

DIRECTRICES DE MAASTRICHT SOBRE VIOLACIONES A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Maastricht, 22-26 de enero de 1997

INTRODUCCIÓN

Con motivo del décimo aniversario de los Principios de Limburg sobre la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante 'Principios de Limburg'), entre el 22-26 de enero de 1997, se reunió en Maastricht un grupo de más de treinta expertos invitados por la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra, Suiza), el Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan (Cincinnati, Ohio, Estados Unidos de América), y el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). Dicha reunión tuvo como objetivo ampliar el entendimiento de los Principios de Limburg con respecto a la naturaleza y el alcance de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las respuestas y recursos adecuados a los mismos.

Los participantes acordaron unánimemente en las siguientes directrices las cuales, a su entender, reflejan la evolución del derecho internacional a partir del año 1986. Estas directrices tienen como propósito ser de utilidad para todos los que se dedican a conocer e identificar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y ofrecer recursos a las mismas, y en particular, aquellas entidades encargadas de la vigilancia y administración de justicia a los niveles nacional, regional e internacional.

LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

1. A partir de la aprobación de los Principios de Limburg en 1986, las condiciones económicas y sociales de más de 1.600 millones de personas se han deteriorado a una velocidad alarmante mientras que para más de la cuarta parte de la población mundial las mismas han mejorado, también a un ritmo dramático. En las últimas tres décadas, la brecha entre ricos y pobres se ha duplicado, con el resultado de que la quinta parte más pobre de la población mundial percibe el 1,4% de la renta mundial mientras que la quinta parte más rica percibe el 85%. El impacto de esta brecha en la vida de la gente es especialmente dramático y, para una parte significativa de la humanidad el goce de los derechos económicos, sociales y culturales es ilusorio.

2. Desde el fin de la guerra fría, en todas las regiones del mundo existe una tendencia a limitar la función del Estado, confiando en el mercado para solucionar los problemas del bienestar humano que a menudo responden a condiciones generadas por instituciones y mercados financieros internacionales y nacionales y en el afán de atraer inversiones provenientes de empresas multinacionales que disponen de más riqueza y poder que muchos Estados. Ahora ya no se da por sentado que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales depende en gran medida de la acción del Estado. Sin embargo, conforme al derecho internacional, el Estado sigue siendo el responsable de asegurar la realización de dichos derechos. Si bien las tendencias aquí mencionadas complican la tarea de responder a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, se vuelve cada vez más urgente tomar en serio estos derechos y, por consiguiente, ocuparse de responsabilizar a los gobiernos que no cumplan sus obligaciones en esta materia.

3. Desde 1986, en el plano legal también ha habido avances significativos que han realzado los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo la jurisprudencia emergente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la aprobación de instrumentos como la Carta Social Europea Revisada de 1996, el Protocolo Facultativo de la Carta Europea Constituyendo un Régimen de Reclamaciones Colectivas y el Protocolo de San Salvador a la Convención Americana sobre los Derechos Humanos en la Esfera de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988. Los gobiernos se han comprometido a dar una respuesta más eficaz a los derechos económicos, sociales y culturales dentro del marco de las siete Conferencias Mundiales de las Naciones Unidas (1992-1996). Asimismo, existe la posibilidad de mejorar la rendición de cuentas en casos de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales mediante los proyectos de Protocolo Facultativo para el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. En la misma forma, se han visto adelantos significativos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales dentro de los movimientos de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales regionales e internacionales.

4. Hoy en día es indudable que los derechos humanos en su conjunto son indivisibles, interdependientes, interrelacionados e de igual importancia para la dignidad humana. En vista de lo anterior, los Estados tienen la misma responsabilidad en cuanto a las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y las violaciones a los derechos civiles y políticos.

