

I. CONCEPTO Y SURGIMIENTO DE LOS DESCA

En el presente capítulo se aborda el surgimiento de los DES-
CA en la historia, conforme a la teoría tradicional de las

generaciones de derechos, así como la manera en que fueron reconocidos e incorporados en el derecho internacional de los derechos humanos, desde la adopción de la Declaración Universal hasta la del tratado internacional que los reconoce y protege de manera específica, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Asimismo, se hacen algunas precisiones respecto de la asimilación de los derechos relacionados con el medio ambiente como parte de este grupo de derechos.

1. Las generaciones de derechos humanos

La doctrina ha clasificado los derechos conforme a su etapa de surgimiento en la historia, por medio de las llamadas *generaciones de derechos humanos*. Esta teoría tiene como fin explicar el desarrollo histórico del reconocimiento de los derechos e identifica varios catálogos de derechos característicos de las diferentes etapas de evolución del Estado, conforme a sus principios rectores en cada periodo.

Sin embargo, es importante mencionar que no existe una clasificación homogénea y universalmente válida en cuanto a la aparición de los derechos humanos en el tiempo y que la teoría de las generaciones es sólo una herramienta didáctica para comprender su surgimiento, que no fue tan instantáneo y lineal como señala la teoría. No obstante que la misma incluye en la primera generación a los derechos civiles y políticos, en la segunda a los derechos económicos, sociales y culturales, y en la tercera a los derechos colectivos o de solidaridad, algunos estudiosos del Derecho consideran la existencia de cuatro generaciones principales, ubicando a los DESCAs como integrantes de una tercera generación,³ al dividir los derechos civiles y políticos en dos generaciones distintas.

³ Para profundizar sobre dicha clasificación véase Remedio Sánchez Ferriz, “Generaciones de derechos y evolución del Estado (La evolución histórico-ideológica de las declaraciones de derechos: algún apunte discrepante sobre la teoría de las diversas generaciones de derechos)”, en Yolanda Gómez Sánchez, *Pasado, presente y futuro de los derechos humanos*, pp. 216-218.

Si nos basamos en la clasificación tradicional de las generaciones de derechos, la primera corresponde a la de los civiles y políticos, que los caracteriza como derechos individuales o de libertad, que teóricamente surgieron en el siglo XVIII, en el Estado Liberal de Derecho, con el fin de limitar el poder estatal frente a los individuos y de permitir que las relaciones sociales y económicas entre las personas fluyeran libremente; es decir, para limitar la injerencia del Estado en la vida de la gente. Cabe recordar que las primeras declaraciones de derechos surgieron como respuesta a los abusos cometidos contra las personas en los Estados absolutos, por lo que el reconocimiento de sus derechos en la vida civil y política permitió su desarrollo en dichos ámbitos sin cortapisas, interviniendo lo menos posible.

Con los derechos civiles (por ejemplo, la igualdad de todos ante la ley, el derecho a la integridad personal, al debido proceso, a la personalidad jurídica, incluidas las libertades de expresión, asociación y religión, etcétera) y los derechos políticos (como el derecho a elegir y a ser elegido como representante popular por medio del voto)⁴ se pretendió alcanzar ideales de libertad e igualdad.

Sin embargo, las desigualdades económicas y sociales que prevalecían impidieron que todas las personas pudieran beneficiarse de esos ideales. El desarrollo de la industria y el capitalismo originó que un sector muy importante de la sociedad (la clase trabajadora) quedara en situación de riesgo, ante la posibilidad de sufrir enfermedades y accidentes laborales frente a la escasa responsabilidad civil de los patrones al respecto y porque los propios trabajadores tenían que asumir los costos de los daños ocasionados, lo que influyó negativamente en las condiciones de vida de familias enteras. Por otra parte, se encontraban restringidos

⁴ Derechos que en un principio se encontraban restringidos y reconocidos únicamente a ciertas personas; por ejemplo, ciudadanos varones con propiedades, en el entendido de que sólo algunos hombres poseían la calidad de ciudadanos.

para asociarse con el fin de buscar alternativas laborales más favorables, a causa de la represión que ejercía el sector patronal, por los bajos salarios y, en general, debido a condiciones de trabajo duras e injustas, además de la inequitativa distribución de la riqueza, la ausencia del derecho al sufragio universal y la falta de igualdad de oportunidades para satisfacer las necesidades básicas. En términos generales, se consideró que las bondades de la igualdad ante la ley habían sido insuficientes para garantizar que todas las personas pudieran ejercer sus derechos civiles y políticos debido a las condiciones de desigualdad prevalecientes, pues quien carecía de los recursos necesarios para comer, gozar de buena salud o de un trabajo bien remunerado, difícilmente podía ejercerlos.

