

LA SOCIEDAD CIVIL COMO AGENTE DE PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Roberto GARRETÓN M.

- I. **Los derechos económicos, sociales y culturales.**
1. Reconocimiento histórico 2. Naturaleza jurídica.

- II. **La sociedad civil.** *1. La sociedad civil, gestora de sus derechos. 2. Algunos puntos de discusión. 3. Algunas funciones para las ONG.*

I. Los derechos económicos, sociales y culturales

1. Reconocimiento histórico

Los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC) suelen ser llamados "derechos de la segunda generación" en razón de su posterior reconocimiento luego de la segunda guerra mundial.

Este fenómeno ya se había observado en los inicios de la historia de los derechos humanos, pues la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 estaba claramente referida a lo que hoy llamamos derechos civiles y políticos, y sólo en la Declaración de Derechos jacobina, de junio de 1793, hay indicios de DESC al proclamarse que el propósito de la sociedad es la felicidad general; que el trabajo o, si no lo había, la ayuda económica a los ciudadanos, más pobres eran una "obligación sagrada"; el derecho a pensión de los soldados heridos o de los familiares más próximos de los fallecidos; y la indemnización por los daños causados por la guerra internacional o civil. La misma diferencia temporal se dio en el desarrollo del constitucionalismo, pues los derechos civiles y políticos aparecen reconocidos en todas las constituciones del siglo XIX, mientras que las primeras manifestaciones de los DESC aparecen en los textos después de la primera guerra mundial (México 1917, Revolución Rusa).

La propia *Declaración Universal de los Derechos Humanos* es mucho más precisa, completa y casi imperativa en el reconocimiento de los derechos civiles y políticos, que respecto de los DESC. Aparte de enunciados más o menos generales en los artículos 22 y 25, sólo hay algún desarrollo respecto del derecho al trabajo -y su derivado, el derecho al descanso- y a la educación (artículos 23, 24 y 26), que en el fondo recogen la evolución desde el Tratado de Versalles y la constitución de la Organización Internacional del Trabajo de 1919.

El distinto desarrollo histórico culminó en que no fue posible aprobar un solo texto convencional de derechos humanos -como había sido la idea primitiva- y hubo que suscribir dos documentos en 1966.

En los instrumentos declarativos del sistema interamericano, por el contrario, el desarrollo de los derechos civiles y políticos y económicos, sociales y culturales, es más armonioso. La *Carta Internacional Americana de Garantías Sociales* de abril de 1948 es un auténtico Código del Trabajo destinado a "amparar a los trabajadores de toda clase" y la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre* del mismo año contiene, en sus artículos XI a XVI, importantes contribuciones que, lamentablemente, fueron postergados en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969. Ésta, en efecto, sólo tiene una paupérrima referencia a los DESC bajo un título que sólo se refiere a una de sus características: "Desarrollo progresivo". Casi 20 años más tarde se pudo aprobar un texto convencional sobre los DESC, bajo el título de *Protocolo Adicional a la Convención*, En San Salvador, el 17 de noviembre de 1988, aún no vigente.¹

2. Naturaleza jurídica

Difieren los autores acerca de si el distinto reconocimiento de las dos categorías de derechos humanos se funda en diferencias de naturaleza -lo que importaría una especie de jerarquización- o sólo en las particularidades de las medidas tendientes a su realización, materia ésta que es extensamente tratada por el Relator Especial Danilo Turk en su informe preliminar E/CN.4/Sub. 2/1989/19.

Hoy ya no puede sostenerse que los DESC no tienen la alcurnia de "derechos", como sostuvieron en una época sectores para los cuales, su consideración como tales, sólo respondía al interés de privar al concepto de derechos humanos de un significado específico, elevando a tal categoría todas las aspiraciones humanas. La ausencia de recursos jurídicos, para que puedan ser reclamados y que aún presentan gran parte de los DESC, fue el apoyo de esta postura.

1 El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Hasta el momento sólo han ratificado o adherido Ecuador, Panamá y Suriname.