5. Al igual que los derechos civiles y políticos, conforme al derecho internacional, el incumplimiento de un Estado Parte con una obligación relativa a los derechos económicos, sociales y culturales adquirida por medio de un tratado constituye una violación de dicho tratado. Fundamentándose en los Principios de Limburgo, las consideraciones presentadas a continuación se refieren principalmente al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "el Pacto"). Sin embargo, tienen igual valor en la interpretación y aplicación de otras normas del derecho internacional y del derecho interno en materia de los derechos económicos, sociales y culturales.

EL SIGNIFICADO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir

6. Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales imponen sobre los Estados tres tipos de obligaciones distintas: las obligaciones de respetar, proteger y cumplir. El incumplimiento de cualquiera de estas tres obligaciones constituye una violación a dichos derechos. La obligación de respetar requiere que el Estado se abstenga de obstaculizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la vivienda se infringe si el Estado lleva a cabo expulsiones forzosas arbitrarias. La obligación de proteger exige al Estado prevenir violaciones a estos derechos por parte de terceros. Así, el no asegurar que los empleadores privados cumplan las normas básicas de trabajo podría constituir una violación al derecho a trabajar o a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias. La obligación de cumplir requiere que el Estado adopte las medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole adecuadas para lograr la plena efectividad de dichos derechos. Así, podría constituirse una violación si el Estado no proporciona la atención primaria de salud esencial a las personas que lo necesiten.

Las obligaciones de conducta y resultado

7. Las obligaciones de respetar, proteger y cumplir incluyen elementos de obligación de conducta y de obligación de resultado. La obligación de conducta exige acciones racionalmente concebidas con el propósito de asegurar el ejercicio de un derecho específico. Por ejemplo, en el caso del derecho a la salud, la obligación de conducta podría implicar la aprobación y ejecución de un plan de acción destinado a reducir el índice de mortalidad materna. La obligación de resultado requiere que los Estados cumplan objetivos concretos que satisfagan una norma sustantiva precisa. Por ejemplo, con respecto al derecho a la salud, la obligación de resultado exige que se reduzca la tasa de mortalidad materna a los niveles acordados en la Conferencia Internacional de El Cairo sobre la Población y el Desarrollo de 1994 y la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing sobre la Mujer de 1995.

Margen de discreción

8. Al igual que con los derechos civiles y políticos, los Estados cuentan con un margen de discreción en la selección de los mecanismos a usar para hacer efectivas sus respectivas obligaciones. Tanto la práctica de los Estados, como la forma en que las entidades internacionales de supervisión de tratados y los tribunales nacionales aplican las normas legales a casos y situaciones concretos, han contribuido a la evolución de normas mínimas universales y a una comprensión común acerca del alcance, la naturaleza y las limitaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. El que la plena efectividad de la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales solo pueda lograrse progresivamente, como ocurre también con la mayoría de los derechos civiles y políticos, no cambia la naturaleza de la obligación legal que requiere que los Estados adopten algunas medidas de forma inmediata y otras a la mayor brevedad posible. Por lo consiguiente, al Estado le corresponde la obligación de demostrar logros cuantificables encaminados a la plena efectividad de los derechos aludidos. Los Estados no pueden recurrir a las disposiciones relativas a la "aplicación progresiva" del artículo 2 del Pacto como pretexto del incumplimiento. Del mismo modo, los Estados no pueden justificar la derogación o limitación de los derechos reconocidos en el Pacto en base a diferencias en las tradiciones sociales, religiosas o culturales.

Obligaciones mínimas esenciales

9. Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]". Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza." Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.

