

Introducción

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales."

Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 5),
aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 25 de junio de 1993
[A/CONF.157/24 (Part I), cap. III].

1. Introducción

El derecho internacional concerniente a los derechos humanos se ha elaborado con el propósito de amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana. El derecho a llevar una vida digna nunca podrá hacerse efectivo a menos que todos puedan satisfacer de manera adecuada y equitativa sus necesidades de trabajo, alimentación, vivienda, atención médica, educación y cultura. Basándose firmemente en este principio fundamental del sistema mundial de derechos humanos, el derecho internacional concerniente a los derechos humanos ha establecido derechos individuales y colectivos en los ámbitos civil, cultural, económico, político y social.

La base primordial de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas a promover, proteger y vigilar la observancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales es la Carta Internacional de Derechos Humanos, que es un conjunto integrado por tres textos: la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y sus dos protocolos optativos.

Estos instrumentos proclaman normas mundiales de derechos humanos y vienen inspirando desde hace más de 50 años los pactos, declaraciones y compendios de normas mínimas internacionales de derechos humanos proclamados por las Naciones Unidas y también otros principios reconocidos universalmente. Estas normas adicionales han constituido otros tantos refinamientos de las normas jurídicas internacionales relativas a una gama muy amplia de cuestiones, entre ellas los derechos de la mujer, la protección contra la discriminación racial, la protección de los trabajadores migrantes, los derechos del niño y muchas otras.

Los dos Pactos mencionados son instrumentos jurídicos internacionales. Esto significa que cuando los Estados Miembros y los Estados no miembros de las Naciones Unidas ratifican un Pacto y se convierten en "Estado Parte" en él, están aceptando voluntariamente una serie de obligaciones jurídicas de defender y promover los derechos y disposiciones proclamados en el texto en cuestión..

Cuando un Estado ratifica uno de los Pactos, acepta la responsabilidad solemne de aplicar cada una de las obligaciones que aquél impone y de asegurar de buena fe la compatibilidad de sus leyes nacionales con sus deberes internacionales. Por consiguiente, al ratificar los tratados de derechos humanos, los Estados se hacen responsables ante la comunidad internacional, ante otros Estados que han ratificado los mismos textos y ante sus propios ciudadanos y otras personas residentes en sus territorios.

2. La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos

En lo que respecta a la legislación internacional de derechos humanos (y también a su aplicación en el plano nacional), los derechos civiles y políticos han sido objeto, en muchos sentidos, de mayor atención, codificación jurídica e interpretación judicial, y se han grabado en la conciencia pública en mucho mayor grado que los derechos económicos, sociales y culturales. A esto se debe que, a veces, se suponga erróneamente que sólo los derechos civiles y políticos (es decir, el derecho a un juicio justo, el derecho a la igualdad de trato, el derecho a la vida, el derecho de voto, el derecho a no ser objeto de discriminación, etc.) pueden ser objeto de infracción, de medidas de reparación y de escrutinio jurídico internacional. A menudo se considera que los derechos económicos, sociales y culturales son en la práctica "derechos de segunda clase" inaplicables, no sometidos a los tribunales y que sólo se irán cumpliendo "progresivamente" con el tiempo.

Sin embargo, esta manera de ver las cosas pasa por alto un postulado del sistema global de derechos humanos que se formuló ya en 1948 con la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y según el cual la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales son principios fundamentales de la legislación internacional de derechos humanos. Este punto de vista se ha reafirmado muchas veces, la más reciente de ellas en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993.

Los derechos económicos, sociales y culturales están plenamente reconocidos por la comunidad internacional y también en toda la legislación internacional de derechos humanos. Aunque estos derechos han recibido menos atención que los derechos civiles y políticos, en la actualidad son objeto de mucha mayor consideración que la que antes conocieron. La cuestión no consiste en saber si se trata de derechos humanos básicos, sino en saber a qué dan derecho y qué carácter jurídico tienen las obligaciones de los Estados de hacerlos efectivos.

Los derechos económicos, sociales y culturales tienen por objeto asegurar la protección plena de las personas en tanto que tales, partiendo de la base de que las personas pueden gozar de derechos, libertades y justicia social simultáneamente. En un mundo donde, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), "la quinta parte de la población del mundo en desarrollo está hambrienta al ir a dormir cada noche, donde la cuarta parte carece de acceso a necesidades básicas como el agua de beber no contaminada, y la tercera parte vive en estado de abyecta pobreza, tan al margen de la existencia humana que no hay palabras para describirlo", la importancia de prestar una atención renovada y de comprometerse más con la realización efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales resulta evidente.

A pesar de los importantes progresos realizados desde la creación de las Naciones Unidas en la superación de los problemas de las privaciones que padecen los seres humanos, más de 1.000 millones de personas viven en circunstancias de pobreza extrema, falta de vivienda, hambre y malnutrición, desempleo, analfabetismo y mala salud crónica. Más de 1.500 millones de personas carecen de acceso a agua de beber no contaminada y a instalaciones sanitarias; cerca de 500 millones de niños no tienen acceso ni siquiera a la educación primaria; y más de 1.000 millones de adultos no saben leer ni escribir. Esta marginación a escala descomunal, que se produce a pesar del constante crecimiento y desarrollo económico mundial, plantea graves interrogantes no sólo sobre el desarrollo sino también sobre los derechos humanos básicos.

De todas las codificaciones globales de derechos humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proporciona el marco jurídico internacional más importante para la protección de los derechos humanos básicos.

3. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión mediante la resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General de 16 de diciembre de 1966, después de casi 20 años de debates sobre su contenido. Adquirió por fin fuerza de ley 10 años más tarde, entrando en vigor el 3 de enero de 1976.

El Pacto contiene algunas de las disposiciones jurídicas internacionales más importantes para el establecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, comprendidos los derechos relativos al trabajo en condiciones justas y favorables, a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a los niveles de salud física y mental más altos posibles, a la educación y al goce de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.

Hasta el 10 de enero de 2003 habían ratificado el Pacto 146 Estados, que al hacerlo se han comprometido voluntariamente a aplicar sus normas y disposiciones.

El cumplimiento por los Estados Partes de las obligaciones que les impone el Pacto y el grado de efectividad de los derechos y las obligaciones en cuestión son vigilados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Este Comité realiza su labor basándose en muchas fuentes de información, entre ellas informes presentados por los Estados Partes e información suministrada por organismos especializados de las Naciones Unidas tales como la Organización Internacional del Trabajo, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización Mundial de la Salud, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) y otras. Además recibe información de organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias de base que actúan en los Estados que han ratificado el Pacto, de organizaciones internacionales de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales y de otros órganos de las Naciones Unidas creados mediante tratados, además de acudir a la literatura de conocimiento público.

