



# Asamblea General

Distr. general  
28 de abril de 2016  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

32º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## **Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos\***

### **Nota de la Secretaría**

La Secretaría tiene el honor de transmitir al Consejo de Derechos Humanos el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, elaborado en cumplimiento de la resolución 26/3 del Consejo. En el informe, el Relator Especial argumenta que es esencial tratar los derechos económicos y sociales como derechos humanos, a fin de erradicar la extrema pobreza y de velar por que se aplique un enfoque equilibrado y digno de crédito en todo el campo de los derechos humanos. Argumenta que, en la actualidad, los derechos económicos y sociales siguen siendo secundarios en la mayoría de los ámbitos, lo que menoscaba el principio de la indivisibilidad de los dos conjuntos de derechos.

La opinión popular celebra los grandes pasos que se han dado en los últimos años en materia de derechos económicos y sociales. En el plano internacional, se ha aprobado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ha creado un número asombroso de procedimientos especiales que se ocupan de esos derechos y órganos como el Consejo de Derechos Humanos dedican mucho más tiempo que antaño a debatir esas cuestiones. En el plano nacional, los promotores de los derechos económicos y sociales celebran el grado asombroso de reconocimiento constitucional que han obtenido algunos, o de la mayoría, de esos derechos, la creciente capacidad que tienen los tribunales de muchos países de garantizar su ejercicio, el aumento del número de las organizaciones no gubernamentales (ONG) nacionales que se ocupan de los derechos económicos y sociales y la aparición de abundantes publicaciones académicas sobre la justiciabilidad de esos derechos.

---

\* Este informe se presenta con retraso para poder incluir en él información sobre los hechos más recientes

GE.16-06981 (S) 260516 270516



\* 1 6 0 6 9 8 1 \*

Se ruega reciclar



No obstante, a pesar del importante progreso que se ha logrado recientemente, la realidad es que los derechos económicos y sociales siguen siendo invisibles, en gran medida, en la legislación y las instituciones de la gran mayoría de los Estados. En apoyo de su tesis, el Relator Especial observa que muchos de los Estados en cuya Constitución se reconocen los derechos económicos y sociales no han traducido ese reconocimiento en un marco legislativo basado en los derechos humanos; la generalización creciente de la admisión constitucional de la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales contrasta con la resistencia que oponen muchos de los tribunales competentes a tomar en consideración la práctica de esos derechos; muchos de los Estados que gozan de las mejores condiciones de vida del mundo han rechazado expresamente las propuestas de que se reconozcan esos derechos en las leyes o en la Constitución; la mayoría de los mecanismos institucionales de ámbito nacional que se encargan de promover los derechos humanos hacen caso omiso de los derechos económicos y sociales, y los mecanismos nacionales de rendición de cuentas respecto de los derechos económicos y sociales son, en general, mucho más raros de lo que inducirían a suponer los informes convencionales.

El grado de falta de reconocimiento que siguen sufriendo los derechos económicos y sociales se mide por la frecuencia con que los debates sobre esos derechos se deslizan, de manera imperceptible y casi natural, hacia unos debates generales sobre el desarrollo. Sin embargo, en la práctica, las iniciativas de desarrollo pueden no promover derechos, y ni siquiera protegerlos. En el informe, el Relator Especial explica por qué es importante que los derechos económicos y sociales se traten como derechos humanos, estudia los medios para conseguirlo y, a este respecto, expone un marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas en el que se presta atención primordial a la consecución del reconocimiento de esos derechos, al apoyo institucional de su promoción y a los mecanismos de rendición de cuentas acerca de su ejercicio efectivo.

## Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos

### Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
A. Situación paradójica de los derechos económicos y sociales.....	4
B. Tratamiento de los derechos económicos y sociales como derechos humanos.....	6
C. Estructura del informe .....	7
II. Consecuencias de la desatención de los derechos económicos y sociales.....	7
III. Comprensión de las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos económicos y sociales y actuación correspondiente.....	10
A. Reconocimiento jurídico.....	10
B. Obligación de crear instituciones.....	12
C. Obligación de promover la rendición de cuentas .....	12
IV. Aplicación de las anteriores obligaciones a los derechos económicos y sociales .....	12
A. Reconocimiento jurídico.....	13
B. Institucionalización.....	14
C. Rendición de cuentas .....	15
V. Vigilancia internacional del reconocimiento y la institucionalización de los derechos económicos y sociales y de la correspondiente rendición de cuentas.....	18
A. Examen periódico universal.....	18
B. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	19
C. Organizaciones no gubernamentales.....	19
VI. Conclusiones .....	21

## I. Introducción

1. El presente informe se presenta en cumplimiento de la resolución 26/3 del Consejo de Derechos Humanos. Es el segundo informe presentado al Consejo por Philip Alston en su condición de Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos<sup>1</sup>.

### A. Situación paradójica de los derechos económicos y sociales

2. Las estrategias para erradicar la extrema pobreza requieren medidas destinadas a promover el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, de conformidad con el principio de indivisibilidad de los derechos. Si bien diversos informes presentados a lo largo de los años por el Relator Especial han tratado sobre algunas de las dimensiones de derechos civiles y políticos de la ecuación, ninguno ha tratado expresamente sobre la totalidad del componente de derechos económicos y sociales, que es el tema del presente informe. Este no es el informe típico que se suele presentar al Consejo. El anterior jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz calificó los informes de las Naciones Unidas de “[informes] insufriblemente aburridos... en los que todo lo que se dice es empíricamente correcto, no obstante lo cual no hay nada que estimule, de verdad, la aparición de ideas nuevas”<sup>2</sup>. Evidentemente, los informes empíricamente correctos son indispensables, pero igualmente importantes son los informes que, además, estimulen la aparición de nuevas ideas, y el presente informe intenta ser ambas cosas. El Relator Especial argumenta que, a pesar de que los diplomáticos y los expertos hayan desplegado una intensa actividad en materia de derechos económicos y sociales<sup>3</sup> y de que se haya constituido un corpus de jurisprudencia y se hayan publicado abundantes estudios académicos al respecto, esos derechos siguen siendo invisibles, en gran medida, en la legislación y las instituciones de la gran mayoría de los Estados.