Disponibilidad de recursos

10. En muchos casos, la mayoría de los Estados pueden cumplir dichas obligaciones sin mayores dificultades y sin que esto tenga implicaciones significativas en cuanto a los recursos. En otros casos, sin embargo, la plena realización de los derechos puede depender de la disponibilidad de los recursos financieros y materiales adecuados. No obstante, de conformidad con los Principios de Limburg 25-28, y tal como lo reafirma la jurisprudencia evolutiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Políticas Estatales

11. Existe una violación de los derechos económicos, sociales y culturales cuando un Estado lleva a cabo, por acción u omisión, cualquier política o práctica que intencionalmente viola o ignora las obligaciones previstas en el Pacto, o cuando no alcanza la correspondiente norma de conducta o resultado establecida. Asimismo, constituye una violación del Pacto cualquier tipo de discriminación fundada en la raza, el color, el sexo, la lengua, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición cuyo objeto o resultado sea invalidar o menoscabar el goce o ejercicio en pie de igualdad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Discriminación sexual

12. Las discriminaciones contra la mujer con respecto a los derechos reconocidos en el Pacto se entienden a la luz de la norma de igualdad de la mujer establecida en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Dicha norma exige la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer incluida la discriminación sexual que resulta de desventajas sociales y culturales y otras desventajas estructurales.

Incapacidad de cumplir

13. Para determinar cuales acciones u omisiones constituyen una violación a los derechos económicos, sociales y culturales, es importante distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. Un Estado que afirma que no puede cumplir con su obligación por motivos ajenos a su control, tiene la responsabilidad de comprobar que esto es el caso. Por ejemplo, el cierre temporal de una institución de enseñanza debido a un terremoto constituiría una circunstancia ajena al control del Estado, mientras que la eliminación de un régimen de seguridad social sin contar con un programa de sustitución adecuado, demostraría la falta de voluntad política, de parte del Estado, de cumplir con sus obligaciones.

Violaciones mediante actos de comisión

14. Las acciones directas de los Estados o de otras entidades no reguladas adecuadamente por el Estado pueden resultar en violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. A continuación se mencionan algunos ejemplos de dichas violaciones:

- (a) La anulación o suspensión de cualquier legislación que sea necesaria para seguir ejerciendo un derecho económico, social y cultural que esté vigente en ese momento;
- (b) La denegación activa de estos derechos a determinados individuos o grupos mediante cualquier forma de discriminación legislada o impuesta;
- (c) El apoyo activo a cualquier medida adoptada por terceros que sea contraria a los derechos económicos, sociales y culturales;
- (d) La aprobación de cualquier legislación o política que sea claramente incompatible con las obligaciones legales preexistentes relativas a estos derechos, salvo cuando esto se hace con el propósito y efecto de aumentar la igualdad y mejorar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos más vulnerables;
- (e) La adopción de cualquier medida que sea intencionalmente regresiva y que reduzca el nivel de protección de cualquiera de estos derechos;
- (f) La obstaculización o interrupción intencional de la realización progresiva de un derecho previsto en el Pacto, salvo cuando el Estado actúa dentro de los parámetros de una limitación estipulada en el Pacto o debido a la falta de recursos disponibles o fuerza mayor;
- (g) La reducción o desviación de un gasto público específico, cuando dicha reducción o desviación resulta en la imposibilidad del goce de estos derechos y no sea acompañada por la adopción de medidas adecuadas que aseguren a todos la subsistencia mínima.

Violaciones mediante actos de omisión

15. Las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales también pueden resultar de la omisión o incumplimiento del Estado en relación a la adopción de las medidas necesarias derivadas de sus obligaciones legales. A continuación se menciona algunos ejemplos de dichas violaciones:

- (a) La no adopción de las medidas adecuadas estipuladas en el Pacto;
- (b) La no modificación o revocación de cualquier legislación que sea claramente inconsistente con una obligación prevista en el Pacto;
- (c) La no aplicación de legislaciones o ejecución de políticas destinadas a hacer efectivas las disposiciones en el Pacto;
- (d) La no regulación de actividades de particulares o grupos para evitar que éstos violen los derechos económicos, sociales y culturales;
- (e) La no utilización al máximo de los recursos disponibles para lograr la plena realización del Pacto;
- (f) La falta de vigilancia de la efectividad de los derechos económicos sociales y culturales, incluyendo la elaboración y aplicación de criterios e indicadores para evaluar el acatamiento;
- (g) La no eliminación inmediata de los obstáculos que debe eliminar para permitir la efectividad inmediata de un derecho garantizado en el Pacto;
- (h) La no aplicación inmediata de un derecho que debe tener efectividad inmediata conforme al Pacto;
- (i) El no cumplimiento de la norma mínima internacional de realización cuando dicho cumplimiento queda dentro de sus posibilidades;
- (j) Cuando el Estado, al celebrar convenios bilaterales o multilaterales con otro Estado y con organizaciones internacionales o empresas multinacionales, no tenga en cuenta sus obligaciones legales internacionales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales.