4. Disposiciones fundamentales del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Libre determinación

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho a la libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho a la libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

La redacción del artículo 1 de Pacto coincide literalmente con la terminología del artículo 1 de su texto hermano, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Las disposiciones sobre libre determinación incluidas en el artículo 1 común son especialmente importantes porque la efectividad de este derecho es un requisito previo fundamental para la garantía efectiva y la observancia de los derechos humanos individuales y resulta esencial para asegurar y fortalecer las medidas de protección de los derechos humanos.

El derecho a la libre determinación es una pieza fundamental del sistema jurídico internacional y es una de las principales preocupaciones de la comunidad internacional desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, especialmente en relación con cuestiones como la independencia, la no injerencia y la democracia. Este derecho tiene dimensiones externas e internas y en años recientes ha suscitado

algunas controversias, debido a que es cada vez más reivindicado por grupos constituidos dentro mismo de los países, a diferencia de las ex colonias y de los países ocupados.

Por lo que respecta a los derechos incluidos en el Pacto, el derecho de los pueblos a proveer libremente a su desarrollo económico, social y cultural incluye la libertad para llevar a cabo actividades económicas, sociales y culturales.

Obligaciones de los Estados Partes

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

El artículo 2 es uno de los más importantes del Pacto porque en él se bosqueja la naturaleza de las obligaciones jurídicas que el Pacto impone a los Estados Partes y se determina la manera en que éstos deben plantearse la realización efectiva de los derechos sustantivos contenidos en los artículos 6 a 15.

Ningún análisis de las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales puede desvincularse de las obligaciones que comporta el asegurar la titularidad individual de los beneficiarios del derecho o los derechos en cuestión. Lo más frecuente es que las obligaciones se dividan en "estratos" que corresponden a los deberes de: a) respetar, b) proteger, c) promover y d) hacer efectivo cada uno de los derechos incluidos en el Pacto. Cada una de estas responsabilidades jurídicas puede comportar obligaciones más específicas en lo tocante a la "conducta" (es decir, a la acción o a la inacción) y a los "resultados" (es decir, a los fines).

"... se compromete a adoptar medidas,... por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas"

Esta disposición del párrafo 1 del artículo 2 requiere que todos los Estados Partes comiencen inmediatamente a adoptar medidas encaminadas a conseguir el goce pleno por todos de todos los derechos proclamados por el Pacto. En muchos casos, la adopción de medidas legislativas será indispensable para convertir en realidad los derechos económicos, sociales y culturales, pero las leyes por sí mismas no son una respuesta suficiente en el plano nacional. Será necesario que los gobiernos adopten medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, sociales, educacionales y de muchos otros tipos para asegurar a todos el disfrute de estos derechos.

En virtud del párrafo 1 del artículo 2, los Estados Partes están jurídicamente obligados a adoptar medidas legislativas en algunos casos, en particular cuando las leyes existentes sean claramente incompatibles con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto. Este caso se presentaría, por ejemplo, si una ley de un país determinado fuese manifiestamente discriminatoria o tuviese el efecto expreso de impedir el goce de cualquiera de los derechos contemplados en el Pacto o si la legislación permitiese la violación de derechos, especialmente en lo que respecta a los deberes negativos de los Estados. Las leyes que permitiesen a los gobiernos expulsar por la fuerza a personas de sus hogares, desahuciándolas sin el debido procedimiento legal, tendrían que ser enmendadas para adaptar la legislación nacional al Pacto.

"para [lograr] progresivamente la plena efectividad de los derechos"

A menudo se interpreta erróneamente que el elemento de "obligación progresiva" incluido en el Pacto significa que sólo una vez que un Estado haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Esa no es la intención de la cláusula en cuestión. Al contrario, el deber en cuestión obliga a todos los Estados Partes, independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional, a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. La interpretación de esta cláusula nunca debe conducir a pensar que permite a los Estados aplazar indefinidamente sus esfuerzos para asegurar el goce de los derechos proclamados en el Pacto.

Mientras que determinados derechos, por su propia naturaleza, pueden prestarse más a hacerse efectivos en función de la "obligación progresiva", está claro que muchas de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto han de cumplirse inmediatamente. Esto se aplicaría en particular a las disposiciones no discriminatorias y a la obligación de los Estados Partes de abstenerse de violar activamente derechos económicos, sociales y culturales o de anular las medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que esta obligación existe independientemente de que se produzca un aumento en los recursos disponibles, con lo que reconoce que todos los recursos existentes deben dedicarse de la manera más eficaz posible a hacer efectivos los derechos proclamados en el Pacto.

"hasta el máximo de los recursos de que disponga"

Al igual que la disposición relativa a "lograr progresivamente", esta norma se utiliza también para justificar el no disfrute de los derechos. Sin embargo, como se reconoce en los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este requisito obliga a los Estados Partes a garantizar la efectividad de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país determinado.

La expresión "recursos de que disponga" se aplica tanto a los recursos nacionales como a la asistencia o la cooperación internacional de carácter económico y técnico de que disponga el Estado Parte. En la utilización de los recursos disponibles deberá darse prioridad a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, teniéndose en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como la de suministrar los servicios esenciales.

"sin discriminación"

El párrafo 2 del artículo 2 obliga a los Estados Partes a garantizar el procedimiento de revisión judicial y otros procedimientos de recurso en caso de discriminación. Es importante señalar que los motivos de discriminación que se mencionan en esta disposición no son exhaustivos y que, por consiguiente, deben impedirse también otras formas de discriminación injusta que repercuta negativamente en el goce de los derechos que se enuncian en el Pacto (por ejemplo, la discriminación basada en la inclinación sexual).

Según los Principios de Limburgo, las medidas especiales que se tomen con el único fin de asegurar la promoción adecuada de ciertos grupos o individuos que requieran de tal protección para lograr un trato igual en cuanto al goce de derechos económicos, sociales y culturales, no deberán considerarse como una discriminación siempre que estas medidas no tengan como consecuencia el mantenimiento de una separación de derechos para los diferentes grupos ni continúen una vez logrado el objetivo fijado. Esto se aplica, por ejemplo, a la promoción de los grupos postergados.

