



Ponencias

LOS DERECHOS SOCIALES Y LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN EN EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS. CONSTRUYENDO LA INTERDEPENDENCIA DE TODOS LOS DERECHOS

La incorporación de los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC) al EBDH. Dificultades y posibilidades para las políticas de Cooperación

Christian Curtis

Miembro del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

Introducción

¿Qué relación existe, en el régimen del derecho internacional de los derechos humanos, entre obligaciones de cooperación y asistencia internacionales y derechos económicos, sociales y culturales? ¿Qué vinculaciones conceptuales pueden trazarse entre ambos? ¿Cuáles son los últimos desarrollos relevantes en la materia? Este breve artículo ofrece algunas respuestas preliminares y tentativas a estos interrogantes.

La inclusión de obligaciones de cooperación y asistencia internacional en instrumentos de derechos humanos

Si bien el vínculo entre cooperación y asistencia internacional, desarrollo económico y social y respeto de los derechos humanos está expresamente mencionado en la Carta de las Naciones Unidas¹, es precisamente en las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales donde estas vinculaciones se plasman cabalmente². Buena muestra de ello es la referencia a la cooperación internacional en el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales es más explícito al respecto: las referencias a la cooperación y asistencia internacionales como medio de realización de los derechos establecidos en ese tratado son numerosas, y contrastan con el silencio al

¹ Ver Carta de Naciones Unidas, artículo 55.

² Ver, por ejemplo, Marks, Stephen: "Obligations to Implement the Right to Development: Philosophical, Political and Legal Rationales", en Andreassen, Bard y Marks, Stephen (eds.): *Development as a Human Rights. Legal, political and economic dimensions*, Harvard School of Public Health/François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Cambridge, 2006, pp. 72-77; Salomon, Margot E. y Sengupta, Argun: *The Right to Development: Obligations of States and the Rights of Minorities and Indigenous Peoples*, Minority Rights Group International, Londres, 2003, pp. 32-34.



respecto de su instrumento mellizo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Así, por ejemplo, el artículo 2.1 del PIDESC, clave en el texto del pacto por establecer el alcance de las obligaciones generales aplicables a todos los derechos allí contenidos, señala que:

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.

Las menciones a la cooperación y asistencia internacionales como medio de realización efectiva de los derechos contenidos en el pacto se repiten en disposiciones referidas a derechos específicos: el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1), el derecho a la alimentación adecuada (artículo 11.2) y los derechos culturales, incluido el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones (artículo 15.1 b) y 15.4).

Los artículos 22 y 23 del PIDESC completan el panorama. El artículo 22 establece la necesidad de coordinación del sistema de informes estatales con los organismos internacionales especializados que, por razones de su competencia, puedan prestar asistencia técnica destinada a la aplicación efectiva del Pacto. Recordemos que entre las áreas incluidas en el Pacto se encuentran algunas tales como salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social, que pueden requerir intervenciones de carácter técnico a efectos de hacer efectivos los derechos allí establecidos. El artículo 23 ofrece ejemplos del posible contenido de las medidas internacionales de cooperación, que incluyen la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

De la cantidad y variedad de menciones resulta claro que, para los redactores del PIDESC, la cooperación y asistencia internacionales constituyen un medio necesario para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta las evidentes disparidades de desarrollo, niveles de ingreso, recursos y acceso a medios científicos y tecnológicos de los Estados miembros.

Lo que quiero subrayar aquí es que los Estados partes del PIDESC, es decir, aquellos Estados que voluntariamente ratificaron ese tratado, se han comprometido a adoptar medidas que incluyen aquéllas de asistencia y cooperación internacional para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en el pacto. La asistencia y cooperación internacionales son, por ende, obligaciones de carácter jurídico asumidas al ratificar el Pacto. En el próximo apartado ofreceré un breve análisis del alcance de estas obligaciones.