En realidad, todos los derechos humanos, cualquiera sea su categoría, tienen un mismo origen, un mismo titular y un mismo destinatario. Todos emanan de la dignidad esencial del ser humano, constituyen un ideal común de la humanidad, pertenecen a todos los miembros de la familia humana (universales) y son reclamables al Estado, obligado a su promoción y protección. Tales criterios emanan, básicamente, del preámbulo de la Declaración Universal (párrafos 2, 3 y 5 y proclamación); de los preámbulos idénticos de los dos Pactos de 1966; de la Proclamación de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (párrafos 2, 3, 5, 12 y, especialmente, 13); de la resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (literales a), b) y c)); de la declaración sobre el derecho al desarrollo (preambulares 4, 10, 15, artículo 6); de la Declaración de Viena de 1993 (Declaración, párrafos 1, 4, 5, 8, 30). Según estos textos, todos los derechos humanos son universales, interdependientes e indivisibles.² Como dice Gros Espiell, sin la efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Pero, a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, los económicos y sociales carecen de verdadera significación.³ De allí que el Padre Joseph Wresinski sostenga que la "realización fragmentada de los derechos humanos (que hay que distinguir de la realización por etapas) es una traición al espíritu de los derechos humanos".⁴

-
- 2 El autor de este aporte tiene reservas conceptuales con el concepto de interdependencia, salvo que se lo emplee para la globalidad de los derechos humanos y así pueda sostenerse que el goce de una categoría de derechos depende de la otra. Pero no es válido para cada derecho en particular: la libertad de expresión no "depende" del derecho a formar sindicatos, ni éste de aquélla, ni ninguno de los dos del derecho a la vivienda ni de la libertad de movilización. Eso sí, están todos "interrelacionados".
 - 3 Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos internacionales: posibilidades y limitaciones para lograr su vigencia. En *Estudios sobre Derechos Humanos II*.
 - 4 Citado en el informe del Relator Especial sobre la Realización de los DESC, E/CN.4/Sub. 2/1990/19.

En todo caso, el hecho de que gran parte de los DESC no se consideren judicialmente exigibles, no afecta a que se los acepte como auténticos derechos. En todos los ordenamientos jurídicos modernos existen preceptos de carácter programático que imponen obligaciones de comportamiento y que, en el peor de los casos, son elementos insustituibles de interpretación de leyes y resoluciones de la autoridad en la resolución de asuntos judiciales.

Es conveniente destacar que mientras los derechos civiles y políticos admiten una clasificación entre aquellos que son inderogables y los que son susceptibles de suspensión en estados de excepción, los derechos económicos, sociales y culturales son todos inderogables. Ni el Pacto de DESC ni el Protocolo de San Salvador contienen normas que autoricen la suspensión en las condiciones establecidas en los artículos 4 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 27 de la Convención Americana. El primero no contiene un precepto de suspensión para las emergencias y, su artículo 4, sólo contiene una regla de carácter general de limitación de los DESC, disponiendo que toda suspensión deberá ser: (a) determinada por la ley; (b) compatible con la naturaleza de estos derechos y (c) establecida con "el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática".

El artículo 27 de la Convención Americana no admite, en su taxativa enumeración, la suspensión de ninguno de los derechos a que se refiere el artículo 26, mientras que el Protocolo de San Salvador no se refiere en parte alguna a suspensión o derogación de los derechos que reconoce.

No obstante, es inútil desconocer las evidentes diferencias entre las dos categorías de derechos. No se trata, como lo dice el Relator Especial Danilo Turk⁵, de establecer jerarquías de derechos, que fue lo que dividió a los Estados en la elaboración de los Pactos, pues mientras los occidentales sostenían que "aunque en rea-

5 E/CN. 4/Sub. 2/1989/19.

lidad no se pueden clasificar los derechos humanos por orden de preferencia, los derechos civiles y políticos parecen tener una importancia fundamental, los Estados socialistas y la mayoría de los Estados en desarrollo han mostrado una clara preferencia por los derechos económicos, sociales y culturales". No es una diferencia de jerarquía o importancia, sino simplemente de precisión de la tipificación, de la naturaleza de las obligaciones impuestas a los Estados, de coercibilidad y de verificación internacional.