Esta disposición no sólo obliga a los gobiernos a desistir de cualquier comportamiento discriminatorio y a modificar las leyes y las prácticas que permitan la discriminación, sino que también establece el deber de

los Estados Partes de prohibir a los particulares y a los organismos (terceros) practicar la discriminación en cualquier esfera de la vida pública.

Igualdad de derechos para los hombres y las mujeres

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Las mujeres experimentan a menudo dificultades importantes y desproporcionadas a la hora de asegurar sus derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 3 garantiza que los hombres y las mujeres tienen precisamente igual título a gozar de los derechos enunciados en el Pacto y que, en caso necesario, los Estados Partes deberán emplear medidas especiales para asegurar que se alcanza esta posición de igualdad.

El Pacto brinda un marco para fomentar medidas progresivas e inmediatas de tal índole que permitan a las mujeres gozar en pie de igualdad de derechos que a menudo les han sido negados. Por ejemplo, las disposiciones relativas a los derechos a la vivienda que figuran en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, deben aplicarse a los hombres y a las mujeres por igual, y por lo tanto se debe reconocer a las mujeres iguales derechos a heredar viviendas, algo que todavía no se hace en numerosos países. La acción combinada del artículo 3 y del párrafo 2 del artículo 2 brinda una protección jurídica importante frente a todas las formas de discriminación en la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales.

Limitaciones

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos 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.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Los redactores del Pacto no pretendían que los artículos 4 y 5 fuesen demasiado permisivos en lo que respecta a la imposición por el Estado de limitaciones a los derechos previstos en él. Esas disposiciones están redactadas, más bien, de forma tal que protejan los derechos de los individuos. Y tampoco se concibieron para limitar los derechos que afectan a la subsistencia o la supervivencia del individuo o de la integridad de la persona.

Si un Estado Parte considera necesario invocar las disposiciones de esos artículos, podrá hacerlo solamente si así lo prevé la ley y si las medidas en cuestión son compatibles con el Pacto. Tales medidas no pueden aplicarse de forma arbitraria, irrazonable o discriminatoria. Además, los individuos deben disponer de medidas de protección jurídicas y de recursos efectivos contra la imposición ilegal o abusiva de limitaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

El término "sociedad democrática" (art. 4) restringe aún más la imposición de limitaciones al amparo del Pacto y hace que recaiga sobre el Estado la tarea de probar que cualquier limitación impuesta no menoscaba el funcionamiento democrático de la sociedad.

Ninguna disposición legal que permita imponer una limitación podrá interpretarse en el sentido de anular alguno de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto. El objetivo principal del párrafo 2 del artículo 5 es garantizar que ninguna disposición del Pacto se interprete de forma que menoscabe las disposiciones de la legislación nacional o de cualquier otro instrumento legal ya en vigor o que pueda llegar a estarlo y que otorguen un trato más favorable a las personas protegidas.

El derecho a trabajar

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberán figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminados a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

El trabajo libremente escogido sigue siendo un elemento esencial de la vida del ser humano. Para muchas personas, ya estén empleadas en el sector formal o informal, el trabajo representa la fuente principal de ingresos de la que dependen la subsistencia, la supervivencia y la vida. El derecho a trabajar es fundamental para disfrutar de ciertos derechos relacionados con la subsistencia y el sustento como son los derechos a la alimentación, el vestido, la vivienda, etc. Además, la situación laboral puede afectar fácilmente al disfrute de otros derechos relacionados con la salud y la educación. El derecho a trabajar cobra cada vez mayor importancia, a medida que en todo el mundo los gobiernos van dejando de prestar los servicios básicos y éstos quedan a merced de las fuerzas del mercado y en manos de entidades no gubernamentales.

El derecho a trabajar es fundamental para garantizar la dignidad y el respeto de sí mismo de los beneficiarios de los derechos que figuran en el Pacto. El artículo 6 obliga a los Estados Partes a no fomentar o permitir el trabajo forzoso. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha examinado este artículo desde el punto de vista de la aplicación de políticas y medidas que garanticen el trabajo a todos aquellos que están en condiciones de trabajar. Por consiguiente, este derecho comprende tanto el derecho a un empleo como el derecho a no ser privado injustamente del mismo. Aunque sigue habiendo desempleo en todos los Estados Partes, éstos deben aplicar los principios básicos establecidos en el artículo 2 para garantizar la plena efectividad del derecho a trabajar.

El derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

- a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

 - i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;*
 - ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;**
- b) La seguridad y la higiene en el trabajo;*

- c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;*
- d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.*

El artículo 7 establece el derecho a una remuneración mínima del trabajo y estipula un salario equitativo suficiente para garantizar unas condiciones de existencia dignas, así como condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. Los salarios deben ser equitativos y adecuados para que sean considerados justos.

Este artículo está estrechamente relacionado con gran número de los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo, incluido el Convenio relativo a la fijación de salarios mínimos (Nº 131, 1970) y el Convenio relativo a la igualdad de remuneración (Nº 100, 1951).

Las personas deben disfrutar de unas condiciones mínimas de salud e higiene en el trabajo y los Estados Partes tienen la responsabilidad de adoptar políticas y leyes orientadas a ese fin. Incumbe a todos los Estados Partes establecer una política nacional coherente a este respecto.

Las normas establecidas en el artículo 7 también están relacionadas con el deber de los Estados Partes de reducir progresivamente la duración de la semana de trabajo y garantizar que los trabajadores disfruten de descanso y vacaciones adecuados. Los Estados Partes deben también establecer, para todos los aspectos de este artículo, un nivel de referencia o mínimo y no debe permitirse que las condiciones de trabajo de persona alguna sean inferiores a las establecidas para ese nivel; los Estados Partes también deben establecer medidas coercitivas que garanticen la aplicación de estos derechos.

El derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

- a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
- b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;*
- c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;*
- d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.*

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

El derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a ellos está estrechamente vinculado al derecho a la libertad sindical, que está ampliamente reconocido en todas las disposiciones del derecho internacional sobre derechos humanos. Estos derechos, junto con el derecho de huelga, son fundamentales para la aplicación de los derechos de los trabajadores y demás ciudadanos proclamados en el Pacto.

El artículo 8 establece el derecho a no ser obligado a afiliarse a un sindicato determinado, de conformidad con el término "de su elección" (párr. 1 a)). También incluye el derecho a federarse o confederarse, que no debe estar sujeto al control estatal. Asimismo, debe protegerse el derecho a la negociación colectiva, el derecho a la protección contra la disolución o suspensión de los sindicatos y el derecho a la huelga.