Otro argumento refuerza esta lectura del Pacto. Mientras el artículo 2.1 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos limita el alcance de las obligaciones estatales “a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción”³, el artículo 2.1 del PIDESC no contiene limitaciones territoriales o de jurisdicción. Leído a la par de las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto, esto significa que los Estados partes son también co-responsables – con las calificaciones que consideraré luego – de la realización de esos derechos fuera de su territorio y jurisdicción.

Es decir, el PIDESC establece también obligaciones extra-territoriales – es decir, obligaciones referidas a los derechos de personas que no se encuentren en su territorio o bajo su jurisdicción.

³ Ver Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2.1.



Para cerrar este apartado, agregaré que la inclusión de obligaciones de cooperación y asistencia internacionales en tratados de derechos humanos no se limita al PIDESC. Otros tratados, como la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también establecen obligaciones de cooperación y asistencia internacionales, particularmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

La Convención sobre los Derechos del Niño dedica varias disposiciones al tema – entre ellas, un párrafo preambular, una cláusula similar al artículo 2.1 del PIDESC en materia de derechos económicos, sociales y culturales del niño, un artículo referido a la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental del niño, un artículo referido al intercambio de información en materia de atención sanitaria y tratamiento médico y psicológico de los niños con discapacidad, un artículo sobre la plena realización del derecho a la salud de los niños, un artículo sobre el derecho a la educación de los niños, que incluye referencias a la eliminación del analfabetismo y el acceso a conocimientos técnicos y un artículo de contenido similar al artículo 22 del PIDESC⁴.

A su vez, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad también dedica una buena cantidad de referencias a las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales⁵.

Así, incluye un párrafo del preámbulo a la importancia de la Cooperación Internacional para mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad en todos los países, en particular en los países en desarrollo, una cláusula similar al artículo 2.1 del PIDESC en materia de derechos económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad, una cláusula sustantiva sobre cooperación internacional, en la que se detallan algunas medidas específicas⁶, el mandato al respectivo Comité para que considere, en relación con los Estados partes, la Cooperación Internacional como medio para mejorar la capacidad nacional de aplicar la Convención, y una cláusula sobre coordinación con otras agencias especializadas similar al artículo 22 del PIDESC.

El alcance de las obligaciones de cooperación y asistencia internacional en materia de derechos humanos

Pese a esta firme base en el texto de tratados de derechos humanos, el desarrollo del contenido de estas obligaciones fue, durante mucho tiempo, escaso. Este relativo retraso puede explicarse, en general, por la prioridad dada al esclarecimiento del alcance de otras obligaciones generales – como la modalización derivada de la realización progresiva de los derechos del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o la adopción de medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” – y del contenido de algunos derechos acerca de los cuales existía, también, poca sistematización – en general, de todos los derechos no vinculados a las relaciones de trabajo.

En todo caso, en los últimos años se ha registrado un creciente interés por desarrollar con mayor precisión el alcance de las obligaciones de cooperación y asistencia internacional, tanto por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos de tratados, como por el medio académico. La tarea no es sencilla, y enfrenta algunos desafíos prácticos y conceptuales importantes.

Desde el punto de vista práctico, la tematización de la cooperación y asistencia internacionales en términos de obligaciones jurídicas y no de meros principios morales, choca

⁴ Ver Convención sobre los Derechos del Niño, Preámbulo, último párrafo; artículos 4, 17 b, 23.4, 24.4, 28.3 y 45.

⁵ Ver Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad, Preámbulo, párrafo 1; art. 4.2, 32, 37 y 38.

⁶ Ver artículo 32 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párrafo 1.



contra la percepción – arraigada particularmente en los países donantes – de que la cooperación y asistencia son áreas libradas a discrecionalidad política de los Estados. La debilidad y limitaciones de los mecanismos de supervisión del cumplimiento de estas obligaciones son también factores que han dificultado un pleno desarrollo de estas obligaciones, aunque, como veremos luego, existen de todos modos algunos mecanismos en los que el cumplimiento de tales obligaciones puede ser objeto de consideración.

