres sectores específicos: la familia,⁸⁷ las mujeres

⁸³ *Ibid.*, párr. 34.

⁸⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 3, párr. 17.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 3, párr. 18.

⁸⁶ *Ibid.*, p. 6, párrs. 35-36.

⁸⁷ El reconocimiento de la familia como titular de medidas especiales para su protección ha generado controversia desde diferentes perspectivas. En primer lugar, ha sido objeto de discusión qué entiende el Derecho Internacional por “familia”, ya que en la actualidad existe un debate y una lucha por dejar atrás la concepción de matriz judeo-cristiana de la que todavía encontramos velados matices en el Derecho Internacional, las cual asume que una familia es aquella unidad social integrada por el padre, la madre y los hijos, a fin de considerar dentro de esta categoría otros tipos de familia,

—en particular las embarazadas—, y los niños y adolescentes.⁸⁸

Conforme al artículo 10, primer párrafo, del Pacto, los Estados Partes tienen obligación de proteger y asistir a la familia para su constitución, y se contrae el matrimonio con el libre consentimiento de los futuros cónyuges. Esta disposición provocó que el Comité observara con preocupación la edad de consentimiento entre las mujeres y los hombres para contraer matrimonio,⁸⁹ debido a que en numerosas entidades federativas una mujer puede contraer matrimonio a los 14 años sin el consentimiento de sus padres, mientras que los hombres lo hacen a partir de los 16 años. El Comité recomendó a México que se incrementaran las edades requeridas para contraer matrimonio sin el consentimiento de los padres⁹⁰ para proteger la formación de la familia.

6. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO

El derecho a un nivel de vida adecuado se reconoce en el artículo 11 del Pacto. Este derecho se ha desarrollado a partir de los componentes que lo conforman; lo reconoce como un derecho que comprende varios derechos fundamentales:

como son los monoparentales o los que están conformadas por dos personas del mismo sexo. Al respecto, véanse John Tobin y Ruth McNair, "Public International Law and the regulation of private spaces: does the Convention on the Rights of the Child impose an obligation on States to allow gay and lesbian couples to adopt?", *International Journal of Law, Policy and the Family*, vol. 23, no. 1, 2009; Scott Norton, "What's sex got to do with it? A cinematic critique on the arguments against same-sex marriage", *Hastings Communications and Entertainment Law Journal*, vol. 31, no. 2, invierno de 2008, y Andrew L. Weinstein, "The crossroads of a legal fiction and the reality of families", *Maine Law Review*, no. 61, 2009, p. 319.

⁸⁸Véase comentario a los artículos 2, 3, 6, 7 y 8 en este documento.

⁸⁹Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 3, párr. 21.

⁹⁰*Ibid.*, p. 40.

el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho al agua, el derecho al vestido, así como el derecho a la salud y a la educación.⁹¹ Los primeros tres derechos han merecido una Observación General por Parte del Comité y los explicaremos brevemente a continuación.⁹²

6.1. Derecho a la alimentación

De acuerdo con lo señalado por Jean Ziegler, Relator Especial de las Naciones Unidas, el derecho a la alimentación consiste en:

[...] el derecho a tener acceso regular, permanente y sin restricciones a la alimentación, ya sea directamente o a través de la compra, a un nivel suficiente y adecuado, tanto en términos cualitativos como cuantitativos, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que el consumidor pertenece, y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, satisfactoria, digna y libre de temor.⁹³

⁹¹ En virtud de que los últimos dos derechos mencionados han sido regulados expresamente en el Pacto y cuentan con sus propias interpretaciones en las Observaciones Generales 11, 13 y 14, se tratarán en sus apartados correspondientes.

⁹² En este artículo, que resume el núcleo de lo que son los derechos sociales, puede apreciarse con claridad cómo el principio de interdependencia, que es transversal al reconocimiento pero en particular a la justicia-bilidad de los mismos, es fundamental para su desarrollo y realización. Al respecto, véanse Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid, Trotta, 2007; M. Carbonell, J. A. Cruz Parceroy R. Vázquez, coords., *Derechos sociales y derechos de las minorías, op. cit.*, y Víctor Abramovich y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. 2a. ed. Madrid, Trotta, 2004.