Los Estados Partes disponen de cierto margen de maniobra a la hora de aplicar el artículo 8, como se pone de manifiesto en la disposición relativa a las restricciones en interés de la seguridad nacional y del orden público o de los derechos y libertades ajenos. No obstante, los Estados Partes deben interpretar en sentido estricto estos motivos de exención cuando pretendan invocarlos.

Con respecto a la cuestión de la seguridad nacional, los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, por ejemplo, subrayan que

la violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales socava la verdadera seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. El Estado responsable de una violación a estos derechos no deberá enfocar la seguridad nacional como medio para justificar la adopción de medidas destinadas a suprimir toda oposición a tal violación o para perpetrar prácticas represivas contra la población (Principio 65).

El derecho a la seguridad social y al seguro social

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

En la legislación nacional de numerosos de Estados no está prevista una seguridad social o un seguro social adecuados que protejan a las personas de edad o a las personas que tienen una discapacidad, padecen una enfermedad o se encuentran en otras situaciones que no les permiten obtener los ingresos necesarios para vivir dignamente. Al mismo tiempo, muchos países cuyos Estados ofrecen esa protección están comenzando a transferir la responsabilidad de estas prestaciones al sector privado. Estas cuestiones plantean serios motivos de preocupación en lo que respecta al goce de los derechos que figuran en el Pacto.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pregunta concretamente a los Estados Partes si cuentan con servicios de seguridad social en las siguientes esferas: atención médica, subsidio de enfermedad, subsidio de maternidad, jubilación, subsidio de invalidez, prestación al supérstite, subsidio por accidente de trabajo, subsidio de desempleo y subsidio familiar.

El Comité ha prestado especial atención al goce de los derechos previstos en el artículo 9 por parte de las mujeres, las personas de edad (observación general N° 6 (1995)) y las personas con discapacidad (observación general N° 5 (1994)).

Protección y asistencia a la familia

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

El artículo 10 prevé la protección de la familia, las madres y los niños. Incluye el derecho a contraer matrimonio libremente, lo que pone en tela de juicio la situación de los países donde se celebra el matrimonio sin el consentimiento libre y fundamentado de uno de los cónyuges, casi siempre la mujer. Se debe conceder un grado importante de protección a las madres antes y después del parto. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pide regularmente a los Estados Partes que le informen de si existen grupos concretos de mujeres que no disfruten de esa protección.

El Comité no ha dedicado mucho tiempo a examinar situaciones relacionadas con los derechos de la familia, pero presta una atención cada vez mayor a los derechos del niño estipulados en el párrafo 3 del artículo 10. En especial, se hace hincapié en el trabajo infantil y en las condiciones de vida de los niños. En el sistema de las Naciones Unidas, la labor relacionada con los derechos de los niños es especialmente intensa en el Comité de los Derechos del Niño, con el que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales colabora estrechamente.

El derecho a un nivel de vida adecuado

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

El artículo 11 incorpora una amplia gama de aspectos relacionados con la vida y el sustento de los residentes de los Estados Partes, en concreto la alimentación, el vestido y la vivienda. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dedicado amplia atención a este artículo, en especial al derecho humano a una vivienda adecuada. Hasta el momento, el derecho a una vivienda adecuada es el único derecho previsto en el Pacto al que se ha dedicado totalmente una observación general (Observación general N° 4 (1991)) .

En la Observación general N° 4 se pone de manifiesto la naturaleza amplia de la protección establecida en el artículo 11 y se hacen interpretaciones jurídicas del derecho a una vivienda adecuada que van más

allá de la visión restrictiva que considera que este derecho es simplemente el derecho a un cobijo. En esta observación general, el Comité, que ha prestado mayor atención al derecho a la vivienda que a cualquier otro derecho previsto en el Pacto, establece lo siguiente:

"... el 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... Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte..." (Párr. 7.)

El Comité considera que el concepto de "vivienda adecuada" comprende los siguientes factores: seguridad de la tenencia, disponibilidad de servicios, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

El artículo 11 no denota una situación estacionaria, sino que incluye el derecho "a una mejora continua de las condiciones de existencia" (párr. 1) y las posibilidades asociadas a la cooperación internacional en caso de que los Estados Partes no sean capaces de asegurar la efectividad de los derechos en cuestión. Esta disposición es especialmente importante en períodos de crisis por falta de alimentos o de hambruna.

El Comité ha establecido en varias ocasiones que ciertos Estados Partes habían violado las disposiciones del artículo 11, en concreto como resultado de desahucios forzosos. Esto indica la importancia que el Comité otorga al artículo 11.

El derecho al más alto nivel posible de salud física y mental

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

- a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;*
- b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;*
- c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;*
- d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.*

El reconocimiento del derecho a la salud no significa evidentemente que sus beneficiarios tengan derecho a estar sanos. El Pacto subraya, más bien, la obligación de los Estados Partes de asegurar a sus ciudadanos el disfrute "del más alto nivel posible de salud".

El artículo 12, por lo tanto, hace hincapié en el acceso equitativo a la asistencia sanitaria y a unas garantías mínimas de asistencia sanitaria en caso de enfermedad.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dedicado cada vez más esfuerzos a esclarecer el derecho a la salud y vigilar su cumplimiento. Ha mantenido un debate general sobre ese tema y ha adoptado una observación general sobre los derechos de las personas con discapacidad (Observación general Nº 5 (1994)). El Comité también ha prestado en los últimos años atención creciente a los derechos de las personas infectadas por el VIH y de los enfermos de SIDA.

El derecho a la educación

Artículo 13

1. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.*

2. *Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:*

- a) *La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;*
- b) *La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- c) *La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;*
- d) *Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;*
- e) *Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.*

3. *Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.*

4. *Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.*

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse Parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, el principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.

Los artículos 13 y 14 reconocen que la educación es una condición previa fundamental para el disfrute y la afirmación de los derechos humanos y que la educación afianza los derechos humanos y los principios democráticos básicos. Hace tiempo que la comunidad internacional ha reconocido estas verdades fundamentales, y el decenio 1995-2004 ha sido declarado Decenio de las Naciones Unidas para la educación en la esfera de los derechos humanos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mantuvo un debate general sobre este tema en 1994.

Estos dos artículos garantizan a todos los niños, dondequiera que vivan, el derecho a la enseñanza primaria gratuita y obligatoria. También consagran el derecho al acceso equitativo a la educación y el disfrute equitativo de las instalaciones docentes; la libertad de elegir la educación y de establecer

instituciones docentes; la protección de los alumnos contra medidas disciplinarias inhumanas y la libertad de enseñanza.