Desde el punto de vista conceptual, una cierta dificultad tiene que ver con la cuestión de las llamadas obligaciones incompletas o imperfectas. Paradójicamente, en este caso el problema no versa sobre la identificación del sujeto obligado – como se alega equívocamente en materia de obligaciones sustantivas que emanan de los derechos económicos, sociales y culturales⁷ – sino más bien sobre la dificultad de identificación del o los beneficiarios específicos de esas obligaciones.

Así, ciertamente todo Estado en posición de ofrecer cooperación y asistencia internacional tiene tal obligación ante la comunidad internacional, y más específicamente ante los Estados en situación de recibir cooperación y asistencia. No obstante, en materia de derechos humanos, es más adecuado aún decir que tienen tal obligación ante las personas con derechos no satisfechos que viven en Estados que no tienen recursos suficientes para satisfacerlo.

Sin embargo, los Estados en posición de cooperar no tienen obligaciones con respecto a ningún país determinado, de modo que, correlativamente, quienes tienen sus derechos insatisfechos por falta de recursos disponibles en una nación en vías de desarrollo no tienen un derecho respecto de algún Estado desarrollado en particular, sino, en principio, respecto de la comunidad internacional en general. Y esto crea dificultades evidentes, ya que no existe un “gobierno mundial”, y el grado de institucionalización de la comunidad internacional como tal es fragmentario.

En todo caso, aunque existen límites, hay que decir también que contamos ya con algunas certezas en esta materia, que permiten, a su vez, relativizar el alcance de esos límites. Al menos algunos desarrollos conceptuales permiten enmarcar las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales, y ofrecen herramientas para el análisis de situaciones concretas. En lo que resta de esta sección presentaré algunas ideas al respecto.

En primer lugar es necesario recordar que la obligación primaria de realización de los derechos humanos de las personas corresponde a los Estados bajo cuyo territorio y jurisdicción se encuentran ellas. Las obligaciones de otros Estados son subsidiarias y cobran mayor importancia en la medida que algunos Estados no estén en condiciones de realizar los derechos humanos de las personas que viven en su territorio o bajo su jurisdicción. Las obligaciones subsidiarias no reemplazan las obligaciones primarias de los Estados, y su cumplimiento debe tender a fortalecer las capacidades de éstos para realizar derechos.

Esto lleva a una distinción importante, que modaliza el tipo de obligaciones que corresponden a cada Estado de acuerdo con su situación. Al respecto, es plenamente aplicable a las obligaciones de cooperación y asistencia en materia de derechos humanos la distinción entre países desarrollados y países en desarrollo, que puede re-expresarse en términos de *Estados en situación de asistir* y *Estados en situación de recibir asistencia*, o bien de Estados en condición de realizar los derechos humanos⁸, y Estados con recursos insuficientes para la realización de los

⁷ Como se sabe, una de las críticas tradicionales a la posibilidad de concebir los derechos económicos, sociales y culturales como verdaderos derechos es – según reza el argumento – la imposibilidad de identificar al sujeto obligado por derechos tales como el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, el derecho a la educación o el derecho a la alimentación. Más allá de la posibilidad general de refutar este argumento, esta crítica resulta poco relevante en materia de derecho internacional de los derechos humanos, en el que las obligaciones son claramente asumida por los Estados – más allá de la discusión abierta acerca posibilidad de fincar también obligaciones en otros sujetos, como los sujetos privados y los sujetos internacionales. Ver, en general, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian: *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2002, cap. 1.

⁸ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados partes” (1990), para. 14: “la cooperación internacional para el desarrollo y, por tanto, para la



derechos humanos. De hecho, la interpretación efectuada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales remite a la “Declaración sobre el derecho al desarrollo” aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, como documento de referencia para enmarcar las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales⁹.