a) En cuanto a lo primero y dados los términos en que están redactados los dos Pactos, la Convención Americana y su Protocolo sobre DESC, es evidente que los derechos civiles y políticos tienen un más alto nivel de precisión, estando perfectamente definido el titular y el contenido de la obligación del Estado. El Relator Especial Danilo Turk ha destacado, refiriéndose al derecho a la vivienda adecuada que "a pesar de que haya sido objeto de muchas resoluciones de las Naciones Unidas y de otros organismos, y que más de 30 constituciones nacionales consagran este derecho, que tiene sus fundamentos en una serie de textos de derechos humanos, las obligaciones por cumplir con este derecho y las prerrogativas que le son inherentes siguen siendo, en sentido jurídico, absolutamente vagas".⁶

La conciencia de esta realidad ha hecho que tanto la Subcomisión como la Comisión de Derechos Humanos estén interesadas en convocar a seminarios de expertos "con miras a aclarar el contenido particular de estos derechos (al trabajo, a la seguridad social, a la vivienda, a la alimentación, a la salud, a la educación y a la cultura) y a elaborar directrices, normativas de ámbito universal, para cada uno de ellos sobre la base del derecho internacional

6 E/CN.4/Sub. 2/1990/19.

En seminario sobre miseria y denegación de los derechos humanos, realizado en la sede de las Naciones Unidas en octubre de 1994, uno de los aspectos más recurrentes fue el de la necesidad de mantener "la tendencia actual hacia una definición jurídica más precisa de los DESC, tendencia que había promovido y alentado el Comité de los DESC" (párrafos 50 y 61).

en materia de derechos humanos. (Resolución 1994/20 de la Comisión y 1994/37 de la Subcomisión).

b) Respecto a la naturaleza de la obligación del Estado, es verdad que hay autores que sostienen que no hay una diferencia esencial respecto de ambas categorías de derechos. Jorge Mera afirma "la unidad conceptual del deber del Estado. Siempre el deber del Estado es el mismo: asegurarlos, y ello implica actuar en ese sentido". Respecto del derecho a la vida, agrega, la obligación del Estado no se satisface con no matar, sino que además el Estado debe dictar las normas tendientes a la prevención de la vida.⁷

No obstante, es aceptado que hay diferencias importantes. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al analizar el artículo 2 del Pacto en sus Observaciones Generales, sostuvo que las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados en el Pacto "incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado". Si bien ello es verdad, es indiscutible que la naturaleza predominante de las obligaciones de los Estados es de comportamiento. No es así respecto de las obligaciones contenidas en los instrumentos de derechos civiles y políticos, que contienen básicamente obligaciones de resultado.

Las obligaciones respecto de los derechos civiles y políticos son, en general, de abstención, de no hacer; no privar de la vida arbitrariamente, no torturar, no censurar. Es la actividad en contrario lo que produce la violación. La responsabilidad del Estado emana de resultados, sin que existan condiciones necesarias que supediten el cumplimiento de las normas establecidas en el Pacto respectivo. Llevando el argumento al extremo, puede llegar a decirse que el respeto de los derechos civiles y políticos depende de

7 Mera, Jorge: "Surgimiento y Evolución de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Doctrina de los Derechos Humanos". En: *Los DESC: Desafíos para la Democracia*. Comisión Chilena de Derechos Humanos.

la voluntad del Estado. Todo lo cual no quita que entre los derechos civiles y políticos haya algunos que requieren la satisfacción de obligaciones de comportamiento: adoptar medidas oportunas para hacer efectivos los derechos reconocidos (artículo 2.2); garantizar el goce efectivo de los derechos (artículo 3); proteger la vida por ley (artículo 6.1).

Las obligaciones respecto de los DESC, por el contrario, son principalmente de comportamiento. Su realización no depende, en general, "de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la conquista de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes, lo cual sólo puede alcanzarse progresivamente". La violación, por lo tanto, no emana de un acto sino de una omisión, muchas veces condicionada a la existencia de recursos que permitan la satisfacción de estos derechos, por lo que para establecer que un Estado los ha violado no basta con comprobar que no se está gozando "sino que el comportamiento del poder público, en orden a alcanzar este fin, no se ha adecuado a los *standards* técnicos apropiados".⁸

La obligación esencial del Estado respecto de los DESC es "adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente (...) la plena efectividad de los derechos (artículo 1 del Pacto, artículo 26 de la convención Americana, artículo 1 del Protocolo de San Salvador).