3. Esa apreciación se compadece muy difícilmente con la opinión popular que celebra los pasos gigantescos que se han dado, en los últimos años, en materia de derechos económicos y sociales, en particular la generalización de su reconocimiento constitucional y la creciente capacidad que tienen los tribunales de muchos países de garantizar el ejercicio de esos derechos. Y así, por ejemplo, se ha afirmado que “el lenguaje global de los derechos humanos, y el de los derechos económicos y sociales en particular, permea la política progresista en todo el mundo”<sup>4</sup>. Esos mismos autores describen como las exigencias de comunidades muy diversas de personas desplazadas y vulnerables se tramitan como demandas judiciales gracias a las oportunidades que ofrece el reconocimiento de los derechos económicos y sociales.

4. Es cierto que, en los últimos años, el proceso de incorporación de los derechos económicos y sociales en los preceptos constitucionales ha avanzado con celeridad, los

<sup>1</sup> El Relator Especial está muy agradecido a Christian van Veen y Varindarjit Singh por la extraordinaria ayuda que le han brindado con el informe y a Gráinne de Búrca, Sandra Liebenberg y Nikki Reisch por sus observaciones.

<sup>2</sup> Jean-Marie Guéhenno, *The Fog of Peace: A Memoir of International Peacekeeping in the 21st Century* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2015), p. xiv.

<sup>3</sup> El presente informe versa expresamente sobre los derechos económicos y sociales. Los derechos culturales guardan una relación estrecha con los derechos económicos y sociales y se regulan en el mismo Pacto, pero tienen algunas características peculiares que requieren un enfoque distinto del que aquí se adopta.

<sup>4</sup> Daniel M. Brinks, Varun Gauri y Kyle Shen, “Social rights constitutionalism: negotiating the tension between the universal and the particular”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 11 (noviembre de 2015), págs. 289 y 290.

tribunales de una serie de países han acumulado cierta jurisprudencia valiosa, se ha aprobado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y se han aprobado algunos dictámenes definitivos, se han creado procedimientos especiales para ocuparse de muchos de los derechos económicos, sociales y culturales y los órganos internacionales de derechos humanos han dedicado mucho más tiempo que antaño a debatir sobre esos derechos. Sin embargo, se sigue dando una paradoja fundamental, y es la de que, al mismo tiempo:

a) Muchos de los Estados en cuya Constitución se reconocen los derechos económicos y sociales no han traducido ese reconocimiento en un marco legislativo basado en los derechos humanos;

b) La generalización creciente del reconocimiento constitucional de la justiciabilidad de los derechos económicos y sociales contrasta, de lleno, con la resistencia que oponen muchos de los tribunales competentes a tomar en consideración práctica esos derechos;

c) Muchos de los Estados que gozan de las mejores condiciones de vida del mundo han rechazado expresamente las propuestas de que esos derechos se reconozcan en las leyes o en la Constitución;

d) Con escasas excepciones, los principales mecanismos institucionales de ámbito nacional que se encargan de promover los derechos humanos apenas prestan atención a los derechos económicos y sociales;

e) Los mecanismos nacionales de rendición de cuentas respecto de los derechos económicos y sociales son, en general, mucho más raros de lo que inducirían a suponer los informes convencionales.

5. La paradoja se agudiza, porque, sobre todo en el plano internacional, tanto los órganos intergubernamentales como los agentes de la sociedad civil siguen elaborando interpretaciones detalladas y extensas de las disposiciones sobre derechos económicos y sociales (especialmente en forma de observaciones generales y recomendaciones generales), así como principios, directrices, recomendaciones, manuales, principios rectores, compendios y planes dirigidos a ayudar a los gobiernos y demás agentes a comprender mejor la índole y el alcance de las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos económicos y sociales. Si bien esa producción asombrosa y esclarecedora ha incrementado sobremanera la capacidad que tienen los agentes de la sociedad civil de promover los derechos económicos y sociales de manera más eficaz, la cuestión es si es probable que, en situaciones nacionales en las que esos derechos no gozan de reconocimiento legislativo, las instituciones nacionales no los vigilan ni promueven efectivamente y tampoco hay mecanismos válidos de rendición de cuentas y participación, se den las condiciones para que el Gobierno responda debidamente. La respuesta anticipada a esa crítica es que los objetivos principales o, al menos, iniciales del nuevo activismo son los agentes de la sociedad civil y estos pueden recibir ayuda o empoderamiento o incluso movilizarse a pesar de la pasividad gubernamental. Sin embargo, esa respuesta sería insincera si implicara que los agentes de la sociedad civil por sí solos pueden llevar a cabo la profunda transformación social que se requiere para que los derechos económicos y sociales se tomen en serio como derechos humanos<sup>5</sup>.

6. A fin de cuentas, la prueba más evidente del grado al que llega la falta de reconocimiento de los derechos económicos y sociales como derechos humanos es la frecuencia con la que los debates sobre ellos se deslizan, de manera imperceptible y casi natural, hacia unos debates generales sobre el desarrollo. Cuando a los Estados se los

---

<sup>5</sup> Marc Verdussen, ed., *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés* (Bruselas, Bruylant, 2009).

interpela para que expliquen cómo respetan los derechos económicos y sociales, hablarán de iniciativas generales de desarrollo o de bienestar social, como si ello fuera sinónimo de respetar esos derechos. Y en los presupuestos de cooperación para el desarrollo se suele suponer que, siempre que se incluya en un proyecto una dimensión de igualdad o de alivio de la pobreza, ese proyecto promoverá esos derechos. Sin embargo, en la práctica, las iniciativas de desarrollo pueden no promover derechos, y ni siquiera protegerlos, e incluso en los casos en que sí que los promuevan y protejan, tal vez acaben favoreciendo los intereses especiales de un grupo de destinatarios en lugar favorecer la consideración de los derechos económicos y sociales como derechos humanos.

7. Asimismo, se corre el riesgo de omitir la existencia de dos enfoques que pueden resultar muy diferentes cuando se equipara, de manera automática, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible con la promoción del respeto de los derechos económicos y sociales. Si bien hay grandes esperanzas de que la Agenda 2030 resulte efectivamente en un mayor respeto de esos derechos en cuanto derechos humanos, ello no está garantizado, en absoluto, en el texto de la Agenda tal como se lo aprobó y queda mucho por hacer para avanzar significativamente en el cumplimiento de esa aspiración.