Así, la segunda generación de derechos humanos surgió a finales del siglo XIX, época en la que se gestó una transformación del Estado Liberal que dio lugar al llamado Estado Benefactor, constituido por derechos con mayor contenido económico y social, encaminados a satisfacer ciertas necesidades materiales de las personas como medida para subsanar las desigualdades. Este modelo de Estado fue caracterizado por su intervención en los ámbitos económico y social, con el propósito de crear condiciones y relaciones que permitieran la generación y distribución de riqueza para alcanzar ciertos estándares materiales y económicos considerados básicos.

Por medio del reconocimiento de estos derechos, el Estado adquirió la obligación de garantizar a las personas el acceso a la satisfacción de un conjunto de necesidades de vida básicas y condiciones económicas y sociales equitativas, con objeto de asegurar el acceso igualitario a los derechos de la primera generación, a modo de constituir un contrapeso que compensara las desigualdades. Por ello se les ha caracterizado como derechos de igualdad y, más específicamente, como derechos de igualdad

material,⁵ al aspirar a un equilibrio en el acceso a la satisfacción de necesidades básicas para subsistir y en el ejercicio de todos los derechos civiles y políticos, mediante la protección del bienestar económico y social.

Los derechos sociales implicaron la obligación del Estado de garantizar a los trabajadores una serie de satisfactores mínimos para la vida y condiciones más justas de trabajo; por ejemplo, la regulación de la jornada laboral, el establecimiento de salarios mínimos, condiciones de seguridad e higiene y sistemas de seguridad social, además de servicios generales de educación y salud, entre otros. Estos derechos se han concebido como parte del contenido de justicia de las sociedades democráticas modernas, destinados a coadyuvar a que todas las personas puedan alcanzar el máximo nivel de vida digna posible.⁶ Como es sabido, el fundamento de los derechos humanos es la dignidad de las personas; por tanto, carecer de acceso a la satisfacción de las necesidades básicas para la subsistencia imposibilita la vida digna.

Una tercera generación de derechos humanos, la de los llamados *derechos colectivos o de solidaridad*, comenzó a gestarse en la segunda mitad del siglo XX, a partir de diversas y novedosas demandas sociales. Estos derechos se caracterizaron por la necesidad de obtener la cooperación entre grupos y naciones con el fin de enfrentar problemas globales. La mayoría de los autores que los explican no dan cuenta de la transformación específica del Estado que motivó su surgimiento, que se contextualiza en el marco de los múltiples movimientos sociales que por diversas causas y crisis se suscitaron durante las décadas de 1960 y 1970.⁷

⁵ Antonio Enrique Pérez Luño, “Dimensiones de la igualdad material”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 3, p. 273.

⁶ Gregorio Peces-Barba, “Los derechos económicos sociales y culturales: su génesis y su concepto”, *Revista Derechos y Libertades*, p. 29.

⁷ Véase María Eugenia Rodríguez Palop, *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*, pp. 84 y ss.

Hay cierto consenso respecto de los problemas globales de esa época, como la violencia generada por las guerras y el daño provocado al medio ambiente, entre otros, que impulsaron el surgimiento de distintos movimientos internacionales, como el pacifismo, el ecologismo, el feminismo, además de movimientos urbanos, de liberación sexual, por los derechos civiles, en defensa de los consumidores, de objeción de conciencia y en defensa de las minorías étnicas o lingüísticas, entre otros.