No obstante, como lo ha destacado el comité de DESC, la obligación de "adoptar medidas" es un compromiso que, en sí mismo, no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. "Si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente

⁸ Nikken, Pedro: "El concepto de derechos humanos". En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*.

breve tras la entrada en vigor del pacto". Los principales 21 y 23 adoptados en Limburgo, en 1986, por un destacado grupo de expertos, relativos a la aplicación del Pacto de DESC, proclaman que "la obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos" y que "la obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles".

El mismo coloquio hace un catálogo ejemplar de transgresiones a los DESC que constituyen una violación del derecho internacional y que, en el fondo, se reducen a no establecer un marco jurídico institucional adecuado y, más obviamente, a no derogar aquellos preceptos o instituciones claramente contrarias a esas obligaciones (normas que consagran discriminaciones, impiden la formación de sindicatos, hacen imposible la afiliación a ellos, gravan con impuestos elevados artículos de primera necesidad y consumo masivo, no consagran la obligatoriedad de la educación primaria o la condicionan a pago, etc.). Tales violaciones se producen si un Estado, aún admitiéndole un margen de discreción, no logra adoptar una medida exigida por el Pacto: no logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho; no logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige; no logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada, y para cuya realización está capacitado; adopta una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo; retrasa, deliberadamente o detiene la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se daba a una falta de recursos o a una fuerza mayor; no logra presentar los informes exigidos por el Pacto. (Principios 70 a 72).

c) De la distinta naturaleza de la obligación del Estado surge la tercera diferencia, que es la coercibilidad, que se aprecia en el

contenido de los artículos 2 de los Pactos de Naciones Unidas. El del Pacto de Derechos Civiles y Políticos expresa que "toda persona cuyos derechos y libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados, podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en el ejercicio de sus funciones oficiales", agregándose que la autoridad competente "decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso y desarrollará las posibilidades del recurso judicial", "y cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso". En otras disposiciones se protege la vida contra las ejecuciones sumarias exigiéndose juicio ante tribunal competente para la aplicación de la pena de muerte; recurso de gracia (artículo 6); recurso de *habeas corpus* (artículo 9); decisión de autoridad y recurso para la expulsión de extranjeros (artículo 13); derecho a ser escuchado por los tribunales (artículo 14). El Pacto de DESC, por el contrario, no tiene ni en su artículo 2 ni en ningún otro, referencia alguna a acciones judiciales para reclamar el derecho de que se trata, ni para exigir indemnizaciones por la insatisfacción, como tampoco para perseguir el castigo del agente violador. Tampoco aparecen disponibles los "recursos efectivos" de que tratan el artículo 2.3 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la Convención Americana.

No obstante, existen zonas grises. Como dice Antônio Cançado Trindade, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene disposiciones de aplicación a corto plazo; los límites de las dos categorías no son entonces siempre precisos".⁹

El Comité de Derechos Humanos observa que el derecho al recurso consagrado en el artículo 2 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, en los países que son partes en ambos Pactos es útil para la protección del derecho a la igualdad y a la no discriminación (lo que ya había sostenido el principio 35 de Limburgo), a la liber-

9 Trindade, Antônio A. Cançado, "La Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En: *Estudios Básicos de Derechos Humanos I*.

tad de los padres de la elección de escuelas para los hijos, a la libertad de enseñanza y a la libertad para la investigación científica.

Más adelante agrega que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada son conformes con la disposición de recursos jurídicos internos. Según el sistema jurídico, tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: "a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; b) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar".

El ejemplo respecto del derecho a la vivienda adecuada es igualmente aplicable a otros derechos reconocidos en el Pacto. El derecho de sindicación y el de la libertad de enseñanza son perfectamente justiciables y también lo son el derecho a remuneración mínima en caso de disminución de salarios convenidos o fijados por ley, el derecho al descanso, a la limitación razonable de las horas de trabajo, a la enseñanza primaria.