## **B. Tratamiento de los derechos económicos y sociales como derechos humanos**

8. En el presente informe se insiste en la importancia que tiene tratar los derechos económicos y sociales como derechos humanos, en lugar de como objetivos deseables, problemas de desarrollo, aspiraciones de justicia social u otra cualquiera de las formulaciones que se prefieren invariablemente. La cuestión preeminente es si realmente importa que tratemos los derechos económicos y sociales como derechos humanos. Una respuesta es que los gobiernos y otras instancias evitan tan asiduamente el empleo de la terminología de los derechos porque ello importa mucho y entraña una gran diferencia. ¿En qué sentido? En primer lugar, el empleo del marco de derechos humanos garantiza que, dentro de los programas concebidos para asegurar el bienestar colectivo, se tengan en cuenta los derechos de la persona, no solo los objetivos generales del programa y los intereses de la colectividad. En segundo lugar y en contraste con el lenguaje genérico de la justicia social, que carece de contenido definido o de un significado convenido, el discurso de los derechos humanos orienta a los encargados de formular políticas y a otras instancias hacia las formulaciones internacionalmente convenidas de los derechos económicos y sociales y la jurisprudencia que se ha desarrollado de manera laboriosa. En tercer lugar, el tratamiento de los derechos económicos y sociales como derechos humanos en lugar de como objetivos de largo plazo les aporta un elemento de prominencia inmediata que, de otro modo, les faltaría. En cuarto lugar, y quizá este sea el aspecto más importante, el lenguaje de los derechos reconoce la dignidad y la capacidad de acción de todas las personas (con independencia de su raza, género, condición social, edad, discapacidad o cualquier otro factor distintivo), insiste en su dignidad y capacidad de acción y tiene la finalidad expresa de empoderarlas. Ya sea que nos refiramos al hogar, la población, la escuela o el centro de trabajo, o el mercado político de las ideas, es distinto pedir que se puedan ejercer efectivamente unos derechos de vivienda o de educación convenidos colectivamente y reconocidos y definidos internacionalmente que limitarse a plantear una solicitud o exigencia general. Además, como ya se ha señalado, la concepción jurídica de los derechos humanos presupone y exige la rendición de cuentas, mientras que la caracterización de los derechos económicos y sociales como objetivos deseables o problemas de desarrollo los lastra con muchas otras consideraciones.

### C. Estructura del informe

9. En el presente informe, el Relator Especial señala las consecuencias problemáticas que se derivan del puesto de segunda categoría que ocupan los derechos económicos y sociales dentro de los regímenes de derechos humanos tanto nacionales como internacionales. A continuación, reflexiona sobre las diversas maneras en que se podrían tratar los derechos económicos y sociales como verdaderos derechos humanos y lo que ello significaría. Para ello, toma como base primordial el marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas. Esos son los tres componentes esenciales de toda estrategia de promoción de los derechos económicos y sociales como derechos humanos que desee ser efectiva, y las políticas y los programas que hagan caso omiso de esas dimensiones es improbable que sean efectivos. Se estudia en qué medida el marco se refleja en algunas de las actividades de seguimiento emprendidas por el Consejo de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las ONG internacionales. El Relator Especial cierra el informe señalando que dicho marco no es una panacea ni se debe considerar un sustituto de otras iniciativas en este ámbito e insistiendo en que hay que reconocer y afrontar las razones profundas de la marginación constante que padecen los derechos económicos y sociales.

## II. Consecuencias de la desatención de los derechos económicos y sociales

10. Durante los años de la Guerra Fría, las profundas divisiones ideológicas hacían que los derechos económicos y sociales recibieran una atención muy escasa. Hubo que esperar a 1987 para que el Consejo Económico y Social instituyera el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, una novedad que ciertamente ayudó a obtener progresos considerables. En parte de resultados de ello, 171 Estados proclamaron lo siguiente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso<sup>6</sup>.

11. Además de destacar los lazos intrínsecos que hay entre todos los derechos, el sentido principal de esa atrevida afirmación era señalar que los derechos económicos y sociales son tan importantes como los civiles y políticos y *deben* recibir la misma atención. Y, en efecto, en el último cuarto de siglo ha habido numerosas iniciativas importantes, especialmente en esferas sectoriales como el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho al agua, y se ha respetado el principio de indivisibilidad de manera más coherente. No obstante, la aceptación *de jure* y *de facto* de la idea de que los derechos económicos y sociales son verdaderos derechos humanos, así como de las claras consecuencias jurídicas que ello entraña, en lugar de la idea de que son aspiraciones equiparables a las del desarrollo o el progreso social, sigue siendo exigua. Esta exigüedad se manifiesta en la propia labor de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, en la teoría y la práctica de la gran mayoría de los Estados, en la labor de muchos de los grupos más prominentes de la sociedad civil que se ocupan de los derechos humanos, en los intereses y las prioridades de los estudiosos y comentaristas y, lo que quizá resulte más ilógico, incluso en la labor de la mayoría de los organismos internacionales que

<sup>6</sup> Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena, el 25 de junio de 1993, párr. 5

promueven el alivio de la pobreza y el desarrollo social. En consecuencia, el principio de indivisibilidad se sigue respetando más de palabra que de obra.

12. Habrá quienes contradigan esa aseveración, y habrá también quienes apunten que la diferencia en la atención que se presta a los dos grupos de derechos —los civiles y políticos, de una parte, y los económicos, sociales y culturales, de otra— y en el reconocimiento jurídico práctico que se les dispensa no importa realmente. Antes bien, importa mucho, y por varias razones. La más esencial es de orden filosófico, puesto que se ha convenido en que los dos grupos de derechos son elementos indispensables para que las personas vivan una vida digna y plena. También importa por razones doctrinales. La igualdad de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos es reflejo de la ardua labor de conciliación ideológica y política no solo de los planteamientos capitalistas y comunistas del decenio de 1940, sino de las divergencias constantes de criterio acerca de qué es lo que las sociedades deberían valorar más y acerca de los términos del contrato social entre el Estado y los ciudadanos. Es el aglutinante que ha mantenido la integridad del conjunto y la idea que permite reconciliar visiones que, de otro modo, estarían acerbamente enfrentadas. Da cuenta de la necesidad de lograr un equilibrio entre objetivos que siempre se contrapondrán de manera inevitable. En cuanto a la cuestión de si se puede demostrar empíricamente que los dos grupos de derechos tienen igual importancia, se trata de una cuestión que hace tiempo que suscita enfrentamientos entre los economistas y otros especialistas, y en esos enfrentamientos se sigue recurriendo, en gran medida, a argumentos instrumentalistas en favor de objetivos como la igualdad de género. Sin embargo y con independencia de las conclusiones que se deriven de tales investigaciones, la validez del principio subyacente no puede depender de las incertidumbres de los análisis empíricos.