Por lo general, estos derechos fueron reivindicados por grupos no organizados; entre ellos se suelen considerar los derechos a la paz, al desarrollo, a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a la autodeterminación de los pueblos y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.⁸ En ese sentido, el derecho a la paz se vincula directamente con el movimiento pacifista, mientras que el derecho al medio ambiente guarda correlación directa con dicho movimiento y con la utilización indiscriminada de recursos naturales, característica del capitalismo. El carácter de los derechos al patrimonio común de la humanidad, al desarrollo y a la autodeterminación de los pueblos evidencia la demanda de los países en desarrollo de ser tenidos en cuenta en el plano internacional, y de los que recién habían adquirido su independencia (antes colonias), a establecer libremente su condición política y la disposición sobre sus recursos y riquezas.

Algunos autores incluyen en esta generación distintos derechos;⁹ pero es necesario tener en cuenta que, de esta categoría de derechos, apenas han sido incluidos en las leyes y tratados internacionales los relativos a un medio

⁸ Aunque en la doctrina no hay consenso respecto de los derechos que integran esta generación, los que señalamos son los que más nombran los autores que aceptan esta clasificación. Véase Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, p. 434.

⁹ Como el derecho a la descolonización, derechos relacionados con la cooperación y la justicia internacional o el uso de los avances de la ciencia y la tecnología, así como con la solución de problemas alimenticios y demográficos, entre otros.

ambiente sano y ecológicamente equilibrado y al desarrollo, por lo que todavía es difícil sostener la calidad del resto como verdaderos derechos. En este orden de ideas, el derecho al medio ambiente está comprendido en el bloque de los derechos económicos, sociales y culturales, de ahí que sean llamados DESCAs.

Si bien en el desarrollo histórico de los derechos humanos, el correspondiente al medio ambiente puede estimarse como un derecho de tercera generación, en la práctica actual es considerado parte de los derechos llamados de segunda generación, en virtud de que el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos mediante la consagración de la Declaración Universal y los demás tratados internacionales ocurrió hasta la segunda mitad del siglo XX, etapa en la que, por su importancia y desarrollo, el derecho al medio ambiente fue aunado a este grupo de derechos.

En el escenario teórico de las generaciones han surgido distintas reivindicaciones respecto de distintos derechos humanos como integrantes de una cuarta o, incluso, una quinta generación; sin embargo, se trata de grupos de derechos aún no definidos, cuya formulación se encuentra en ciernes;¹⁰ entre ellos se habla de los nuevos derechos de la sociedad a la información o los derechos de las nuevas generaciones.

En cuanto a los DESCAs, es preciso mencionar que, pese a su carácter aparentemente novedoso y distinto, en su etapa de surgimiento, en relación con los derechos civiles y políticos, se ha establecido que éste no es tal, ya que incluso la Declaración francesa tuvo cierto contenido social¹¹ y que a lo largo de la historia de la humanidad ha habido mecanismos encaminados a subsanar las condiciones de

¹⁰ H. Fix Zamudio y S. Valencia Carmona, *op. cit.*, nota 7, p. 434.

¹¹ Joaquín A. Mejía R., “Cinco mitos sobre los DESCs”, *Revista CEJIL. Debates sobre los Derechos Humanos y el Sistema Interamericano*, pp. 203-237.

pobreza;¹² es el caso de ayudas que, aun motivadas por la caridad, con el tiempo fueron convirtiéndose en beneficios específicos regulados en las leyes y, por tanto, convertidas en derechos. De este modo, si bien el impulso a los derechos sociales a partir del deterioro de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, constituyó una novedad en la constitución de Estados y sociedades, no implicó aspectos completamente desconocidos, sino la generalización e institución de ayudas y derechos antes dispersos y desorganizados.

De finales del siglo XIX a mediados del XX hubo un *boom* que institucionalizó los derechos sociales; sin embargo, su reconocimiento no ha sido sencillo, pues diversas consideraciones en torno a ellos generó que fueran concebidos de manera distinta e inferior a los derechos civiles y políticos, lo que a su vez ocasionó que su desarrollo fuera más lento y problemático, como se verá en el siguiente apartado.