Este es un campo que está abierto a la imaginación de los juristas y a la acción de las organizaciones no gubernamentales, como se verá más adelante. El Coloquio de Limburgo entendió que "los Estados partes -en el Pacto de DESC- deberán dotarse de recursos efectivos tales como apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario" (Principio 19). En el seno de las Naciones Unidas, esta preocupación está cada más vigente. Al tiempo de reconocer las dificultades, la Subcomisión ha pedido al Secretario General que "prosiga un estudio del reconocimiento legislativo de los DESC y, a este respecto, formule propuestas concretas en cuan-

to a la necesidad de establecer nuevas normas en materia de DESC" (Resolución 1994/37).

d) Una cuarta diferencia entre ambas categorías de derechos es la de la verificación internacional del respeto de los DESC y la posibilidad de denuncia internacional, lo que se ha conocido como "derechos de petición". No puede desconocerse que el desarrollo de la consagración de los DESC se debió, en gran medida, a las doctrinas de la participación del Estado como ente promotor del bienestar de los pueblos. Al igual que los derechos civiles y políticos, es el Estado el obligado a su promoción y garantía, pero respecto de aquellos, por la naturaleza propiamente política de su obligación (adoptar medidas), el derecho de petición individual no se ha desarrollado. "En el grado actual de desarrollo del derecho internacional -y seguramente durante un muy largo período- sólo es posible tener una declaración y enumeración de los derechos económicos, sociales y culturales, el reconocimiento universal de la obligación de promocionarlos y respetarlos y la afirmación del deber jurídico de los Estados de dedicar sus recursos y políticas económicas y financieras -dentro de los límites de sus posibilidades reales- a su satisfacción", por lo que "es imposible, en el actual grado de evolución del derecho, tanto interno como internacional, pensar en el establecimiento de un sistema de control análogo al existente en materia de derechos civiles y políticos".¹⁰

Desde el inicio del debate para el establecimiento de normas vinculantes de derechos humanos se pensó en la necesidad de contemplar algún sistema de verificación internacional. No estaban dispuesto los Estados a someterse a excesivos controles ni otorgar a las personas el derecho de acusarlos. Por ello, el sistema adoptado fue el dejar en manos del mismo Estado una forma de autocontrol, consistente en la obligación de presentar informes periódicos en los que se da cuenta del cumplimiento de las obligaciones contraídas. Como ello es claramente insuficiente, se contem-

10 Gros Espiell, artículo citado.

plaron otros mecanismos, cuya operatividad requería de una decisión adicional de los Estados: posibilidad de denuncia de otros Estados; autorización para que los Comités u órganos de control realicen investigaciones (sólo en el caso de la Convención contra la Tortura y otros tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes); derecho de los particulares a presentar quejas.

El Pacto Internacional de DESC sólo estableció el sistema mínimo y, además, a un nivel mínimo: los Estados sólo presentarían informes al Secretario General, quien transmitiría copias al Consejo Económico y Social para su examen.

Para examinar los informes el ECOSOC estableció un Grupo de Trabajo de quince expertos representantes de Estados miembros del Pacto que también lo fueran del ECOSOC (resolución 1978/10). En 1985, el ECOSOC resolvió establecer un Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 18 expertos, que intervienen a título personal (resolución 1985/17). El Comité formula recomendaciones generales al ECOSOC basadas en su estudio de los informes de los Estados y de los organismos especializados.¹¹ De esta forma se ha logrado constituir un procedimiento no sólo técnico sino también político para el estudio de los informes.

No hay denuncias individuales, ni denuncias de otros Estados¹² ni procedimientos de investigación. La Conferencia Mundial de Viena, tampoco reclamó explícitamente el establecimiento de un procedimiento de denuncias individuales, pero en el Párrafo 75 del Plan de Acción alentó a la Comisión de Derechos Humanos a

11 Informe del Secretario General de Naciones Unidas E/CN.4/1994/42.

12 No obstante, el Coloquio de Limburgo de 1985 sostuvo que "según lo dispuesto en el Derecho Internacional, cada Estado Parte del Pacto tiene el derecho de manifestar si otro Estado Parte no cumple con las obligaciones relativas al Pacto, pudiendo llamar la atención del otro Estado a este respecto. Cualquier disputa que surgiese, se deberá resolver al tenor de las normas pertinentes del Derecho Internacional relativas a la solución pacífica de los conflictos" (Principio 73).

que, en colaboración con el Comité de DESC, siga examinando los protocolos facultativos del Pacto de DESC. Quedó en el espíritu de muchos que el primero debía ser el que restableciera el derecho de petición.