En relación con los *Estados en situación de prestar asistencia y cooperación internacionales*, se ha sugerido la posibilidad de adaptar la clasificación tripartita de obligaciones empleada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (obligaciones de respeto, protección y satisfacción/cumplimiento) para sistematizar su alcance¹⁰.

Las obligaciones de respeto son obligaciones de no injerir arbitrariamente en el goce de un derecho. En el caso de obligaciones extraterritoriales de los Estados partes, esto significa que los Estados no deben afectar con su acción los derechos humanos – incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales de las personas que se encuentran fuera de su territorio o jurisdicción. Ejemplos relevantes al respecto son la prohibición de afectar derechos tales como el derecho a la salud o a la vivienda a través de acciones militares transfronterizas, o de la contaminación de cursos de agua que afecte a personas que habitan en otro Estado aguas abajo.

Otros escenarios posibles son la participación de un Estado en la adopción de medidas – por ejemplo, el otorgamiento de un crédito para una gran obra de infraestructura – tomadas en el seno de un organismo financiero internacional, o la conclusión de un tratado bilateral de inversiones con un país en desarrollo. En estos casos, la actuación del Estado desarrollado debe respetar los derechos de las personas que se hallan bajo el territorio o jurisdicción del Estado donde tales actos – obra, tratado – tengan efecto.

Las obligaciones de protección imponen al Estado el deber de regular la conducta de terceros que puedan afectar los derechos de personas en situación de menor poder o mayor vulnerabilidad. En el contexto de las obligaciones extraterritoriales, por ejemplo, esto significa que los Estados desarrollados deben regular y establecer mecanismos de responsabilidad para las empresas que tengan sede en sus países y actúen en otros Estados, siempre que su actuación pueda afectar derechos humanos.

En cuanto a las obligaciones de satisfacción/cumplimiento, de acuerdo con la doctrina del Comité, se trate de aquellos deberes que se desencadenan cuando los titulares de un derecho, por razones ajenas a su voluntad o capacidad, no pueden hacerlo efectivo por sí mismos – por ejemplo, por falta de recursos. En el marco de las obligaciones extraterritoriales del PIDESC y de otros tratados de derechos humanos, la situación que desencadena obligaciones de cooperación y asistencia internacional es justamente aquella en la que un Estado parte no está en condiciones de cumplir con sus obligaciones de satisfacción.

efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es una obligación de todos los Estados” que “(c)orresponde particularmente a los Estados que están en condiciones de ayudar a los demás a este respecto”. En sentido similar, Centre for Development and Human Rights, *The Right to Development*, Sage, Nueva Delhi, 2004, p.64; Gómez Isa, Felipe: *El derecho al desarrollo como derecho humano en el ámbito jurídico internacional*. Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, cap. 7, punto 7.3.1.1; International Council for Human Rights Policy: *Duties sans frontières: Human Rights and Global Social Justice*, Geneva, 2003, pp. 76-77; Sepúlveda, Magdalena: “Obligations of “International Assistance and Cooperation” in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights”, en *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Volume 24 Nº 2, June 2006, pp. 271-303.

⁹ Ver, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Nº 3, “La índole de las obligaciones de los Estados partes” (1990), para. 14: “El Comité advierte en particular la importancia de la Declaración sobre el derecho al desarrollo aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986 y la necesidad de que los Estados Partes tengan plenamente en cuenta la totalidad de los principios reconocidos en ella. Insiste en que si los Estados que están en situación de hacerlo no ponen en marcha un programa dinámico de asistencia y cooperación internacionales, la realización plena de los derechos económicos, sociales y culturales seguirá siendo una aspiración insatisfecha en muchos países”.

¹⁰ Ver Informe del Experto Independiente sobre Derechos Humanos y Solidaridad Internacional, sr. Rudi Muhammad Rizki: “Derechos humanos y solidaridad internacional”, A/HRC/12/27, 22 de julio de 2009, paras. 21-23; Sepúlveda, Magdalena: “Obligations of “International Assistance and Cooperation” in an *Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit, pp. 279-292.