13. La pervivencia generalizada de la extrema pobreza, a pesar de los progresos realizados en los últimos años, sirve para destacar la importancia esencial que tiene la pugna por hacer efectivos los derechos económicos y sociales. Muchos cientos de millones de personas siguen sufriendo una pobreza extrema, y ello no solo en los países más pobres, lo que constituye una grave ofensa contra la idea de los derechos humanos universales. Esa pobreza es un fenómeno que menoscaba fundamentalmente la mayoría de los derechos civiles y políticos, si no todos ellos; pero su manifestación más evidente y brutal la constituyen las muertes prematuras y las vidas con tantas carencias que resultan de la negación de los derechos económicos y sociales. Aun siendo cierto que muchos Estados desarrollados y algunos en desarrollo han recortado radicalmente la extrema pobreza sin haber adoptado una estrategia basada en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, de la experiencia más general se desprende que cuando no se toman en serio esos derechos disminuyen las perspectivas de erradicar la extrema pobreza, incluso en situaciones en que la tasa general de crecimiento económico sea elevada.

14. No son solo los ciudadanos más pobres del mundo los que se hallan en peligro. El sistema capitalista, que se ha convertido en el sistema económico dominante a nivel mundial, es un “sistema tremendamente poderoso... en términos de mera productividad, innovación y dinamismo”, pero resultará insostenible, en última instancia, a no ser que los excesos y las injusticias inherentes a su modo de funcionamiento se vean atemperados por otros sistemas que garanticen un bienestar elemental a las numerosas personas que, de otro modo, serían víctimas de la “incertidumbre, la inestabilidad y los efectos antisociales provocados por los procesos capitalistas”<sup>7</sup>.

15. Los derechos económicos y sociales también poseen una importancia esencial en los intentos de poner coto a la desigualdad extrema y sus consecuencias. Los incrementos de la

---

<sup>7</sup> Véase una argumentación convincente de lo anterior en David Garland, *The Welfare State: A Very Short Introduction* (Oxford, Oxford University Press, 2016), p. 137.



desigualdad mundial de la riqueza y los ingresos, que se han documentado pormenorizadamente, amenazan con rasgar el tejido social, convertir los derechos civiles y políticos en un instrumento que servirá primordialmente para defender los derechos y los intereses de los ricos y asentar unas formas de liberalismo económico y político que hacen caso omiso de las necesidades de quienes viven en la pobreza y niegan sus derechos. En muchos sentidos, el enfoque que adopta actualmente el sistema internacional de derechos humanos no hace sino abocar al peor de los resultados. Por una parte, el enfoque correcto insiste en que los derechos económicos y sociales son indivisibles de los civiles y políticos, y de igual importancia, lo que significa que esos derechos pueden dar una respuesta válida a la extrema pobreza, la desigualdad extrema y otras formas de injusticia social generalizada. Por otra parte, el sistema internacional de derechos humanos margina sistemáticamente esos derechos en muchos aspectos y tolera una situación en la que la mayoría de los Estados evitan el reconocimiento, la institucionalización y la rendición de cuentas, que son lo único que puede sentar unos cimientos firmes a partir de los cuales promover el respeto de los derechos económicos y sociales en cuanto derechos humanos auténticos y ofrecer, de este modo, unos argumentos sólidos y honrados para reducir los niveles de desigualdad.

16. Asimismo, se reconoce cada vez más que el prestar una atención más constante y significativa a los derechos económicos y sociales es indispensable para elaborar unas estrategias eficaces y amplias de lucha contra el terrorismo en muchas situaciones. El Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha llamado la atención, de manera sistemática, sobre cómo las sociedades caracterizadas por la exclusión económica, social, política y educativa suelen ser caldo de cultivo o campo de reclutamiento de terroristas<sup>8</sup>. Y el Secretario General, en su Plan de Acción para Prevenir el Extremismo Violento, citó la falta de oportunidades socioeconómicas, así como la marginación y la discriminación, entre las condiciones que propiciaban el extremismo violento<sup>9</sup>.

17. Asimismo, hay argumentos sólidos para atribuir el resurgimiento del populismo de derechas, al menos en algunos de los muchos países en los que este ha resurgido, al aumento de la desigualdad y a la desatención o la negación generalizadas de los derechos económicos y sociales.

18. También está la cuestión de la legitimidad de todo el proyecto de los derechos humanos. Los críticos del marco de derechos económicos y sociales lo tachan, cada vez más, de marco inútil e ineficaz, que produce efectos escasos o nulos en materia de justicia social. Basándose en esas críticas, muchos comentaristas han argumentado que solo con una terminología radicalmente distinta, que no se base en los derechos humanos, se podrán tratar los problemas de manera válida, que los mandatos relacionados con los derechos económicos y sociales desvíen recursos de los derechos importantes, que solo los partidos políticos y los movimientos sociales, y no los grupos de defensa de los derechos humanos, tienen posibilidades de cumplir los objetivos de justicia social y que el libre mercado y la empresa privada tienen la clave de los derechos económicos y sociales, dado el evidente fracaso de los gobiernos en ese ámbito.

19. Unida íntimamente a esa pérdida de legitimidad, hay una pérdida de credibilidad a los ojos de los titulares de derechos. La condición de derechos de segunda categoría con la que cargan los derechos económicos y sociales repercute muy negativamente en las posibilidades que tiene el movimiento de los derechos humanos de granjearse el respaldo generalizado que necesita para demostrar su credibilidad a los ojos de miles de millones de personas literalmente cuyas necesidades fundamentales no siguen teniendo más que una importancia secundaria en la agenda básica de los derechos humanos. El hecho de que el

---

<sup>8</sup> Véanse A/HRC/20/14, párr. 31, y A/HRC/6/17, párr. 64.