RESPONSABILIDAD DE LAS VIOLACIONES

Responsabilidad del Estado

16. En principio se puede atribuir la responsabilidad de las violaciones mencionadas en la Sección II al Estado dentro de cuya jurisdicción se producen. Por lo tanto, para corregir estas violaciones, el Estado responsable deberá crear mecanismos de vigilancia, investigación, procesamiento y recursos para las víctimas.

Dominación u ocupación extranjera

17. En circunstancias de dominación extranjera, la privación de los derechos económicos, sociales y culturales podría ser imputable al Estado ejerciendo el control efectivo sobre el territorio en alusión. Esto es cierto en situaciones de colonialismo u otras formas de dominación extranjera y ocupación militar. La autoridad dominante u ocupante es la responsable de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, existen otras circunstancias en las cuales los Estados actuando de manera conjunta violan los derechos económicos, sociales y culturales.

Acciones de entidades no estatales

18. Un elemento de la obligación de proteger es la responsabilidad del Estado de asegurar que entidades privadas o particulares, incluidas las empresas transnacionales sobre las cuales ejerce jurisdicción, no violen los derechos económicos, sociales y culturales de las personas. Los Estados son responsables de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que resultan cuando no controlan con la debida diligencia la conducta de dichos actores no estatales.

Acciones de organizaciones internacionales

19. Las obligaciones de los Estados de proteger los derechos económicos, sociales y culturales incluyen también su participación en organizaciones internacionales en las cuales actúan colectivamente. Es especialmente importante que los Estados utilicen su influencia para asegurar que los programas y políticas en los cuales participan no resulten en violaciones. Para eliminar las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, es imprescindible que las organizaciones internacionales, incluidas las instituciones financieras internacionales, modifiquen sus políticas y prácticas de modo que no resulten en privaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados miembros de dichas organizaciones, actuando individualmente o por medio de juntas directivas, así como también el

secretariado y las organizaciones no gubernamentales, deberían promover y generalizar la tendencia que ya existe dentro de algunas organizaciones encaminada a la revisión de sus políticas y programas a la luz de temas relativos a los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente importante cuando estas políticas y programas se ejecuten en países que carecen de recursos para hacer frente a las presiones provenientes de las instituciones internacionales en lo referente a la toma de decisiones afectando los derechos económicos, sociales y culturales.

VÍCTIMAS DE VIOLACIONES

Individuos y grupos

20. Al igual que con los derechos civiles y políticos, tanto individuos como grupos pueden ser víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, algunos grupos sufren de forma desproporcionada, como por ejemplo personas de bajos ingresos, mujeres, pueblos indígenas y tribales, poblaciones en situaciones de ocupación, personas que buscan asilo, refugiados y desplazados internos, minorías, personas mayores, niños, campesinos sin tierra, personas con discapacidad y los desamparados.

Sanción penal

21. Ninguna víctima de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales debería ser objeto de sanciones penales debido exclusivamente a su condición de víctima, por ejemplo, de leyes que penalizan el hecho de ser desamparado. Asimismo, nadie debería ser sujeto a sanciones penales por el hecho de reclamar sus derechos económicos, sociales y culturales.