El derecho a la cultura y a gozar de los beneficios del progreso científico

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

- a) Participar en la vida cultural;*
- b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;*
- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.*

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Los derechos a gozar de la cultura, a participar en la vida cultural y a beneficiarse de los adelantos científicos constituyen la base del artículo 15. Aunque estas cuestiones podrían parecer ajenas a los derechos humanos, tienen una importancia fundamental para los principios de la igualdad de trato, la libertad de expresión, el derecho a recibir e impartir información y el derecho al pleno desarrollo de la personalidad humana.

A menudo puede ocurrir que los Estados ataquen o ridiculicen determinados atributos culturales para intentar favorecer a un grupo nacional, racial o étnico en detrimento de otro, por citar sólo un ejemplo de la importancia de los derechos en cuestión. Además, entre estos derechos se incluye el derecho a participar en la vida de la sociedad, interpretando en sentido amplio el término "cultura".

El derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones tiene por objeto asegurar que todos los miembros de la sociedad puedan gozar de los adelantos científicos, en especial los grupos desfavorecidos. Incluye el derecho de todos a buscar y recibir información sobre los adelantos resultantes de los nuevos conocimientos científicos, y el derecho a tener acceso a cualesquier novedad que pueda acrecentar el disfrute de los derechos contenidos en el Pacto.

5. Aplicabilidad del Pacto en la legislación interna

... Debe hacerse un esfuerzo concertado para garantizar el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel social, regional e internacional.

Declaración y Programa de Acción de Viena (parte II, párr. 98)

Aunque el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puede ayudar a aplicar el Pacto desde una perspectiva internacional, en última instancia la eficacia de este instrumento depende de las medidas que adopten los gobiernos para dar cumplimiento efectivo a sus obligaciones legales internacionales. A este respecto, el Comité ha reconocido la importancia esencial de que los Estados adopten medidas legislativas apropiadas e instituyan recursos legales, lo que indica el verdadero carácter legal de los derechos económicos, sociales y culturales.

La necesidad de aplicar las disposiciones del Pacto mediante legislación interna está en consonancia con el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, en que se estipula que "Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado". De hecho, con frecuencia el Pacto exige que se adopten medidas legislativas cuando la legislación vigente se contradice con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto.

En los Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se subraya que "Los Estados Partes deberán dotarse de recursos efectivos, tales como las apelaciones ante un magistrado, cuando sea necesario" (Principio 19). Habida cuenta de que aún no existe un procedimiento para la presentación de quejas individuales a tenor del Pacto, la plena aplicación de los derechos que contiene este instrumento depende tanto o más de la existencia de leyes y recursos apropiados a nivel nacional.

Como mínimo, las judicaturas nacionales y locales de los Estados Partes deben considerar que normas internacionales de derechos humanos como el Pacto constituyen una ayuda para la interpretación del derecho interno y aseguran que éste se interpreta y aplica en consonancia con las disposiciones de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado de que trate. Desde la perspectiva del derecho internacional, el principio fundamental es que los tribunales deben evitar que los gobiernos de sus respectivos países incurran en la violación de los términos de un tratado internacional que hayan ratificado .

En lo que atañe a la justiciabilidad de los derechos contenidos en el Pacto -es decir, a la posibilidad de que puedan someterse a revisión judicial- el Comité ha afirmado en su Observación general N° 3 (1990) que:

Entre las medidas que cabría considerar apropiadas, además de las legislativas, está la de ofrecer recursos judiciales en lo que respecta a derechos que, de acuerdo con el sistema jurídico nacional, puedan considerarse justiciables... (Párr. 5.)

A este respecto el Comité ha indicado que varios artículos del Pacto pueden aplicarse de inmediato, en particular el artículo 3, el inciso i) del apartado a) del artículo 7, el artículo 8, el párrafo 3 del artículo 10, el apartado a) del párrafo 2 y los párrafos 3 y 4 del artículo 13, y el párrafo 3 del artículo 15. También ha subrayado, con respecto al derecho a una vivienda adecuada, por ejemplo, que "las instancias de desahucios forzados son *prima facie* incompatibles con los requisitos del Pacto y sólo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional". Para dar efecto a esas obligaciones en el ámbito nacional, es evidente que a los tribunales nacionales les corresponderá la importante función de vigilar que se respeten los derechos en cuestión.

6. Vigilancia de la aplicación del Pacto: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Creación y composición del Comité

A diferencia de los otros cinco órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se creó en virtud del instrumento correspondiente. Antes bien, el Comité fue creado por el Consejo Económico y Social, a raíz de la defectuosa actuación de dos órganos a los que se había encomendado anteriormente la vigilancia del Pacto.

El Comité, creado en 1985, se reunió por primera vez en 1987 y hasta la fecha ha celebrado 14 períodos de sesiones. En un principio el Comité se reunía anualmente, pero ahora lo hace dos veces al año, celebrando dos períodos de sesiones de tres semanas cada uno que por lo general tienen lugar en mayo y en noviembre-diciembre. Celebra todas sus sesiones en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra.

El Comité lo integran 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos. Los miembros del Comité son independientes y actúan a título personal, no como representantes de los

gobiernos. Actualmente integran el Comité 13 hombres y 5 mujeres. El propio Comité elige su Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator.

Los miembros del Comité son elegidos por el Consejo Económico y Social para mandatos de cuatro años y pueden ser reelegidos si se les selecciona para ello. Así, el Comité es un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social y su autoridad oficial dimana de ese órgano. Las elecciones se realizan por votación secreta a partir de una lista de personas propuesta por los Estados Partes en el Pacto. Por lo tanto, los Estados que no han ratificado el Pacto no pueden nombrar a sus propios nacionales para cargos en el Comité. En el proceso de selección se observan los principios de distribución geográfica equitativa y de representación de distintos sistemas sociales y jurídicos. El Centro de Derechos Humanos de las Naciones Unidas presta sus servicios al Comité.

¿Qué hace el Comité?

La función primordial del Comité es vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Partes. Para ello se esfuerza en fomentar un diálogo constructivo con los Estados Partes y procura determinar por diversos medios si los Estados Partes aplican adecuadamente o no las normas contenidas en el Pacto, y cómo podrían mejorarse la aplicación y el cumplimiento del Pacto para que todas las personas con derecho a gozar de los derechos consagrados en el Pacto puedan efectivamente gozar de ellos plenamente.