<sup>9</sup> Véase A/70/674, párrs. 24 a 26.

movimiento sufra graves problemas a escala mundial se debe, en medida considerable, a la impresión de que sus preocupaciones predominantes sirven poco o nada para resolver los problemas más pertinaces y acuciantes que aquejan a una gran parte de la humanidad.

### **III. Comprensión de las obligaciones que tienen los Estados en materia de derechos económicos y sociales y actuación correspondiente**

20. Las obligaciones que se imponen a los Estados en los tratados de derechos humanos se exponen de manera distinta en los distintos instrumentos. Por lo que respecta a los derechos civiles y políticos, su obligación es respetarlos y garantizarlos, mientras que, por lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, su obligación es reconocer esos derechos y tomar medidas para hacerlos efectivos de manera paulatina. Al enunciar esas obligaciones, los órganos y los comentaristas internacionales han hablado, por lo común, de los deberes de proteger, respetar y hacer efectivos esos derechos.

21. Sin embargo, en los 50 años transcurridos desde que se aprobaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se ha acumulado una gran experiencia tanto en el plano nacional como en el internacional que nos permite determinar los elementos esenciales de los enfoques fructíferos en materia de reconocimiento y cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos. Cabe destacar tres elementos particulares en el caso de los derechos económicos y sociales: a) la necesidad de otorgar reconocimiento jurídico a los derechos, b) la necesidad de disponer de mecanismos institucionales para promover y favorecer el ejercicio efectivo de esos derechos y c) la necesidad de adoptar medidas que promuevan la rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Esos tres elementos son lo que cabe denominar el “marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas”, y a continuación se exponen sus consecuencias para los derechos económicos y sociales.

#### **A. Reconocimiento jurídico**

22. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contiene tres clases principales de obligación. La primera, que es la que más se suele pasar por alto o subestimar, es la obligación de reconocer cada uno de los derechos en particular. La segunda es la de adoptar medidas poniendo todos los medios apropiados, e incluye, en particular, la adopción de medidas legislativas. La tercera es la de “garantizar” el ejercicio de los derechos pertinentes, sin discriminación.

23. Por lo que atañe a la obligación del reconocimiento, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que, en numerosos casos, las medidas legislativas son muy deseables y, en algunos, pueden ser incluso indispensables<sup>10</sup>. Posteriormente ha añadido que, si bien corresponde a cada Estado parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deberían ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones por el Estado parte<sup>11</sup>.

24. Muchas de las publicaciones sobre los derechos económicos y sociales se han concentrado en analizar hasta qué punto se han reconocido efectivamente esos derechos no en la legislación sino en la Constitución, que se suele considerar una medida mucho más

<sup>10</sup> Véase la observación general del Comité núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 3.

<sup>11</sup> Véase la observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 5.

significativa. Si bien esto es importante, el Comité no lo ha considerado un elemento indispensable, ante todo debido a la gran variedad de tradiciones y doctrinas constitucionales de los Estados. En todo caso, el reconocimiento constitucional se tendrá que complementar con el legislativo. Entonces se plantea la cuestión de en qué circunstancias no se requeriría el reconocimiento legislativo. En parte, la respuesta dependerá del sistema jurídico de que se trate, de modo que un Estado que hiciera un uso considerable de los decretos o los reglamentos o alguna otra clase de instrumento que no se considerara de índole legislativa podría demostrar que cumple el requisito del reconocimiento jurídico de manera oficial y totalmente legítima, aun careciendo de leyes al respecto. Sin embargo, es probable que esos casos sean bastante raros.

25. Dado lo que parece ser un uso bastante común de los Estados de no otorgar reconocimiento legislativo expreso a cada derecho económico y social, la cuestión más importante es la de si un Estado que afirme que cumple sus obligaciones por otros medios puede prescindir totalmente de la legislación o de una forma equivalente de instrumento jurídico. En la práctica, se esgrimirá el argumento de que se han aprobado unas leyes relativas a la cuestión o al sector de que se trate, y es innecesario hacer referencia alguna, en esas leyes, al derecho humano correspondiente. En otros términos y tomando como ejemplo el derecho a la alimentación, según ese argumento bastaría con que se promulgaran unas leyes en las que se tratara de la seguridad alimentaria o la inocuidad de los alimentos, aun cuando esas leyes carecieran de una dimensión expresa de derechos. O bien, en el caso del derecho a la educación, se consideraría suficiente que hubiera unas leyes sobre la creación de establecimientos educativos, aun cuando no se reconociera en ellas que la educación es un derecho humano.

26. En favor de la opinión de que no se requiere un reconocimiento expreso, cabe argumentar que, si en un tratado se previera tal reconocimiento, se lo mencionaría explícitamente. Así pues, los tratados que versan sobre la tortura, el genocidio, los crímenes de guerra o los delitos de lesa humanidad no se limitan a exigir el reconocimiento legislativo de la norma, sino también la tipificación expresa como delito de la conducta correspondiente. En la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer se impone inequívocamente a los Estados el deber de “consagrar... en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer” (art. 2 a)). También se los obliga a “asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio”.

27. No obstante y con independencia de la postura clara que el comité competente haya adoptado en sus observaciones finales, resulta difícil comprender cómo se podrían cumplir las obligaciones de “reconocer” los derechos y “garantizar” la no discriminación cuando faltan unas medidas legislativas específicas o unas medidas equivalentes. Como se afirma en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, el principio general es el de que los Estados se aseguren, según requiere el derecho internacional, de que su derecho interno sea compatible con sus obligaciones jurídicas internacionales, por ejemplo incorporando las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario a su derecho interno o aplicándolas de otro modo en su ordenamiento jurídico interno<sup>12</sup>. El elemento esencial, en este caso, es el reconocimiento de la propia norma, no la mera adopción de medidas que guarden relación con el tema sobre el que versa la norma.

---

<sup>12</sup> Véase la resolución 60/147 de la Asamblea General, anexo, párr. 2.