Aparentemente, se está consolidando un consenso sobre la necesidad de establecer un protocolo facultativo del Pacto de DESC que reconozca a los particulares y grupos de personas el derecho de presentar comunicaciones denunciando presuntos casos de incumplimiento de las disposiciones del Pacto por los Estados "por acción o por omisión". La Subcomisión lo ha demandado así a la Comisión de Derechos Humanos (Res. 1994/37).

El Comité de DESC, aparentemente con opiniones divergentes entre sus miembros, está discutiendo -al menos respecto del derecho a la salud- el fijar un límite mínimo uniforme debajo del cual se considere que un determinado Estado no está cumpliendo con sus obligaciones en materia de salud. Tal sugerencia ya había sido formulada por Philip Alston, al afirmar que "no habría justificación para elevar una reclamación a la condición de derecho (con todas las connotaciones que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada".¹³ De lograrse un consenso sobre el límite mínimo uniforme, el examen de las obligaciones de los Estados respecto del pacto ganaría una mayor objetividad y la difusión del informe podría ser un instrumento de mayor presión en lo interno.

En el sistema interamericano, por el momento, no está contemplada la presentación de informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El artículo 33 de la Convención establece que los órganos competentes -la Comisión y la Corte- conocen de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromi-

13 Citado por Danilo Turk, E/CN.4/Sub.2/1992/16.

sos contraídos por los Estados Partes en esta convención, la que sólo establece el desarrollo progresivo de los DESC. No obstante, el artículo 42 ordena a los Estados Partes "remitir a la Comisión copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social y del Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que ella vele para que se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura", contenidas en la Carta de la OEA.

Cuando entre en vigor el protocolo de San Salvador, los Estados deberán presentar informes a la CIDH, al CIES y al CIECC, no ya para que estos dos últimos velen por la promoción de los DESC sino, específicamente, por la efectividad de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo (artículo 19).

Respecto de las comunicaciones individuales, el Protocolo contiene una norma confusa. En primer lugar, sólo será en principio posible respecto de algunos DESC, como el derecho de sindicación y organizaciones de segundo y tercer grado y el derecho a la educación. Sin embargo, el Protocolo, en el párrafo 6 del artículo 19 establece, en una insólita redacción, que su violación "podría dar lugar", mediante la participación de la CIDH y cuando proceda de la Corte, a la aplicación del sistema de comunicaciones individuales. La ambigüedad se agrava pues el artículo 31 de la Convención permite incluir en su régimen de protección ("podrán ser incluidos") otros derechos y libertades considerados en reformas a la Convención o en Protocolos, y el artículo 77 tampoco contiene un régimen de inclusión automática de los nuevos derechos y libertades al régimen de protección sino sólo una "inclusión progresiva" y no definida.

II. La sociedad civil

1. La sociedad civil, gestora de sus derechos

En conformidad a lo dispuesto en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el titular de los DESC es la

persona humana. No obstante, y a pesar del carácter social de todos los derechos humanos, respecto de los DESC se puso un énfasis especial: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener (...) la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad", proclama el artículo 22 de la Declaración Universal.

Es el único artículo de la Declaración que emplea la expresión "como miembro de la sociedad". A pesar de ser evidente desde el preámbulo hasta el artículo final que los derechos humanos pertenecen al hombre en función de su dimensión social, sólo al hablar de los DESC se estimó necesario hacer una referencia explícita. El texto -que es, en expresión de René Cassin¹⁴, un paraguas para las disposiciones referidas a estos derechos -quiso, además, destacar que los obligados a su satisfacción son la nación y la comunidad internacional. La primera es obligada a hacer un esfuerzo nacional mientras que la segunda lo es a la cooperación internacional.