Inspirándose en la competencia jurídica y la experiencia práctica de sus miembros, el Comité también puede ayudar a los gobiernos a cumplir con sus obligaciones en virtud del Pacto, formulando sugerencias y recomendaciones específicas legislativas, de política y de otra índole, para la realización más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales.

¿Cómo presentan los Estados Partes sus informes al Comité?

De conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto, los Estados Partes se comprometen a presentar informes periódicos al Comité -en el plazo de dos años a contar desde de la entrada en vigor del Pacto en el Estado de que se trate, y de ahí en adelante una vez cada cinco años- en los que se señalarán las medidas legislativas, judiciales, de política y de otra índole que hayan adoptado con el fin de asegurar el goce de los derechos previstos en el Pacto. También se pide a los Estados Partes que presenten información detallada sobre el grado de cumplimiento de los derechos en zonas en que se haya tropezado con dificultades específicas a este respecto.

El Comité ha contribuido al proceso de presentación de informes proporcionando a los Estados Partes un conjunto detallado de directrices relativas a los informes, de 24 páginas de extensión, en el que se especifica el tipo de información que necesita el Comité para vigilar eficazmente el cumplimiento del Pacto.

El requisito de la presentación de informes es mucho más que un mero compromiso formalista. Aunque el proceso de presentación de informes experimenta diversas dificultades, entre ellas la del incumplimiento de ese requisito por muchos Estados Partes y la de los problemas relacionados con las limitaciones económicas de los Estados, el mecanismo cumple varias funciones importantes. Entre éstas figuran la función de examen inicial, la función de supervisión, la función de formulación de política, la función de escrutinio público, la función de evaluación, la función de reconocimiento de los problemas y la función de intercambio de información.

El Comité ha hecho hincapié en que las obligaciones de presentar informes que impone el Pacto cumplen siete objetivos principales. En su Observación general N° 1 (1989), el Comité enunció estos objetivos en los términos siguientes:

1. Asegurar que el Estado Parte emprenda un examen amplio de la legislación, las normas y procedimientos administrativos y las diversas prácticas nacionales para ajustarlas en todo lo posible a las disposiciones del Pacto.

2. Garantizar que el Estado Parte vigile de manera constante la situación real con respecto a cada uno de los derechos enumerados para evaluar la medida en que todos los individuos que se encuentran en el país disfrutan de los diversos derechos.
3. Proporcionar una base para que el gobierno elabore políticas claramente formuladas y cuidadosamente adaptadas para la aplicación del Pacto.
4. Facilitar el examen público de las políticas de los gobiernos con respecto a la aplicación del Pacto y estimular la participación de los diversos sectores de la sociedad en la formulación, aplicación y revisión de las políticas pertinentes.
5. Proporcionar una base sobre la cual el propio Estado Parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva los progresos hechos hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto.
6. Permitir que el Estado Parte comprenda mejor los problemas y limitaciones que impiden la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
7. Facilitar el intercambio de información entre los Estados Partes y ayudar a comprender mejor los problemas comunes y el tipo de medidas que pueden adoptarse para la realización efectiva de cada uno de los derechos contenidos en el Pacto.

El Comité examina normalmente unos cinco o seis informes de Estados Partes cada período de sesiones. Si un Estado Parte que ha presentado un informe programado para su examen por el Comité en un determinado período de sesiones procura diferir la presentación del informe a última hora, el Comité no le concede ese aplazamiento, y procede a realizar el examen, incluso en ausencia de representantes del Estado Parte.

El Comité también ha tenido que resolver problemas de no presentación de informes, y de presentación de los informes con un atraso considerable. Respondiendo a tales situaciones, el Comité notifica a los Estados Partes morosos su intención de examinar esos informes en futuros períodos de sesiones específicos. Si no se presenta el informe, el Comité procede entonces a examinar la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en el Estado de que se trate tomando en cuenta toda la información disponible.

La presentación de informes y el Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones

Cuando los Estados Partes presentan sus informes, el Comité sigue un procedimiento de examen estándar. Una vez recibidos, tramitados y traducidos por la Secretaría, los informes de los Estados Partes son examinados inicialmente por un Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones del Comité integrado por cinco personas, el cual se reúne seis meses antes de que el Comité en pleno examine un informe. El Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones efectúa un estudio preliminar del informe, nombra a un miembro para que examine específicamente cada informe y prepara listas escritas de preguntas basadas en las disparidades encontradas en los informes que luego se remiten a los Estados Partes pertinentes. A continuación se pide a los Estados Partes que respondan por escrito a esas preguntas antes de comparecer ante el Comité.

La presentación de informes

Se recomienda muchísimo a los representantes de los Estados que presentan un informe que asistan a las sesiones en que el Comité examina sus respectivos informes. Esas delegaciones están casi siempre presentes durante el proceso, que por lo general abarca un período de dos días. Las delegaciones hacen primeramente algunas observaciones introductorias y responden a las preguntas formuladas por escrito por el Grupo de Trabajo anterior al período de sesiones. A continuación los organismos especializados de las Naciones Unidas presentan información atinente al informe que se examina. Luego los miembros del Comité formulan preguntas y observaciones al Estado Parte que comparece ante él. A continuación se concede un nuevo plazo a los representantes de los Estados Partes para que respondan, con la mayor

precisión posible, por lo general no el mismo día, a las preguntas y observaciones que se les hicieron. Si no se responde adecuadamente a las preguntas, el Comité suele pedir al Estado Parte que le facilite información adicional para su examen en futuros períodos de sesiones.

Observaciones finales: el Comité decide

Una vez que el Comité ha terminado su análisis de los informes y que los Estados Partes han comparecido ante él, el Comité concluye su examen de los informes presentados por los Estados Partes publicando unas "observaciones finales" que constituyen la decisión a que ha llegado el Comité acerca de la situación del Pacto en el Estado Parte en cuestión. Las observaciones finales se dividen en cinco secciones: a) introducción; b) aspectos positivos; c) factores y dificultades que obstaculizan la aplicación del Pacto; d) principales motivos de preocupación; e) sugerencias y recomendaciones. Las observaciones finales se aprueban en sesión privada, y se dan a conocer al público el último día de cada período de sesiones.

En algunas ocasiones el Comité ha llegado a la conclusión de que se han producido violaciones del Pacto, y ha instado posteriormente a los Estados Partes a que desistan de toda nueva violación de los derechos de que se trate.