En estas circunstancias, los Estados en condición de prestar asistencia tienen una obligación de asistir a la satisfacción – y no de satisfacer directamente los derechos de los titulares de derechos no realizados que estén fuera de su territorio y jurisdicción, ya que una obligación de tal alcance podría afectar la soberanía de los Estados en desarrollo.

En las obligaciones de asistir a la satisfacción de derechos humanos no realizados pueden distinguirse dos niveles.

En un primer nivel, como he dicho antes, los Estados partes que están en situación de asistir tienen una obligación genérica ante la comunidad internacional, y más precisamente ante el conjunto de Estados en los que los derechos humanos no se han realizado por falta de recursos, pero no respecto de uno u otro Estados determinados.

La elección de aquellos Estados a quienes se prestará específicamente cooperación y asistencia queda librada en gran medida al margen de apreciación de los Estados en situación de asistir. Pueden existir, sin embargo, algunos criterios que permitan justificar necesidades específicas de asistencia de un Estado desarrollado con respecto a un Estado en desarrollo: por ejemplo, la relación previa de colonización o la conducta previa del Estado desarrollado con relación al Estado en vías de desarrollo.

Un segundo nivel de obligaciones surge cuando un Estado en condición de asistir ha elegido ya aquellos Estados en desarrollo a quienes va a prestar cooperación y asistencia. Cuando esa elección ha ocurrido, el alcance de las obligaciones de cooperación y asistencia son determinadas por el llamado Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo y por el contenido específico de los derechos hacia cuya satisfacción se dirige la asistencia. Abordaré la cuestión en el próximo apartado.

Con respecto a los *Estados en situación de recibir asistencia*, también ellos tienen obligaciones derivadas de la noción de cooperación y asistencia internacional. Por empezar, también los países en vías de desarrollo tienen obligaciones extraterritoriales de *respeto de los derechos humanos en otros países*, y deben abstenerse de afectar tales derechos a través de su actuación extraterritorial.

Aunque a primera vista las *obligaciones de protección* parezcan menos relevantes para los Estados en situación de recibir asistencia, el tema ha cobrado importancia dado el proceso de globalización económica, en especial para países de ingreso medio. Muchas empresas que tienen sede en estos países han internacionalizado su actuación, de modo que la obligación de regular su conducta cuando ésta pueda afectar derechos humanos en otros países también puede ser aplicable a tales Estados.

En cuanto a las *obligaciones de satisfacción/cumplimiento*, los Estados que no tienen recursos suficientes para realizar los derechos humanos *tienen la obligación de procurar asistencia y cooperación internacionales*. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, por ejemplo, que los recursos que deben tenerse en consideración para saber si se ha cumplido con la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” no son sólo los recursos propios, sino también los disponibles a través de la cooperación y asistencia internacional¹¹. De modo que si un país alega falta de recursos suficientes para cumplir al menos con los niveles mínimos esenciales de ciertos derechos, sólo podrá justificar la falta de realización si demuestra además haber solicitado cooperación y asistencia internacionales sin éxito.

En caso de la obtención de recursos de la Cooperación Internacional, los Estados en situación de recibir asistencia tienen *obligaciones de diligencia* y – como veremos en la próxima sección – de

¹¹ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados partes” (1990), para. 13.



respeto y cumplimiento de las exigencias derivadas del llamado enfoque de derechos humanos y del contenido sustantivo de los derechos humanos en cuestión en la gestión de los recursos obtenidos a través de la cooperación y asistencia internacional.

Por ejemplo, los Estados en situación de recibir asistencia son particularmente responsables de asegurar que los recursos provenientes de la Cooperación no sean desviados por actos de corrupción, abuso de poder o manejo discriminatorio.