Este carácter social tanto del derecho como de la consiguiente obligación fija el marco de actuación de la sociedad civil, concepto que en los últimos tiempos ha tenido un considerable desarrollo. Si bien no está definido, suele considerarse que la constituyen las diversas formas de colectivos ciudadanos, tales como sindicatos y organizaciones de trabajadores, colegios profesionales, organizaciones de base, víctimas de violaciones de derechos humanos, agrupaciones de consumidores, grupos ecologistas y, en general, aquellos que se organizan más o menos espontáneamente alrededor de un tema o problema de interés general con vistas a lograr una solución en base al trabajo en común o de la acción del Estado. Todas son, en definitiva y, *latu sensu*, organizaciones no gubernamentales.

Como afirma Mary Racelis, la historia muestra que las personas que viven en comunidad siempre han participado en la toma

14 Citado por Gros Espiell, artículo citado.

de las decisiones que les afectan¹⁵ y ello es particularmente importante en el proceso de reivindicación de los derechos civiles y políticos. Se ha encargado de subrayar este aspecto al sostener en su artículo 2 que "la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser el participante activo y el beneficiario del derecho al desarrollo". El artículo 1 lo liga formalmente con los DESC al afirmar que se trata de "un derecho inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él" (Res. 41/128 de 1986).

La organización de la sociedad civil en defensa de los derechos humanos surge en América Latina en los años setenta, pero básicamente vinculada a la defensa de los derechos civiles y políticos arrasados por las dictaduras militares que asolaron la región. La violencia institucionalizada, de larga historia, por el contrario, no había dado origen a la formación de organizaciones no gubernamentales, al margen, claro está, del movimiento sindical que encuentra sus raíces a fines del siglo pasado y se desarrolla en las primeras décadas del presente.

El surgimiento de las ONG de derechos humanos tuvo como uno de sus frutos el permitir a las víctimas y a los actores políticos una identificación con la causa de los derechos humanos. La lucha por el respeto de la vida y la integridad física pasó rápidamente de la mera solidaridad a su ineludible dimensión política y, más precisamente, a la reivindicación de la causa de la democracia. La barbarie marcó las urgencias y los problemas históricos de miseria pasaron a segundo plano. Por eso mismo, la sociedad civil se concen-

15 Racelis, Mary: "Movilizando a la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular". En: *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. Publicación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Fondo de Cultura Económica y el PNUD.

tró fundamentalmente en la denuncia más que en lo propositivo. La mayor explicitación de los derechos civiles y políticos en todos los textos constitucionales, incluso en los emanados de las dictaduras, permitió acciones judiciales que, en algunos países, como en Chile, Argentina y en la última época en Uruguay, fueron los signos más visibles de la protesta. La concepción de indivisibilidad de todos los derechos humanos era, en palabras de Francisco Eguiguren, "más una aspiración que una realidad conquistada".¹⁶

Lo expuesto no impide reconocer experiencias de organización para condiciones más humanas de vida. Ciertamente, la expresión "violación de DESC" no era el factor de movilización sino que se fue descubriendo en la acción por conceptos más concretos: miseria, hambre, frío. En Chile -y, desde luego, en otros países- surgieron así mecanismos propios de protección o de autoprotección, de un carácter ideológicamente contestatarios a la dictadura, pero no siempre -al menos en su origen- generados para la confrontación. Es el caso de las "ollas comunes", talleres populares, "comprando juntos" (organización vecinal espontánea que consistía en comisionar a delegados que adquirirían los productos de consumo diario a precios de mayorista en las ferias), consultorios populares de salud y muchos otros. Corresponderían a lo que alguna literatura sobre el tema denomina organizaciones de la primera generación. Se satisfacía así la máxima del padre Joseph Wresinski: "donde los hombres están condenados a vivir en la miseria, se violan los derechos humanos. Unirse para que se los respete es un deber sagrado".¹⁷

Pasada la urgencia e instalados gobiernos más o menos democráticos, comenzaron a desarrollarse formas de participación

16 En: "Relación entre Movimiento de Derechos Humanos y Sociedad", síntesis de las discusiones del Seminario sobre el tema, Comisión Andina de Juristas, Lima, 22 al 24 de julio de 1993.

17 El padre Wresinski es quien fundó, en la década del cincuenta, el Movimiento Internacional ATD (*Aide à Toute Détresse*)-Cuarto Mundo, con familias pobres de París. Él mismo nació de una familia pobre. Tomado del informe del Relator Especial Leandro Despouy, E/CN.4/1995/101.