⁹³ Jean Ziegler, "Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación", Consejo Económico y Social, E/CN.4/2001/53, febrero de 2001, párr. 14.

En su informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación estableció las dimensiones del derecho a la alimentación: la seguridad alimentaria y el concepto de alimentación adecuada, que, de acuerdo con este documento,

[...] se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Por ello, el derecho a la alimentación debe ser entendido de modo amplio, considerando el acceso físico y económico a los alimentos adecuados o a medios para obtenerlos en cualquier momento, y no de un modo restrictivo que se ciña a una dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes. Igualmente, se reconoce que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que ser alcanzado de un modo progresivo.⁹⁴

Además, este documento establece el contenido básico del derecho, el cual resume en dos puntos: a) la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y b) la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.⁹⁵

Además del Pacto y la Observación General 12, otros documentos en materia internacional que establecen el derecho a la alimentación como derecho fundamental son el Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra, el Pacto

⁹⁴ *Ibid.*, párr. 17. Cfr., Observación General No. 11. El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), p. 72, párr. 6.

⁹⁵ *Ibid.*, párr. 8

Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Universal para la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación para el Trabajador Migrante y su Familia, entre otras.

6.2. Derecho a la vivienda

Al igual que los demás derechos protegidos por el Pacto, el derecho a la vivienda se debe garantizar a toda persona, con independencia de sus ingresos o acceso a recursos económicos. El Comité ha definido al derecho a la vivienda de la siguiente forma:

[E]l derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto [...] En segundo lugar, la referencia que figura en el primer párrafo del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.⁹⁶

⁹⁶ Observación General No. 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (2008), p. 23, párr. 7. Respecto del derecho de vivienda, véanse Gerardo Pisarello Prados, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona, Icaria, 2003, y Gerardo Pisarello Prados, "El derecho a la vivienda como derecho social. Implicaciones constitucionales", *Revista catalana de dret públic*. Barcelona, Escola

El concepto “vivienda adecuada” fue definido por la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, cuando dijo:

[...] el concepto de “vivienda adecuada” [...] significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.⁹⁷

El derecho a una vivienda adecuada se aplica a toda persona, no obstante que el artículo “para sí y su familia” en el artículo 11 del Pacto supone actitudes preconcebidas en cuanto al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica que eran de aceptación común cuando se adoptó el Pacto en 1966. El Comité considera que este concepto se extiende en la actualidad a las personas u hogares cuya cabeza de familia es una mujer, así como a cualesquiera otros grupos o formas de organización social. Así, el concepto de “familia” debe entenderse en sentido lato,⁹⁸ interpretación que se refuerza al recordar las disposiciones en contra de la discriminación que se encuentran en el artículo 2, segundo párrafo, del Pacto.

En el caso de México, el Comité observó que los programas de vivienda “no responden adecuadamente a las necesidades de vivienda de los pobres”⁹⁹ y recomendó a este país que adoptara una “legislación nacional completa sobre la

d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya, no. 38, 2009, entre otras publicaciones.

⁹⁷ Observación General No. 4, p. 23, párr. 7.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 23, párr. 6.

⁹⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 4, párr. 24.

vivienda, incluida una ley de control de alquileres, y que promueva la vivienda de alquiler asequible e invierta en vivienda social” para cumplir cabalmente con sus obligaciones de acuerdo con el Pacto y para satisfacer las necesidades de las personas más necesitadas.¹⁰⁰

6.3. Derecho al agua

El derecho al agua se reconoció por primera vez en la Declaración de Mar del Plata en 1977. Sin embargo, es el Comité quien ha desarrollado los límites e implicaciones de este derecho que, aunque no se encuentra expresamente reconocido entre los derechos que se enumeran en el artículo 11 del Pacto, forma parte del grupo de derechos que conforman el derecho a un nivel de vida adecuado.¹⁰¹ De conformidad, este derecho tiene un papel tan fundamental para la subsistencia humana que ha cobrado centralidad en fechas recientes, sobre todo en relación con la justiciabilidad (es decir, la garantía) del mismo, así como en diversos casos relacionados con acciones colectivas que buscan garantizar el acceso equitativo al agua para comunidades indígenas, o bien la preservación de ecosistemas acuáticos.