Las exigencias que se desprenden del Enfoque de Derechos Humanos y del contenido sustantivo de derechos económicos, sociales y culturales

Una vez establecido el alcance general de las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales en los tratados de derechos humanos, resta explorar qué exigencias concretas se desprenden de conceptualizar la cooperación y asistencia internacionales como medios para la realización de derechos humanos.

Exploraré aquí brevemente dos conjuntos de criterios cuyo cumplimiento impone esta conceptualización a la manera en la que se diseña y ejecuta la cooperación y asistencia internacionales. Tales criterios son aplicables, en cuanto corresponda a cada uno de ellos, tanto a Estados en situación de asistir, como a los Estados en situación de recibir asistencia.

Por un lado, una serie de criterios y principios se desprenden del llamado *Enfoque de Derechos Humanos en materia de Desarrollo*¹². Este enfoque sintetiza algunos principios transversales, que recorren el conjunto de derechos humanos: igualdad y no discriminación, participación de los titulares de derechos, transparencia y acceso a la información, imperio de la ley y respeto del debido proceso en la toma de decisiones, mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas.

La manera en que se diseñan e implementan los proyectos y programas de cooperación y desarrollo debe ser respetuosa de estos criterios, e incluir mecanismos para la debida institucionalización de procesos, tales como la participación, el acceso a la información o la rendición de cuentas. Esto se aplica tanto a los Estados en situación de asistir, como a los Estados que reciben asistencia y emplean recursos de la cooperación y asistencia internacionales como medios para la efectiva realización de derechos humanos.

Por otro lado, los programas y proyectos de Cooperación Internacional destinados a la realización de derechos específicos deben tener en consideración las exigencias que se desprenden del *contenido sustantivo de esos derechos*.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales, se ha registrado en las últimas décadas un esfuerzo de esclarecimiento del contenido de estos derechos –debido al trabajo de varios Comités de supervisión de tratados, especialmente el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además de Relatores Especiales y Expertos Independientes, y de agencias especializadas como la FAO y la UNESCO, entre otros actores relevantes.

Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha adoptado un importante número de Observaciones generales destinadas a sistematizar el contenido de derechos tales como el derecho a la vivienda adecuada, el derecho a la alimentación, el derecho a la educación, el derecho a la salud, el derecho al agua, el derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social y el derecho a participar de la vida cultural.

Otros órganos, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han desarrollado indicadores ilustrativos para un buen número de estos derechos, destinados a facilitar la tarea de seguimiento del cumplimiento de las obligaciones estatales en la materia.

¹² Ver, en general, Fernández-Aller (comp.), Celia: *Marco teórico para la aplicación del Enfoque basado en Derechos Humanos en la Cooperación para el Desarrollo*. La Catarata, Madrid, 2009.



No tengo espacio aquí para dar cuenta del desarrollo del contenido de cada uno de estos derechos. Sin embargo, al menos pueden señalarse algunos rasgos comunes que el Comité ha establecido, en la medida en que resultan útiles para guiar la difícil tarea de priorizar los esfuerzos de cooperación y asistencia internacionales.

Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado que los Estados partes del PIDESC están obligados a cumplir al menos con el denominado *nivel mínimo esencial o contenido mínimo esencial*¹³ de cada uno de los derechos incluidos en el pacto, y ha hecho un esfuerzo para definir estos contenidos.

Cada una de las Observaciones Generales que sistematiza un derecho ha intentado definir ese contenido o nivel mínimo esencial: en materia de derecho a la salud, ese contenido incluye el acceso universal al cuadro de medicación básica¹⁴; en materia de derecho a la vivienda, la seguridad de la tenencia¹⁵; en materia de derecho a la alimentación, la protección contra el hambre¹⁶; en materia de derecho a la educación, la universalidad y gratuidad de la enseñanza primaria¹⁷.

La necesidad de dar prioridad al cumplimiento de estos niveles mínimos esenciales ofrece un criterio importante para evaluar la adecuada selección de proyectos e intervenciones de la Cooperación Internacional: si un Estado en situación de recibir asistencia no ha cumplido con estos niveles mínimos esenciales, es allí donde es necesario – de acuerdo a esta aproximación – concentrar los esfuerzos.