## **B. Obligación de crear instituciones**

28. A menudo, los derechos humanos se enuncian de manera muy breve y desarrollando poco o nada su contenido o las obligaciones correspondientes. Los tratados pertinentes se limitan a reconocer que hay un derecho a la vida, un derecho a la seguridad social o un derecho al reconocimiento como persona ante la ley. Pero el presupuesto que subyace a ese enfoque es el de que se crearán instituciones que ayudarán a desarrollar el contenido normativo del derecho de que se trate, promover su aplicación y favorecer su ejercicio. En español, se emplea ocasionalmente el término “institucionalidad” para denotar los dispositivos institucionales que deben subyacer al estado de derecho y a los derechos humanos. Cuando no hay instituciones encargadas de velar por la aplicación de un derecho humano particular, es probable que se haga poco por tratarlo como un derecho humano *per se*. Ello es especialmente cierto en el caso de los derechos económicos y sociales.

## **C. Obligación de promover la rendición de cuentas**

29. El principio de rendición de cuentas aporta la justificación general para instaurar un régimen internacional de derechos humanos. Opera en dos niveles. El primero es el de la rendición de cuentas por parte de los Estados a la comunidad internacional, obligación que se ha promovido mediante la creación de mecanismos de vigilancia como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el proceso del examen periódico universal, así como mediante mecanismos regionales. El segundo nivel es el de velar por que los gobiernos rindan cuentas a los ciudadanos y otros titulares de derechos. El derecho a obtener reparaciones se reconoce en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y en el derecho internacional de los derechos humanos se atribuye particular importancia a que se adquiera una comprensión del derecho a interponer recursos suficientes, efectivos, rápidos y apropiados, que incluyan la obtención de reparaciones. Se ha insistido en la interposición de recursos al referirse a situaciones de justicia de transición. En relación con los derechos económicos, sociales y culturales, el Comité que se encarga de ellos ha declarado, en su observación general núm. 9, que “las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos” (párr. 2).

## **IV. Aplicación de las anteriores obligaciones a los derechos económicos y sociales**

30. En los últimos años, se ha progresado mucho en la atención que se presta, tanto nacional como internacionalmente, a los derechos económicos y sociales. Por lo que respecta a los estudios académicos, se dice que ha habido un “renacimiento” de esos derechos, lo que ha dado lugar a un “rebrote” de las publicaciones<sup>13</sup>. Por lo que respecta a la evolución de la situación jurídica, en una exposición representativa del tema se enunciaba lo siguiente:

Los derechos económicos y sociales han logrado una aceptación creciente en el derecho internacional y la jurisprudencia comparada, lo que resulta evidente en la variedad de nuevos tratados y resoluciones y en la instauración de mecanismos internacionales de denuncia que protegen esos derechos... A ello se ha sumado un

---

<sup>13</sup> Courtney Jung, Ran Hirschl y Evan Rosevear, “Economic and social rights in national constitutions”, *American Journal of Comparative Law*, vol. 62, núm. 4 (diciembre de 2014), pág. 1043.

aumento del reconocimiento regional y nacional de los derechos económicos y sociales<sup>14</sup>.

31. En otra exposición muy positiva se argumenta que “el amplio marco normativo de los derechos económicos y sociales ha adquirido un alto grado de especificidad en términos tanto de contenido como de eficacia de los mecanismos de ejecución, sobre todo en el plano nacional”<sup>15</sup>.

32. Sin embargo, cualquier evaluación del progreso realizado tiene que empezar reconociendo que el punto de partida era, en esencia, la desatención de esos derechos. Así pues, la cuestión que se plantea no es de índole cuantitativa, sino cualitativa. Y es la cuestión de si los muchos avances conseguidos han hecho que los gobiernos y demás agentes principales se tomen en serio los derechos económicos y sociales en su actividad práctica y si se han sentado los cimientos para seguir afianzando esos derechos en el futuro. Aquí es donde el marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas resulta fundamental. En la siguiente sección, se examina cuánto se ha progresado, en el plano nacional, en cada una de las tres dimensiones del marco.

## A. Reconocimiento jurídico

33. Se ha dicho que los “países prefieren un constitucionalismo de derechos sociales a otros medios de promover el bienestar y la satisfacción de las necesidades humanas elementales”<sup>16</sup>. En un estudio sistemático y minucioso de los derechos económicos y sociales en las constituciones nacionales se ofrecen pruebas detalladas que avalan esa apreciación optimista; se examinaron 195 constituciones, con miras a determinar qué derechos económicos y sociales, de los 16 que había, se reconocían en ellas y, en caso de que se reconocieran, si las constituciones los calificaban de justiciables o de cumplimiento deseable (por ejemplo, de principios rectores de la política estatal). En más del 90% de las constituciones se reconocía al menos un derecho económico y social. En el 70% aproximadamente de ellas, se reconocía, de manera expresa, al menos uno de esos derechos como derecho justiciable y en el 25% aproximadamente se reconocían diez o más derechos económicos y sociales justiciables. Por orden de frecuencia, los derechos justiciables eran los relativos a la educación, los sindicatos, la atención de la salud, la seguridad social, la protección de los niños y la defensa del medio ambiente. En el estudio se comprobó que esos seis derechos aparecían en más de la mitad de las constituciones<sup>17</sup>.

34. Si bien en el presente informe no se puede hacer justicia a la riqueza de los resultados de esos estudios, es evidente que se han logrado unos niveles asombrosos de reconocimiento constitucional y que hay muchos más derechos económicos y sociales que se consideran justiciables, y en muchos más países, de lo que se pensaba anteriormente. Sin embargo, si resulta que las consecuencias prácticas de ese reconocimiento constitucional han sido muy escasas, habrá mucho menos de lo que felicitarse y tendremos que dirigir nuestra atención a enfoques suplementarios o diferentes. Así pues, para juzgar la

<sup>14</sup> Malcolm Langford y otros, “Introduction – An emerging field,” en *Global Justice, State Duties: The Extraterritorial Scope of Economic, Social and Cultural Rights in International Law*, Malcolm Langford y otros, eds. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2014), p. 7.