El derecho al agua se define como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”.¹⁰² El derecho al agua es considerado por el Comité como un derecho fundamental y como un derecho instrumento que, además de

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 7, párr. 43.

¹⁰¹ Observación General No. 15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (2008), p. 118, párr. 1.

¹⁰² *Ibid.*, p. 118, párr. 2.

tener valor por sí mismo, posee un valor en función del papel que ocupa para la realización de los demás derechos humanos, desde el derecho a la vida hasta el derecho a una alimentación adecuada o a la salud, por mencionar solamente algunos.

De acuerdo con el Comité, el contenido normativo del derecho al agua tiene una doble dimensión porque a la par contiene libertades y derechos; libertades que se entienden como el derecho *strictu sensu* a que se reconozca el derecho al acceso al agua potable sin limitaciones o restricciones de ningún tipo, y el derecho entendido como la garantía de ejercicio del mismo, es decir, la obligación del Estado de implementar las medidas y políticas necesarias para asegurar el cumplimiento de este ejercicio.

El Comité hace hincapié en la aplicación del principio de igualdad y el derecho de no discriminación en materia del derecho al agua, al señalar que los Estados tienen la obligación de buscar la eliminación tanto *de iure* como *de facto* en cuanto a este derecho, teniendo especial consideración con los grupos vulnerables, históricamente discriminados, o con las minorías.¹⁰³

En materia de obligaciones, igual a como sucede con los otros derechos sociales y con el derecho a la no discriminación, es importante recordar el deber de vigilar el cumplimiento de los principios de progresividad, no regresividad, universalidad y expansión del derecho al agua.

Asimismo, el Comité establece la tríada de obligaciones de proteger, cumplir y garantizar los presupuestos básicos establecidos en dicho documento. Aunado a esto, fija la obligación para los Estados Partes de cooperar entre sí para lograr el cabal cumplimiento de este derecho.¹⁰⁴

¹⁰³ *Ibid.*, párrs. 13-17.

¹⁰⁴ *Ibid.*, párrs. 18-36.

Por último, la Observación hace referencia a algunas obligaciones de terceros que no son parte del Pacto, en especial a los organismos internacionales, para los que señala que “[l]a incorporación de la normativa y los principios de derechos humanos en los programas y políticas de las organizaciones internacionales facilitará en gran medida la realización del derecho al agua.”¹⁰⁵

7. DERECHO A LA SALUD

El derecho a la salud está reconocido en el artículo 12 del Pacto, y se refiere al derecho que tiene toda persona a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, así como de toda la gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud.¹⁰⁶ En ese sentido, “el derecho a la salud no debe entenderse como un derecho a estar *sano*”,¹⁰⁷ sino que entraña libertades y derechos:

Entre las libertades figura el derecho a controlar su salud y su cuerpo, con inclusión de la libertad sexual y genésica, y el derecho a no padecer injerencias, como el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratamientos y experimentos médicos no

¹⁰⁵ *Ibid.*, párr. 60. Respecto del derecho al agua. Cfr. Rodrigo Gutiérrez Rivas, “El derecho fundamental al agua en México: un instrumento para la protección de personas y ecosistemas”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, IJ-UNAM, no. 18, enero-junio de 2008; “The Right to Water”, World Health Organization Factsheet, no. 35. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35en.pdf>.

¹⁰⁶ Observación General No. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 (2008), p. 97, párr. 8.

¹⁰⁷ *Idem*.

consensuales, así como todas las causas posibles de la mala salud del ser humano. Así, los factores genéticos, la propensión individual a una afección y la adopción de estilos de vida malos o arriesgados suelen desempeñar un papel importante en lo que respecta a la salud de la persona.¹⁰⁸

Por medio de la Observación General No. 14, el Comité de Derechos Políticos, Económicos y Sociales plantea las directrices generales del derecho a la salud, haciendo particular énfasis en la indivisibilidad del ejercicio de los derechos sociales —y humanos en general—, así como en su interdependencia, en especial en el plano de la exigibilidad de los mismos, es decir, en la implementación de mecanismos de garantía para su satisfacción. Ya en el primer párrafo se identifica el derecho a la salud como parte del conjunto de derechos que permiten a todas las personas el disfrute del mejor nivel de vida posible:

La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.¹⁰⁹

Como puede observarse, en este párrafo se reconoce también a la Organización Mundial de la Salud como la autoridad en esta materia; por ello, todas las disposiciones contenidas en esta Observación deberán interpretarse de acuerdo

¹⁰⁸ *Idem.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 96, párr. 1.

con la normativa que emita este organismo. Del mismo modo, las medidas propuestas por la OMS pueden considerarse como sugerencias o adiciones a las planteadas por esta Observación.

En sus observaciones con motivo del cuarto informe de México, el Comité se mostró preocupado por la elevada tasa de mortalidad materna como resultado de los abortos legales practicados en condiciones de riesgo después de una violación, ya que la salud reproductiva está protegida asimismo por este derecho. El Comité señaló como posibles causas que la información proporcionada a las mujeres embarazadas sea errónea, conducta abusiva de los ministerios públicos y/o del personal sanitario, así como falta de acceso a la educación y a los servicios sobre salud reproductiva.¹¹⁰

8. DERECHO A LA EDUCACIÓN

El derecho a la educación lo encontramos en los artículos 13 y 14 del Pacto. Estos artículos, y su posterior desarrollo en las Observaciones Generales, establecen los fundamentos básicos del derecho a la educación, que es uno de los derechos con mayor desarrollo en el ámbito internacional y de mayor importancia para las Naciones Unidas.

Este organismo considera a la educación un objetivo prioritario, por tratarse de un derecho fundamental cuyos sujetos son un grupo fundamental y vulnerable como son los niños, y que, de manera adicional, se plantea como el principio básico del desarrollo. Además de ser incluido como una de las Metas del Milenio, el derecho a la educación se encuentra protegido por diversos órganos de las Naciones Uni-

¹¹⁰Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 4, párr. 25.

das, en especial la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y el UNICEF (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia).

La Observación General No. 11 se centra en el derecho a la educación primaria, mientras que la Observación General No. 13 contiene provisiones de carácter más general, aplicables de manera específica a cada nivel educativo: primaria, secundaria, preparatoria, educación fundamental y educación superior, así como lineamientos que consagran la libertad de cátedra, la autonomía institucional y obligaciones específicas para los Estados en materia del derecho a la educación. Entre estos señalamientos destaca el carácter del derecho a la educación como un derecho instrumental para la realización y el disfrute pleno de otros derechos, al señalar que

La educación es al mismo tiempo un derecho humano en sí mismo y un medio indispensable para llevar a cabo otros derechos humanos. Como un derecho que empodera, la educación es el vehículo primario por medio del cual los adultos y niños marginados pueden salir por sí mismos de la pobreza y obtener los medios necesarios para participar de lleno en sus comunidades. La educación juega un papel principal en el empoderamiento de las mujeres, en la salvaguarda de los niños del trabajo explotador y de la explotación sexual, promoviendo los derechos humanos y la democracia, protegiendo el medio ambiente, y controlando el crecimiento poblacional. Cada vez más, se reconoce a la educación como una de las mejores inversiones financieras que los Estados pueden realizar. Pero la importancia de la educación no es sólo práctica: una mente bien educada, iluminada y activa capaz de navegar a sus anchas, es una de los goces y recompensas de la existencia humana.¹¹¹

¹¹¹ Observación General No. 13, El derecho a la educación (artículo 13), en *Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales*

En el documento *Education for All*, elaborado por el Relator Especial en materia de derecho a la educación, se señalan las tres dimensiones de éste: el derecho de acceso a la educación, el derecho a una educación de calidad y el derecho a ser respetado dentro de la esfera de la enseñanza.¹¹²

Además del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, otros documentos internacionales relativos al derecho a la educación son la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros.¹¹³

En el caso mexicano, el Comité ha expresado su preocupación por la falta de educadores en las escuelas primarias y secundarias, particularmente en las zonas remotas y aquellas pobladas por indígenas, así como por los problemas educativos que se presentan en esas zonas como resultado del ausentismo y de la reducción del presupuesto para educación intercultural y bilingüe.¹¹⁴

adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.9 215 (2008), p. 80, párr. 1.