Otro ejemplo lo proporciona la denominada *prohibición de retroceso o regresividad*¹⁸. Esta es la contrapartida de la noción de realización progresiva de los derechos contenidos en el PIDESC, de acuerdo con la cual se reconoce que la plena realización de esos derechos puede ser gradual y no inmediata.

Sin embargo, la noción de progresividad impone a los Estados la prohibición de adoptar medidas deliberadas que empeoren o debiliten la protección ya otorgada a ciertos derechos; es decir, si el Estado debe mejorar progresivamente la protección de estos derechos, no puede adoptar medidas que tengan el efecto de reducir el alcance de los derechos ya otorgados.

De la prohibición de regresividad también pueden derivarse criterios relevantes a la hora de considerar el cumplimiento de obligaciones de cooperación y asistencia internacionales, incluidas las obligaciones de asistir a la satisfacción de derechos humanos. Por ejemplo, un Estado parte en situación de ofrecer asistencia no cumpliría cabalmente con sus obligaciones si su contribución resultara indispensable para la satisfacción de niveles mínimos esenciales de un derecho en un Estado en situación de recibir asistencia, y decidiera retirarla subrepticamente, sin prever una transferencia adecuada de capacidades al Estado receptor de cooperación.

En resumen: puede afirmarse que tanto el llamado de Enfoque de Derechos Humanos en la Cooperación al Desarrollo, como el contenido específico de aquellos derechos a cuya satisfacción se destinan la cooperación y asistencia internacionales imponen obligaciones específicas a la

¹³ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados partes” (1990), para. 10. Ver, en general, Chapman, Audrey Russell, Sagel (comps.): *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Amberes, 2002.

¹⁴ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, “El derecho a del más alto nivel de salud”.

¹⁵ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, “El derecho a a una vivienda adecuada” (1991), para. 8 a).

¹⁶ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 12, “El derecho a una alimentación adecuada” (1999), para. 17.

¹⁷ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 13, “El derecho a la educación” (1999), para. 57.

¹⁸ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, “La índole de las obligaciones de los Estados partes” (1990), para. 9. Ver, los ensayos contenidos en Courtis, Christian (comp.): *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Editores Del Puerto-CEDAL-CELS, Buenos Aires, 2006.



manera de llevar a cabo dicha cooperación y asistencia, limitando el margen de apreciación tanto de los Estados en situación de asistir como de aquellos en situación de recibir asistencia.

Mecanismos de supervisión

Si las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales tienen firme base en tratados internacionales de derechos humanos, una de las cuestiones que vale la pena preguntarse es qué mecanismos de supervisión pueden emplearse para verificar el cumplimiento de tales obligaciones.

Parece evidente que, si tales obligaciones están previstas por tratados internacionales de derechos humanos, deben explorarse los mecanismos establecidos por dichos tratados para plantear la cuestión. Esto vale tanto para el cumplimiento de obligaciones por parte de Estados partes en situación de asistir, como de Estados partes en situación de recibir asistencia.

El mecanismo internacional de supervisión más extendido es el denominado sistema de informes, previsto por los tratados relevantes a los que hemos hecho mención – el PIDESC, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Los tres ofrecen espacio para que las organizaciones no gubernamentales presenten información sobre el cumplimiento o incumplimiento de obligaciones en materia de cooperación y asistencia internacional.

De hecho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha considerado el tema al revisar los informes estatales de algunos Estados partes. En sentido similar, otros mecanismos comparables, como el denominado Examen Periódico Universal llevado a cabo por el Consejo de Derechos Humanos, ofrece también espacio para remitir información relacionada con el incumplimiento de obligaciones en materia de cooperación y asistencia internacionales.

Una segunda cuestión relevante es la posibilidad de emplear sistemas de queja o comunicaciones para denunciar violaciones a las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales.