2. El reconocimiento internacional de los DESCAs

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, comprende derechos civiles y políticos, así como derechos de carácter económico, social y cultural. No obstante, es necesario tener en cuenta que en el derecho internacional las declaraciones de derechos no son instrumentos vinculantes, es decir, no son documentos obligatorios para los Estados, ya que éstos sólo participan en su elaboración, sin que medie acto formal que los comprometa a cumplirlas. En virtud de ello, y para asegurar su cumplimiento, se planteó la elaboración de una convención, es decir, un documento de carácter obligatorio, en el que se recogieran tanto los derechos civiles y políticos,

¹² Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*, p. 20. Como uno de los ejemplos citados, el autor menciona las ayudas que garantizaban el acceso a los baños públicos en la antigua Atenas, entre otras suscitadas a lo largo de los tiempos.

como los económicos, sociales y culturales¹³ proclamados en la Declaración.¹⁴

En un principio se pensó en un documento que incluyera tanto los DCP emanados de la Declaración, como los DESC. Pero, por razones políticas, como que estos últimos implicaban obligaciones estatales distintas para su cumplimiento, que la mayoría de los Estados preferirían adoptar dos documentos diferentes por razones prácticas y debido a que su adopción se dio en el periodo de la Guerra Fría, cuando los países del bloque socialista promovían el reconocimiento de los DESC, mientras que los Estados occidentales más desarrollados demostraban su preferencia por el reconocimiento de los DCP, se decidió la elaboración de dos documentos para la consagración de unos y otros derechos:¹⁵ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).¹⁶

La consecuencia de haber elaborado dos instrumentos para la protección de cada categoría de derechos no

¹³ En algunas referencias de este apartado no se agrega el término “ambientales” a los derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que la Declaración no incluyó el derecho al medio ambiente; la referencia a este derecho aparece de forma sutil en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aunque no sea mediante el reconocimiento de un derecho en lo individual ni se incluya la referencia a los derechos ambientales en el título del Pacto. No obstante, el Comité de Derechos Humanos encargado de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha admitido algunos casos sobre derechos ambientales en relación con otros derechos y, como se verá más adelante, el derecho al medio ambiente forma parte de la protección a estos derechos en el Sistema Interamericano.

¹⁴ Actualmente, la Declaración Universal es considerada un documento obligatorio de gran significación jurídica, en virtud de la aceptación unánime de los Estados, y es considerada la norma internacional que permite evaluar el comportamiento de los Estados como eje fundamental del derecho internacional del siglo XX, aunque no podía ser considerada de esa forma al momento de su adopción.

¹⁵ Para una explicación detallada al respecto, véase Magdalena Sepúlveda, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a la supuesta dicotomía entre las obligaciones impuestas por los Pactos de Naciones Unidas”, en Santiago Corcuera y Octavio Cantón, coords., *Derechos económicos, sociales y culturales. Ensayos y materiales*, pp. 112-116.

¹⁶ Adoptados por la Asamblea General de la ONU, mediante su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. El PIDESC entró en vigor el 3 de enero de 1976 y el PIDCP el 23 de marzo del mismo año.

Panorama general de los DESCAs

supuso una simple división de los derechos en textos independientes, sino diferencias en el carácter de las obligaciones de los Estados en relación con unos y otros, y en los mecanismos de vigilancia de los Pactos, lo que generó posiciones resistentes a cumplir con los DESC, e incluso a aceptarlos como verdaderos derechos —como se verá más adelante—, ya que desde el momento de su adopción algunos Estados se mostraron reacios a reconocerlos como tales.

El preámbulo de ambos Pactos es idéntico: plantea la convicción de que los derechos humanos se desprenden de la dignidad de las personas y de que el ideal del ser humano libre y liberado del temor y de la miseria no puede realizarse sin la generación de condiciones que le permitan gozar tanto de los DCP, como de los DESCAs.