¹¹² Organización de Naciones Unidas, *Education for All. A Human Rights-Based Approach to Education*. Nueva York, United Nations Children's Fund/ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.

¹¹³ Para mayor información sobre este derecho, véanse Joel Spring, *The Universal Right to Education: Justification, Definition, and Guidelines*. Nueva Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, 2002; Pablo Latapí Sarre, "El derecho a la educación. Su alcance, exigibilidad y relevancia para la política educativa", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. México, vol. 14, no. 40, enero-marzo de 2009, y Manuel I. Ulloa, "El ejercicio del derecho a la educación básica". México, *Este País*, Observatorio Ciudadano de la Educación, no. 237, enero de 2011.

¹¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 4, párr. 26.

9. DERECHOS CULTURALES

Los derechos a la cultura se encuentran reconocidos en el artículo 15 del Pacto. Como una cuestión preliminar, es necesario entender qué es lo que quiere decir el Pacto cuando habla de “cultura” y “vida cultural”. El Pacto no se refiere a la cultura como una definición simple y limitada, sino que considera este concepto de forma amplia e inclusiva, que comprende tanto las producciones científicas, literarias y artísticas como la riqueza lingüística de los pueblos, sus tradiciones y forma de vida, etcétera.¹¹⁵

En su Observación General No. 21 el Comité ofrece la siguiente definición de “cultura”, misma que parece reflejar adecuadamente el concepto empleado por los redactores del Pacto,

El Comité considera que la cultura [...] comprende, entre otras cosas, las formas de vida, el lenguaje, la literatura escrita y oral, la música y las canciones, la comunicación no verbal, los sistemas de religión y de creencias, los ritos y las ceremonias, los deportes y juegos, los métodos de producción o la tecnología, el entorno natural y el producido por el ser humano, la comida, el vestido y la vivienda, así como las artes, costumbres y tradiciones, por los cuales individuos, grupos y comunidades expresan su humanidad y el sentido que dan a su existencia, y configuran una visión del mundo que representa su encuentro con las fuerzas externas que afectan a sus vidas. La cultura refleja y

¹¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 21, Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, primer párrafo, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), 43 Periodo de Sesiones (Ginebra, del 2 al 20 de noviembre de 2009), U.N. Doc. E/C.12/GC/21/Rev.1 (17 de mayo de 2010), párr. 11.

configura los valores del bienestar y la vida económica, social y política de los individuos, los grupos y las comunidades.¹¹⁶

El artículo 15 codifica tres derechos, los cuales tienen estrecha relación entre sí: el derecho a participar en la vida cultural, el derecho a tener acceso a la vida cultural y el derecho a contribuir a la vida cultural.

El derecho a participar en la vida cultural se refiere al derecho de toda persona a

[...] actuar libremente; a escoger su propia identidad; a identificarse o no con una o con varias comunidades, o a cambiar de idea; a participar en la vida política de la sociedad; a ejercer sus propias prácticas culturales y a expresarse en la lengua de su elección [...] a buscar, desarrollar y compartir con otros sus conocimientos y expresiones culturales, así como a actuar con creatividad y tomar parte en actividades creativas.¹¹⁷

El acceso a la vida implica el derecho de toda persona “a conocer y comprender su propia cultura y la de otros.”¹¹⁸ Por

¹¹⁶ Observación General N° 21, párr. 13. Hay otros conceptos de igual relevancia. Véase, por ejemplo, el criterio de la UNESCO, que define la cultura como “el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y creencias.” Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, de 2 de noviembre de 2001, preámbulo, quinto párrafo. Véanse también UNESCO, Recomendación Relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural, 1976, “Recomendación de Nairobi”, preámbulo, quinto párrafo, apartado c); Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales, artículo 2 (definiciones), apartado a, y Rodolfo Stavenhagen, “Cultural rights: A social science perspective”, en Halina Niec, coord., *Cultural Rights and Wrongs: A Collection of Essays in Commemoration of the 50th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights*. París y Leicester, UNESCO/Institute of Art and Law.