Todos los derechos humanos son susceptibles de violación, y los derechos económicos, sociales y culturales no son ninguna excepción. En los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalan las siguientes circunstancias que constituyen violaciones del Pacto por un Estado Parte (principio 72): a) el Estado Parte no logra adoptar una medida exigida por el Pacto; b) no logra remover, a la mayor brevedad posible y cuando deba hacerlo, todos los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho; c) no logra aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige que aplique sin dilación; d) no logra, intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada y para cuya satisfacción está capacitado; e) aplica una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo; f) 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 deba a una falta de recursos; g) no logra presentar los informes exigidos por el Pacto.

Aunque las observaciones finales del Comité, en particular sus sugerencias y recomendaciones, no son de carácter legalmente vinculante, revelan la opinión del único órgano de expertos encargado de hacer esas declaraciones y capaz de hacerlas. En consecuencia, los Estados Partes que hicieran caso omiso de esas opiniones o que no las acataran en la práctica estarían demostrando mala fe en el cumplimiento de sus obligaciones derivadas del Pacto. En varios casos se han observado cambios en materia de política, práctica y legislación que se debieron por lo menos en parte a las observaciones finales del Comité.

Además de estas observaciones finales, a veces el Presidente dirige cartas a los Estados Partes informándoles de las preocupaciones del Comité.

El Comité también adopta proyectos de decisiones para su eventual aprobación por el Consejo Económico y Social, siempre que esa aprobación sea necesaria. Tal es en general el caso cuando el Comité pide a un Estado Parte que le expida una invitación para visitar el país y proporcionar al gobierno la asistencia técnica y de otra índole que pueda necesitar para aplicar más cabalmente las disposiciones del Pacto y hacerlas cumplir. Hasta la fecha el Comité ha pedido en dos ocasiones que se le invitara a visitar los territorios de Estados Partes (la República Dominicana y Panamá). Sin embargo, sólo en uno de estos casos (Panamá) recibió la invitación necesaria del Estado Parte, y la misión se realizó en abril de 1995.

Facilitando la claridad interpretativa

a) Observaciones generales

En 1988 el Comité decidió comenzar a preparar unas "observaciones generales" sobre los derechos y las disposiciones contenidos en el Pacto con miras a asistir a los Estados Partes en el cumplimiento de sus obligaciones concernientes a la presentación de informes y contribuir a aclarar más la interpretación de la intención, el significado y el contenido del Pacto. Además, el Comité considera que la aprobación de observaciones generales es una manera de promover la aplicación del Pacto por los Estados Partes, al señalarse a la atención de éstos las carencias reveladas en muchos de sus informes y promover que determinadas disposiciones del Pacto reciban mayor atención de los Estados Partes, los organismos de las Naciones Unidas y otras entidades, con miras a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos proclamados en el Pacto.

Las observaciones generales son un medio decisivo para la generación de jurisprudencia, y ofrecen a los miembros del Comité un método para llegar a un acuerdo consensuado sobre la interpretación de las normas incorporadas en el Pacto.

Hasta abril de 1996 el Comité había adoptado seis observaciones generales, a saber:

- Observación general N° 1 (1989) sobre la presentación de informes por parte de los Estados Partes;
- Observación general N° 2 (1990) sobre las medidas de asistencia técnica internacional (artículo 22 del Pacto);
- Observación general N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto);
- Observación general N° 4 (1991) sobre el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto);
- Observación general N° 5 (1994) sobre las personas con discapacidad;
- Observación general N° 6 (1995) sobre los derechos económicos, sociales y culturales de las personas de edad.

Es probable que en un futuro próximo el Comité considere la posibilidad de adoptar nuevas observaciones generales sobre cuestiones como el derecho a la salud, la aplicación nacional del Pacto, los desahucios forzados y el Pacto, las cláusulas de no discriminación del Pacto (párrafo 2 del artículo 2), el derecho a la alimentación y otras.

b) Debates generales

En cada uno de sus períodos de sesiones, el Comité dedica un "día de debate general" a disposiciones concretas del Pacto, en particular a temas de derechos humanos o de otra índole que le incumben directamente, con el propósito de profundizar su comprensión de los asuntos en cuestión. El Comité ha procurado aprovechar una gama muy amplia de conocimientos especializados durante esos debates, y a tal fin ha dialogado con relatores especiales de las Naciones Unidas, expertos de organizaciones no gubernamentales pertinentes y representantes de organismos especializados de las Naciones Unidas.

Hasta la fecha se han celebrado debates generales sobre el derecho a la alimentación (1989); los derechos a la vivienda (1990); los indicadores económicos y sociales (1991); el derecho a participar en la vida cultural (1992); el derecho de las personas de edad y los ancianos (1993); el derecho a la salud (1993); la función de las redes de seguridad social como medio de proteger los derechos económicos, sociales y culturales, con particular referencia a las situaciones que suponen un importante ajuste estructural y/o la transición a una economía de mercado (1994); la educación en la esfera de los derechos humanos (1994); la interpretación y aplicación práctica de las obligaciones que incumben a los Estados Partes (1995); y un proyecto de protocolo facultativo del Pacto (1995).

7. La sociedad civil y la labor del Comité

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la

pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los derechos humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los derechos humanos y la lucha contra la pobreza extrema.

Declaración y Programa de Acción de Viena (parte I, párr. 25)

El Comité ha reconocido desde hace mucho tiempo la importante contribución que la sociedad civil puede aportar a la obtención de información sobre la situación del Pacto en los Estados Partes. El Comité fue el primer órgano creado mediante un tratado que proporcionó a las organizaciones no gubernamentales la oportunidad de presentar declaraciones por escrito y oralmente sobre cuestiones relativas al disfrute o no disfrute de los derechos enunciados en el Pacto en países concretos.

El primer día de cada período de sesiones del Comité, la sesión de la tarde se dedica a ofrecer a las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales y también a las organizaciones de base de la comunidad la oportunidad de expresar sus opiniones sobre la medida en que los Estados Partes aplican o no el Pacto. El Comité escuchará las declaraciones orales de las organizaciones no gubernamentales siempre que la información se centre específicamente en las disposiciones del Pacto, guarde estrecha relación con las cuestiones examinadas sometidas a su consideración, sea fidedigna y no sea abusiva. En los últimos años las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias de base han aprovechado cada vez más este procedimiento y han proporcionado al Comité testimonios por escrito, grabaciones y vídeos en los que se sostenía que en algunos Estados Partes no se respetan algunos derechos económicos, sociales y culturales.

El Comité ha indicado que los objetivos del procedimiento seguido en el caso de las organizaciones no gubernamentales son formarse una opinión lo más cabal posible de la situación, sondear la exactitud y pertinencia de información que seguramente habría conocido de todas formas, y hacer que el proceso de recepción de la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales sea más transparente.