RECURSOS Y OTRAS RESPUESTAS A LAS VIOLACIONES

Acceso a los recursos

22. Toda persona o grupo víctima de una violación a los derechos económicos, sociales y culturales debería tener acceso a recursos legales eficaces o a otros recursos adecuados a nivel nacional e internacional.

Resarcimiento adecuado

23. Toda víctima de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales tiene el derecho al resarcimiento adecuado, en la forma de restitución, compensación, rehabilitación y satisfacción o garantías de no repetición.

Abstenerse de sancionar oficialmente las violaciones

24. Los órganos nacionales judiciales y de otra índole de un Estado deberán asegurarse de que sus declaraciones no resulten en la aprobación oficial de cualquier violación a una obligación internacional asumida por dicho Estado. Como mínimo, al formular cualquier decisión concerniente las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, los sistemas judiciales nacionales deberían considerar como medios interpretativos las disposiciones pertinentes del derecho internacional y regional de derechos humanos.

Instituciones nacionales

25. Las entidades de promoción y supervisión, como las procuradurías y comisiones de derechos humanos nacionales deberían responder a violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales con la misma energía con la que responden a violaciones a los derechos civiles y políticos.

Aplicación interna de los instrumentos internacionales

26. La incorporación o aplicación directa en el régimen legal interno de los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales puede aumentar de manera significativa el alcance y la eficacia de los recursos y, por lo tanto, esto debería de promoverse en todos los casos.

Impunidad

27. Los Estados deben establecer medidas eficaces para evitar la posibilidad de impunidad en cualquier violación a los derechos económicos, sociales y culturales y para asegurar que ninguna persona que pueda resultar responsable de cualquier violación a dichos derechos goce de inmunidad de responsabilidad por sus acciones.

La función de las profesiones legales

28. Con el fin de establecer recursos legales y de otra índole eficaces para las víctimas de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, los abogados, jueces, adjudicadores, asociaciones de abogados y la comunidad legal en general deberían prestar mucha más atención a dichas violaciones en el ejercicio de sus profesiones, tal como lo recomienda la Comisión Internacional de Juristas en la Declaración de Bangalore y el Plan de Acción de 1995.

Relatores especiales

29. Con el fin de fortalecer aun más los mecanismos internacionales de prevención, advertencia temprana, supervisión y reparación de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas debería designar relatores especiales temáticos en este campo.

Nuevas normas

30. Con el fin de seguir clarificando el contenido de las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y cumplir los derechos económicos sociales y culturales, tanto los Estados como las entidades internacionales pertinentes deberían perseguir activamente la aprobación de nuevas normas sobre derechos económicos, sociales y culturales específicos, en particular el derecho a trabajar, a la alimentación, a la vivienda y a la salud.

Protocolos facultativos

31. Se debería aprobar y ratificar sin dilación el protocolo facultativo que permita a los individuos o grupos presentar denuncias relativas a los derechos reconocidos en el Pacto. Se debería asegurar que el proyecto de protocolo facultativo para la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer dedique la misma atención a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, se debería tomar en consideración establecer un procedimiento facultativo para la presentación de quejas bajo la Convención sobre los derechos del niño.

Documentación y vigilancia

32. Todos los actores pertinentes incluyendo organizaciones no gubernamentales, gobiernos nacionales y organizaciones internacionales, deberían ocuparse de la documentación y vigilancia de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Es imprescindible que las organizaciones internacionales pertinentes presten el apoyo necesario a la aplicación de los instrumentos internacionales en esta materia. La promoción de los derechos económicos, sociales y culturales es parte del mandato de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos por lo que es necesario adoptar, de manera urgente, medidas eficaces y disponer del personal y de los recursos financieros adecuados para lograr este objetivo. Asimismo, las agencias especializadas y otras organizaciones internacionales que trabajan en los campos económico y social deberían enfatizar de forma apropiada los derechos económicos, sociales y culturales como derechos, y si no lo están haciendo, deberían contribuir a los esfuerzos por responder a las violaciones de estos derechos.