¹¹⁷ Observación General No. 21, párr. 15(a).

¹¹⁸ *Ibid.*, párr. 15(b).

último, el derecho a contribuir a la vida cultural se refiere al derecho de toda persona a participar en “la creación de las manifestaciones espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la comunidad”.¹¹⁹

Los derechos a participar, tener acceso y contribuir a la cultura tienen particular relevancia en el contexto de las personas y comunidades que requieren atención especial, como son las mujeres, los niños, las personas mayores, las minorías, los migrantes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y las personas que viven en la pobreza. En los últimos dos casos, es importante señalar que los derechos codificados en el artículo 15 son muy vulnerables debido a que las personas en estas situaciones se enfrentan con mucha frecuencia con limitantes insuperables que afectan seriamente su esperanza en el porvenir y su capacidad para el disfrute efectivo de su propia cultura.¹²⁰

Para que todas las personas puedan gozar de estos derechos, el Pacto requiere que los Estados Partes se abstengan de impedir la participación en la vida cultural de cualquier persona y, además, que adopten medidas tendientes a asegurar la existencia de condiciones que permitan esta libre participación.¹²¹ El Estado puede, sin embargo, limitar las prácticas culturales “negativas” incluso cuando sean el producto de los usos y costumbres, así como las tradiciones de los pueblos cuando atenten contra otros derechos humanos.¹²² Estas limitaciones deben ceñirse a lo estrictamente necesario y a los lineamientos existentes en el Derecho Internacional en relación con “el derecho a la intimidad, a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, a la libertad

¹¹⁹ *Ibid.*, párr. 15(c).

¹²⁰ *Ibid.*, párrs. 30 y 38.

¹²¹ *Ibid.*, párrs. 6, 44 y 48-55.

¹²² *Ibid.*, párr. 19.

de opinión y expresión, a la reunión pacífica y a la libertad de asociación”.¹²³

El derecho a participar y disfrutar de la cultura también se encuentra previsto en diversos instrumentos de derechos humanos, como por ejemplo en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual establece que “[t]oda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad”.¹²⁴ Los derechos de autor se encuentran protegidos por este precepto, en particular por el artículo 15, cuarto párrafo, del Pacto, el cual establece que se debe reconocer el beneficio a los autores de obras culturales.

En el caso mexicano, aun cuando existe legislación en materia de propiedad intelectual, los derechos de autoría colectiva de las comunidades indígenas son particularmente vulnerables, ya que, como ha observado el Comité, la legislación mexicana no protege esta autoría colectiva ni los conocimientos tradicionales o patrimonio cultural de estas comunidades.¹²⁵

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ Artículo 27(1). Véanse también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 17, 18, 19, 21, 22 y 27; la Declaración sobre los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, artículos 2(1) y 2(2), y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

¹²⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observaciones finales del Comité*, p. 4, párr. 27.

III. Órganos y organismos relacionados con el Pacto

1. EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

El Consejo Económico y Social es el órgano interno encargado de coordinar la labor económica y social de los organismos especializados de las Naciones Unidas, las comisiones orgánicas y las comisiones regionales. Sus objetivos son promover niveles de vida más elevados; fomentar el pleno empleo y el progreso económico y social; buscar soluciones a los problemas internacionales de tipo económico, social y sanitario; facilitar la cooperación cultural y educativa internacional, y fomentar el respeto universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹²⁶

El Pacto dispone que el Consejo será el órgano encargado de supervisar el cumplimiento con el mismo. Sin embargo, luego de la creación del Comité, es éste el que desempeña ahora la mayoría de las funciones del Consejo.

2. EL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales forma parte del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Su objetivo es vigilar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Por esta razón, en la estructura orgánica de la ONU se encuentra entre los órganos creados en virtud de tratados; sin embargo, su creación no se establece en el Pacto sino que proviene del cumplimiento de la Resolución 1985/17 del

¹²⁶ Carta de las Naciones Unidas, artículos 62 a 66.

Consejo Económico y Social.¹²⁷ Esta Resolución señala el objetivo del Comité, su integración, el mecanismo de selección de sus miembros y los procedimientos de trabajo que deberá observar. De acuerdo con la Resolución 1985/17 [párrafo (b)], la composición del Comité debe tener en consideración una distribución geográfica equitativa, así como la representación de diferentes sistemas legales y conformaciones sociales.