<sup>15</sup> Eibe Riedel, Gilles Giacca y Christophe Golay, “Introduction – The development of economic, social and cultural rights in international law,” en *Economic, Social and Cultural Rights in International Law: Contemporary Issues and Challenges*, Eibe Riedel, Gilles Giacca y Christophe Golay, eds. (Oxford, Oxford University Press, 2014), p. 3. Véase también Gregor T. Chatton, *Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels* (Zurich, Schulthess Verlag, 2014).

<sup>16</sup> Brinks, Gauri y Shen, “Social rights constitutionalism” (véase la nota 4), pág. 291.

<sup>17</sup> Jung, Hirschl y Rosevear, “Economic and social rights in national constitutions” (véase la nota 13), pág. 1053.

importancia de esos resultados, se requiere un examen cuidadoso de las consecuencias empíricas del reconocimiento constitucional en términos de aumento de la rendición de cuentas y mejora del grado de ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales. Las dificultades principales a ese respecto se examinan en la sección sobre rendición de cuentas que figura más adelante.

35. Aunque el tema no se puede tratar en el presente informe, cabe señalar también que el reconocimiento constitucional de los derechos económicos y sociales se puede ver eclipsado o menoscabado por unos procesos paralelos y mucho más eficaces de consagración constitucional y jurídica de medidas de austeridad<sup>18</sup>. Se trata, sobre todo, del recurso a acuerdos de integración regional, acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio e inversión o mecanismos financieros internacionales para privilegiar unos intereses que compiten con las consideraciones de derechos humanos y prevalecen efectivamente sobre ellas.

## B. Institucionalización

36. Por lo que respecta a las instituciones de promoción de los derechos económicos y sociales, los estudiosos y demás personas han concentrado casi toda su atención, en los últimos años, en los tribunales. La influencia de los tribunales se examinará más adelante, en la sección de rendición de cuentas. No obstante, cabe decir que la garantía judicial del ejercicio de los derechos no es lo mismo que la promoción institucional de dicho ejercicio. Los tribunales no están preparados para desempeñar las funciones necesarias para promover una comprensión más profunda de los derechos económicos y sociales y la garantía de su ejercicio por parte de los órganos gubernamentales y de otra índole y, como es lógico, tampoco desean desempeñar esas funciones.

37. Cuando se examina qué instituciones son las que reúnen mejores condiciones para promover el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos y sociales en el plano nacional, se comprueba que las hay de dos clases. La primera la componen los órganos gubernamentales que se encargan de formular y aplicar las políticas en los sectores correspondientes. Así pues, cabe esperar que los ministerios que se ocupan de la educación, la protección social, la salud, la nutrición y demás sean los primeros en promover una comprensión de esos sectores basada en los derechos. Ello no quiere decir, como a veces se postula en los tratados sobre los enfoques del desarrollo basados en los derechos, que todo lo que hagan esos ministerios se deba regir por los derechos humanos y plantearse a la luz de estos<sup>19</sup>. No obstante, cabría esperar que el ministerio de educación, por ejemplo, reconociera que hay un derecho a la educación y explicara lo que ello significa en términos de política concreta. Aunque el análisis de la frecuencia con que los ministerios sectoriales de la mayoría de los países adoptan ese enfoque rebasa el ámbito del presente informe, cabe decir, a modo de generalización, que no es un fenómeno común. Hay indicios de que el sector de la salud está avanzando más en esa dirección aprovechando el ímpetu del movimiento en favor de la cobertura sanitaria universal. Asimismo, la seguridad social se plantea cada vez más a la luz del derecho a la seguridad social, a consecuencia de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social.

<sup>18</sup> Stephen McBride, "Constitutionalizing austerity: taking the public out of public policy", *Global Policy*, vol. 7, núm. 1 (febrero de 2016), pág. 5.

<sup>19</sup> Véase un argumento sólido pero matizado sobre la manera en que el sistema nacional de sanidad de un país "consagra unos valores y se los comunica al conjunto de la sociedad, por lo que no es un mero aparato técnico de provisión de bienes y servicios" en Alicia Ely Yamin, *Power, Suffering and the Struggle for Dignity: Human Rights Frameworks for Health and Why They Matter* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2016), p. 236.

38. La segunda clase de agente institucional del que cabe esperar que intervenga muy destacadamente en la promoción de los derechos económicos y sociales son las instituciones nacionales de derechos humanos, de las cuales hay ahora casi 120. En 1998, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pidió a las instituciones de derechos humanos que desempeñaran un papel más activo de promoción de los derechos económicos y sociales<sup>20</sup>. En el estudio académico más detallado sobre esas instituciones que se haya hecho hasta la fecha se llega a la conclusión de que, si “se las puede acusar, en conjunto, de algo es de no haber afrontado con fuerza suficiente las condiciones materiales que perpetúan las violaciones de los derechos humanos”<sup>21</sup>. En los estudios especializados se indica que, si bien algunas de esas instituciones han prestado atención considerable a los derechos económicos y sociales<sup>22</sup>, la gran mayoría no se la han prestado. Entre las razones citadas se cuentan la falta de mandatos o la imposición de mandatos restrictivos, la falta de conocimientos especializados, la carencia de recursos, la falta de apoyo político y la complejidad de las cuestiones. El resultado es que pocas de esas “instituciones elaboran informes periódicos exhaustivos sobre el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales en su país”<sup>23</sup>.

39. Un factor esencial que explica ese planteamiento fundamentalmente desequilibrado puede ser la relativa ausencia, en la labor de muchas instituciones nacionales de derechos humanos, de unos enfoques verdaderamente consultivos que permitan a las comunidades afectadas influir en la fijación de prioridades y criterios y participar en la elaboración de las respuestas y las recomendaciones de política.

### C. Rendición de cuentas

40. Ya se han escrito muchos libros exaltando las virtudes de que los tribunales ayuden a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales en diversos países del mundo, pero la justiciabilidad no lo es todo, ni mucho menos. Antes bien, cabe argumentar que la atención que se presta a la justiciabilidad ha acabado prevaleciendo sobre el análisis del problema en su conjunto. Los titulares de derechos pueden exigir responsabilidades por muchos medios, entre ellos: a) proporcionar información a los medios de difusión, b) recurrir a la presión social o de grupo, c) reunir y publicar datos, d) presentar una denuncia ante un órgano o una persona con autoridad y d) evaluar e informar<sup>24</sup>. Sin embargo, en la mayoría de los métodos se presupone que habrá un mecanismo ante el cual se podrá presentar la denuncia en última instancia para hacer valer

<sup>20</sup> Véase la observación general núm. 10 (1998) del Comité sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

<sup>21</sup> Sonia Cardenas, *Chains of Justice: The Global Rise of State Institutions for Human Rights* (Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2014), p. 360.