Las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones de base de la comunidad que deseen proporcionar al Comité información nueva y fidedigna pueden dirigirse por escrito a la secretaría del Comité varios meses antes de cada período de sesiones, solicitando concretamente que se les autorice a participar en el procedimiento seguido con las organizaciones no gubernamentales. Los grupos que posean material escrito también pueden remitirlo a la secretaría y asistir a las sesiones del Comité. Pueden asistir igualmente a las sesiones del Comité las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por las Naciones Unidas y también otros grupos relacionados con esas organizaciones. De conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo Económico y Social, las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas pueden presentar declaraciones por escrito al Comité en todo momento. Las sesiones del Comité están por lo general abiertas al público, con la excepción de las reuniones en que aquél prepara sus observaciones finales, que se celebran en privado.

La participación activa de organizaciones no gubernamentales en la labor del Comité también ha resultado fundamental para lograr la distribución amplia de información sobre el Pacto y el Comité a nivel nacional y local. En muchos casos esas organizaciones han recibido considerable atención de los medios de información de sus países respectivos tras la adopción de observaciones finales concernientes a los Estados en cuestión

8. Hacia un procedimiento de denuncia oficial (protocolo facultativo)

En la actualidad los individuos o grupos que estiman que se han violado sus derechos reconocidos en el Pacto no pueden presentar denuncias oficiales ante el Comité. La falta del procedimiento pertinente limita considerablemente la capacidad del Comité de elaborar jurisprudencia y, desde luego, limita enormemente las posibilidades de que las víctimas de infracciones del Pacto obtengan reparación internacional.

Muchos argumentos apoyan la adopción de un procedimiento de denuncia conforme al Pacto. Esos argumentos incluyen el mejor goce por parte de las personas de los derechos económicos, sociales y culturales; el incremento de la responsabilidad de los Estados Partes ante la comunidad internacional; mayor congruencia en la categoría jurídica y la seriedad atribuidas a ambos pactos internacionales; mayor precisión de los derechos y deberes que dimanar de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la afirmación estructural y concreta de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos. También se afirma que ese procedimiento alentaría a los Estados Partes a instituir recursos similares a nivel local y nacional.

El Comité viene dedicando cada vez mayor atención a la posibilidad de elaborar un protocolo facultativo de esa índole desde 1990 y en varias ocasiones ha debatido el asunto a fondo. En su sexto período de sesiones, celebrado en 1991, el Comité se declaró favorable a la redacción de un protocolo facultativo "porque así se reforzarían a la vez la aplicación práctica del Pacto y el diálogo con los Estados Partes, lo que permitiría fijar más la atención de la opinión pública en los derechos económicos, sociales y culturales".

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993, dio nuevo impulso a esta iniciativa al afirmar, en la Declaración y Programa de Acción de Viena por ella aprobados, que el Comité debía proseguir sus esfuerzos encaminados a ese fin. El Comité ha preparado un proyecto de protocolo facultativo que aún debe ser aprobado oficialmente por los órganos pertinentes de las Naciones Unidas.

Muchas otras iniciativas también se han referido a la conveniencia de incluir un procedimiento de denuncia conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, iniciativas que han hecho que aumente el apoyo con que cuenta este medio de fortalecer tan esencial tratado de derechos humanos.

Mientras llega la adición de ese protocolo facultativo, los beneficiarios de los derechos proclamado en el Pacto pueden seguir recurriendo a los procedimientos generales del Comité, y pueden seguir utilizando el denominado "procedimiento de petición oficioso" previsto en las modalidades de actuación del Comité .

9. Participación de las organizaciones no gubernamentales en las actividades del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

En su octavo período de sesiones, celebrado en mayo de 1993, el Comité adoptó el siguiente procedimiento en relación con la participación de las organizaciones no gubernamentales en sus actividades (E/1994/23, párr.354) :

A. Información facilitada por escrito

1. El Comité reitera la invitación de larga data que ha hecho a las organizaciones no gubernamentales para que sometan por escrito, en cualquier momento, información relacionada con cualquier aspecto de su labor.

B. Información facilitada oralmente

2. Además de la información presentada por escrito, al comienzo de cada reunión del grupo de trabajo del Comité anterior al período de sesiones se dedicará un breve espacio de tiempo para que las organizaciones no gubernamentales puedan presentar la información oral pertinente a los miembros del grupo de trabajo.

3. Además, el Comité dedicará parte de la primera tarde de cada uno de los períodos de sesiones para poder recibir información oral de las organizaciones no gubernamentales. Esa información deberá: a) centrarse específicamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; b) guardar estrecha relación con las cuestiones examinadas sometidas a la consideración del Comité; c) ser fidedigna; y d) no ser abusiva. Se abrirá la sesión correspondiente, que contará con servicios de interpretación, pero las actuaciones no se harán constar en las actas resumidas.

Los objetivos de la reunión son los siguientes: permitir que el Comité se forme una opinión lo más cabal posible de la situación; sondear la exactitud y pertinencia de información que seguramente habría conocido de todas formas; hacer que el proceso de recepción de la información proporcionada por las organizaciones no gubernamentales sea más transparente y abierto de lo que permite el sistema actual.

4. Las organizaciones no gubernamentales que deseen presentar información oral deberán informar al Comité con antelación. En los casos en que el Comité reciba más solicitudes de las que pueda estudiar en el escaso tiempo de que dispone, el Presidente del Comité, en consulta con la Mesa, determinará con un criterio objetivo a qué organizaciones no gubernamentales se invitará a que hagan exposiciones orales.

5. En la medida en que cualquier miembro del Comité aluda a la información que se haya proporcionado por escrito al Comité con arreglo a esos procedimientos en las preguntas que se formulen al Estado Parte, el gobierno en cuestión y todas las demás partes interesadas deberán poder consultar la información pertinente.

6. El Comité pide al Presidente que, conjuntamente con la secretaría, dé la mayor publicidad posible a estos procedimientos.

El Comité acordó que ese procedimiento se reflejara en el reglamento de la forma debida y en estos mismos términos.

Toda solicitud de más información sobre el Pacto o la labor del Comité, o cualquier información que se desee señalar a la atención del Comité, puede dirigirse a:

Secretario
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,
Centro de Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
8-14 avenue de la Paix 1211 Ginebra 10, Suiza
tel.: (41 22) 917 3968
fax: (41 22) 917 0099
correo electrónico: atikhonov.hchr@unog.ch