El Comité está compuesto por 18 expertos independientes, que deben ser reconocidos por su alto carácter moral y por su trayectoria en el campo de los derechos humanos. Los miembros del Comité son electos por los Estados Partes por un periodo de cuatro años y pueden ser reelectos. Éstos deben actuar a título personal, es decir, sus resoluciones deben de ser atendiendo a su capacidad individual y no en función de su nacionalidad. El Comité sesiona dos veces al año. La duración de las sesiones es de tres semanas, a la cual es necesario agregar una semana de trabajo previa a la sesión. Por lo general, las sesiones se realizan en los meses de mayo y noviembre en la sede de las Naciones Unidas ubicada en Ginebra, Suiza.¹²⁸

El Comité emite cuatro tipos de documentos: los documentos de trabajo (donde se plasman el desarrollo y los resultados obtenidos en los grupos de trabajo), las actas de las sesiones, los informes de los periodos de sesiones y los comunicados de prensa.

¹²⁷ A diferencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Consejo Económico y Social sí se encuentra establecido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, donde se regula su creación y funcionamiento en los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22.

¹²⁸ La metodología de trabajo del Comité, para cada una de las funciones que realiza, está estipulada en las actas de las Sesiones Cuarenta y Cuatro y Cuarenta y Cinco. Asimismo, las reglas de procedimiento que observa se asientan en la Resolución E/C.12/1990/4/Rev.1 del Consejo Económico y Social.

COLECCIÓN DEL SISTEMA UNIVERSAL
DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Comité emite observaciones generales respecto del Pacto y su interpretación, mismas que hemos citado a lo largo del texto de este trabajo. Las observaciones generales que ha emitido el Comité a la fecha del presente son las siguientes:

<i>Núm.</i>	<i>Tema</i>	<i>Año de adopción</i>
1.	Reportes de los Estados Partes	1989
2.	Medidas de asistencia técnica internacionales (artículo 22)	1990
3.	Naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes (artículo 2, primer párrafo)	1990
4.	Derecho a una vivienda adecuada	1991
5.	Personas con discapacidades	1994
6.	Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores	1995
7.	Derecho a un nivel de vida adecuado: evicciones forzosas (artículo 11, párrafo 1)	1997
8.	La relación entre las sanciones económicas y el respecto de los derechos económicos, sociales y culturales	1997
9.	La aplicación nacional del Pacto	1998
10.	El papel de las instituciones de derechos humanos nacionales en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales	1998
11.	Planes de acción para la educación primaria (artículo 14)	1999
12.	Derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)	1999
13.	Derecho a la educación (artículo 13)	1999
14.	Derecho al más alto nivel posible de salud (artículo 12)	2000
15.	Derecho al agua (artículos 11 y 12)	2002
16.	Igualdad del hombre y la mujer de disfrutar todos los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 3)	2005

EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Núm.	Tema	Año de adopción
17.	Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de sus intereses morales y materiales que resulten de toda producción científica, literaria o artística de la cual sea autor (artículo 15, párrafo 1, apartado c)	2005
18.	Derecho al trabajo (artículo 6)	2005
19.	Derecho a la seguridad social	2008
20.	No discriminación en los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)	2009
21.	Derecho de toda persona a participar en la vida cultural	2009

Fuente: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, "Committee on Economic, Social and Cultural Rights – General Comments". Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Consulta: 4 de noviembre de 2011.

Además de las observaciones generales, el Comité emite otras respecto de los informes que le presentan los Estados Partes. Conforme al Pacto, los Estados Partes tienen la obligación de presentar un informe inicial mediante el que informen al Comité de las medidas que han implementado para el cumplimiento del Pacto, así como de los avances de las mismas. La primera vez este informe tendrá que realizarse dos años después de la entrada en vigor del Pacto en el Estado y posteriormente cada cinco años. El Comité ha analizado cuatro informes presentados por México, y para efectos del presente folleto nos hemos referido a las observaciones que consideramos más relevantes. El siguiente informe de México deberá presentarse en 2012.