Aquí se presentan algunas dificultades: los mecanismos de queja para tratados que establecen derechos económicos, sociales y culturales son todavía escasos. La Convención sobre los Derechos del Niño, por ejemplo, no incluye un mecanismo de comunicaciones.

Hasta hace poco tiempo el PIDESC tampoco contaba con tal mecanismo: esa laguna fue colmada con la adopción, en diciembre de 2008, del Protocolo Facultativo al PIDESC, pero el instrumento no entró aún en vigor.

Incluso entrado en vigor, el texto del Protocolo tampoco es particularmente favorable para la presentación de comunicaciones en las que se invoque violaciones a obligaciones extraterritoriales¹⁹: de acuerdo con el artículo 2 del Protocolo Facultativo, las comunicaciones sólo pueden ser presentadas “por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto”.

De modo que el Protocolo exige identidad entre el Estado parte, que comete la alegada violación, y el Estado bajo cuya jurisdicción se encuentran quienes presentan la queja. Esto parece excluir tanto la posibilidad de que personas o grupos de personas que alegan ser víctimas de una violación extraterritorial presenten una comunicación contra un Estado parte bajo cuya jurisdicción no se encuentren, como la posibilidad de que personas o grupos de personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado parte presenten una queja contra ese Estado por violaciones extraterritoriales, ya que tales presentantes no serían víctimas de la violación.

¹⁹ Ver sobre el tema Curtis, Christian y Sepúlveda, Magdalena: “Are Extra-territorial Obligations Reviewable under the Optional Protocol to the ICESCR?”, en *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 27, N°1:2009, pp. 54-63.



El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad tiene una redacción similar y por ende presenta dificultades de la misma índole.

De todos modos, los textos permitirían la presentación de comunicaciones por violación a las violaciones en materia de cooperación y asistencia internacionales que corresponden a los Estados partes en situación de recibir asistencia – por ejemplo, las vinculadas con actos de corrupción o abuso de poder en la gestión de recursos provenientes de la cooperación y asistencia internacionales.

Quedan, sin embargo, algunas otras posibilidades abiertas tanto por el Protocolo Facultativo del PIDESC como por el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ambos instrumentos incluyen un mecanismo de investigación, que permite a los respectivos Comités llevar a cabo una investigación en caso de recibir información fidedigna de violaciones graves y sistemáticas a los derechos establecidos en cada instrumentos por un Estado parte. Las respectivas disposiciones²⁰ no establecen limitaciones de jurisdicción acerca de las violaciones que pueden ser objeto de investigación, de modo que podrían incluir también violaciones a las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales – en la medida en que tales violaciones puedan ser calificadas como “graves y sistemáticas”.

El Protocolo Facultativo al PIDESC establece además un procedimiento de comunicaciones entre Estados, que procede, entre otras condiciones, cuando “un Estado parte alegue que otro Estado parte no está cumpliendo con sus obligaciones dimanantes del Pacto²¹. Como se ve, la fórmula es suficientemente amplia como para incluir también la violación de obligaciones de cooperación y asistencia internacionales.

Finalmente, más allá de los mecanismos de carácter internacional, es posible pensar también algunos mecanismos en el plano local, cuando los Estados incumplan con obligaciones de cooperación y asistencia internacional en materia de derechos humanos, de acuerdo con el sistema legal de cada Estado.

Además del empleo de mecanismos institucionales de carácter político – por ejemplo, la interpelación parlamentaria de los responsables políticos de la cooperación y asistencia internacionales – y en la medida en que las obligaciones de cooperación y asistencia internacionales estén positivizadas en instrumentos legales, esto permitiría también alguna forma de queja o recurso por incumplimiento, en sede administrativa o aun en sede judicial.

²⁰ PF-PIDESC, artículo 11; PF-CDPD, artículo 6.

²¹ PF-PIDESC, artículo 10.