No obstante, de acuerdo con los textos respectivos, los Estados se comprometen a cumplir con los DCP, mediante la adopción de leyes y medidas necesarias para hacerlos efectivos, y a garantizar la existencia de un recurso en caso de su violación; en cambio, respecto de los DESCAs se establece un compromiso de los Estados, sujeto a la disponibilidad de recursos que posean, para lograr su plena efectividad de manera progresiva.¹⁷

Esto ha ocasionado que la exigencia internacional de cumplimiento de los DCP sea directa e inmediata, mientras que la de los DESCAs se considere progresiva y condicionada por los recursos disponibles del Estado. Esto obedece, en parte, a que al momento de adoptar los Pactos se dio prioridad a la creación de mecanismos que garantizaran los derechos civiles y políticos, como el registro civil, los tribunales, las instituciones de seguridad pública, etcétera. Por otra parte, muchos Estados recién habían adquirido su independencia de la dominación colonial y no contaban con suficientes recursos como para cumplir con las obli-

¹⁷ Las disposiciones señaladas pueden encontrarse en el artículo 2o. de los Pactos correspondientes.

gaciones necesarias para constituir las instituciones que garantizaran ambos grupos de derechos.

Esta diferencia en la forma requerida para cumplir con unos y otros derechos ocasionó que los DESC fueran considerados inferiores, al no establecerse un método de cumplimiento inmediato, aunque esto obedeció a un planteamiento no sólo real, sino también responsable sobre las obligaciones de los Estados, y no a una consideración peyorativa de los derechos.

Otra de las diferencias establecidas en los Pactos tiene que ver con los sistemas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones de los Estados. El PIDCP comprende la creación de un órgano específico, el Comité de Derechos Humanos, para conocer de los informes que los Estados rindan sobre las acciones realizadas para darle cumplimiento, así como de las quejas de un Estado Parte respecto del incumplimiento de otro Estado sobre dichas obligaciones.¹⁸ En cambio, el PIDESC, además de incluir sólo un mecanismo de supervisión: el sistema de informes establecido en sus artículos 16 y 17, no contempló la creación de una figura específica encargada de vigilar su aplicación, sino que ésta fue encomendada al Consejo Económico y Social (Ecosoc),¹⁹ así que el sistema de protección incluido fue más limitado que el del PIDCP.

Por otra parte, a la par de los Pactos, se adoptó el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, un instrumento vinculante mediante el que los Estados firmantes reconocen la compe-

¹⁸ Este procedimiento sólo opera cuando existe por parte de los Estados en cuestión un consentimiento previo para que el Comité conozca tanto de los planteamientos interpuestos en su contra como de los que él mismo interponga contra otros Estados, conforme a lo establecido en los artículos 41 y 42 del PIDCP.

¹⁹ Órgano de la ONU creado por la Carta de las Naciones Unidas destinado a fomentar la cooperación internacional en los ámbitos económico y social. Muchos años más tarde, por medio de la resolución 1985/17 del propio Ecosoc, se creó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, con el fin de contar con un órgano de expertos independientes dedicado en exclusiva a supervisar la aplicación y el cumplimiento del PIDESC y los asuntos derivados del mencionado cumplimiento.

tencia que tiene el Comité de Derechos Humanos para conocer de las quejas o comunicaciones interpuestas por las personas que dentro del territorio de los Estados firmantes aleguen la violación de alguno de los derechos civiles y políticos.²⁰ Con ello se acentuó la diferencia entre los sistemas de vigilancia y supervisión, y el alcance de la protección para una y otra categoría de derechos, ya que el PIDESC no contó con un sistema que permitiera a las personas interponer quejas individuales ante el órgano supervisor del Pacto. No fue sino hasta 2008 —42 años después— que se adoptó un protocolo facultativo para investigar sobre violaciones de los DESC comprendidos en el Pacto; dicho aspecto será abordado en el tercer capítulo del presente fascículo.

En resumen, se puede anotar que el PIDESC tuvo desde su inicio una caracterización distinta, en lo que se refiere a las obligaciones de los Estados para dar cumplimiento a los derechos contemplados en su texto, respecto de la establecida para los DCP, lo que contribuyó a colocar a los DESC en una situación de desventaja en términos de consideración, cumplimiento y justiciabilidad, atribuyéndoseles características que tendieron a descalificar su jerarquía como verdaderos derechos humanos, aspecto que no es necesariamente cierto, como se verá a continuación.

²⁰ Para poder interponer una queja o comunicación, el Protocolo establece ciertos requisitos, como haber agotado los recursos disponibles en el Estado de que se trate.