<sup>22</sup> Véase Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región de Asia y el Pacífico y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, *Defending Dignity: A Manual for National Human Rights Institutions on Monitoring Economic, Social and Cultural Rights* (enero de 2015); y Eva Brems, Gauthier de Beco, Wouter Vandenhole, eds., *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights* (Mortsel, Bélgica, Intersentia, 2013).

<sup>23</sup> Alison Corkery y Duncan Wilson, “Building bridges: national human rights institutions and economic, social and cultural rights”, en *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (véase la nota 15), págs. 473 a 490.

<sup>24</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, *Accountability for Children's Rights: A research mapping of local and informal accountability mechanisms* (diciembre de 2015), pág. 7, que se puede consultar en [www.unicef.org/policyanalysis/rights/files/ACR-SPREADS-WEBFILE.pdf](http://www.unicef.org/policyanalysis/rights/files/ACR-SPREADS-WEBFILE.pdf).

los propios derechos cuando la institución o el cargo responsable no rectifiquen la situación<sup>25</sup>.

41. Las tres ramas del gobierno ofrecen posibles mecanismos de rendición de cuentas en caso de denuncias relativas a los derechos económicos y sociales. Naturalmente, el poder legislativo es fundamental por su capacidad de aprobar leyes que obliguen a prestar atención a esos derechos o a dar respuesta a su conculcación. También ha habido iniciativas importantes consistentes en instituir comisiones parlamentarias de derechos humanos y en institucionalizar el examen de los proyectos de ley para verificar que cumplen las normas de derechos humanos. Por lo que respecta al poder ejecutivo, los altos funcionarios del gobierno pueden vigilar el ejercicio de los derechos económicos y sociales e incorporar esos derechos en la formulación de políticas y los mecanismos de ejecución de estas. Asimismo, los órganos públicos suelen ser instancias en las que, por lógica, se instituyen mecanismos de denuncia, aunque se siguen haciendo muchas menos investigaciones de las que correspondería sobre su actividad en el campo de los derechos económicos y sociales. Las instituciones nacionales de derechos humanos pueden ser instituciones útiles, pero en los estudios se indica que han contribuido muy poco no solo a promover los derechos económicos y sociales, como ya se ha señalado, sino también a implantar la rendición de cuentas. La principal excepción a ese respecto es la labor de las defensorías de derechos, que podrían ocuparse mucho más de los asuntos relativos a los derechos económicos y sociales, aun cuando sus atribuciones, por lo general, no las lleguen a facultar para otorgar reparaciones directas.

42. Habida cuenta de la pasividad relativa de esos otros agentes, los estudios sobre la rendición de cuentas en materia de derechos económicos y sociales se han concentrado, de manera abrumadora, en los tribunales y en la cuestión de hasta qué punto el creciente reconocimiento institucional, que ya se ha mencionado, les ha permitido desempeñar una función activa de defensa de esos derechos. Es debatible si la concentración de los estudios en esos temas se corresponde, de manera precisa, con las tendencias en materia de rendición de cuentas respecto de los derechos económicos y sociales o si se debe a la preferencia que tienen los juristas por estudiar los tribunales. Dicha concentración también podría tener que ver con la determinación que mostraron los defensores de la revitalización constitucional de los derechos económicos y sociales en la etapa posterior a la Guerra Fría de responder a la postura, tan frecuente pero tan reduccionista, de que “si se desea plantear la cuestión de los derechos de manera solvente, hay que analizar qué es lo que se puede garantizar mediante el procedimiento judicial”<sup>26</sup>. Como respuesta a esa postura, los defensores de los derechos económicos y sociales han procurado dotar de legitimidad a la suya propia procurando demostrar que esos derechos son análogos a los derechos civiles y políticos, a menos en este aspecto fundamental.

43. En el espacio reducido del presente informe, es imposible emprender un examen sistemático de la experiencia que se ha adquirido, hasta la fecha, en materia de justiciabilidad, pero se pueden extraer algunas conclusiones generales del gran volumen de obras, muchas excelentes, que se han publicado sobre el tema<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Varun Gauri, “Redressing grievances and complaints regarding basic service delivery”, *World Development*, vol. 41 (enero de 2013), pág. 109.

<sup>26</sup> Aryeh Neier, “Social and economic rights: a critique”, *Human Rights Brief*, vol. 13, núm. 2 (2006), pág. 1.

<sup>27</sup> Malcolm Langford, ed., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2008); Colleen M. Flood y Aeyal Gross, eds., *The Right to Health at the Public/Private Divide: A Global Comparative Study* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2014); Alicia Ely Yamin y Siri Gloppen, eds., *Litigating Health Rights: Can Courts Bring More Justice to Health?* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 2011); Diane Roman, “La justiciabilité des droits sociaux



44. En primer lugar, el reconocimiento constitucional por sí solo tiene bastante poco peso en términos prácticos. De ahí la distinción trazada por Katherine Young entre constitucionalización y constitución de los derechos económicos y sociales, según la cual este segundo concepto va más allá del reconocimiento constitucional y requiere que esos derechos se hagan verdaderamente efectivos en el sistema jurídico<sup>28</sup>. Por ejemplo, un estudio sobre el derecho a la salud en África empieza celebrando que “de África a Asia, Europa e incluso América del Sur, se presentan constantemente denuncias de atentados contra el derecho a la salud ante los tribunales”<sup>29</sup>. Sin embargo, en el estudio se comprueba que, en el ámbito africano, Sudáfrica es el único país en el que se han planteado sistemáticamente litigios de esa índole. Malcolm Langford tenía razón al observar que, “el ámbito del examen judicial oficial de los derechos económicos y sociales es bastante reducido, con excepción del recurso a los derechos civiles o los mecanismos internacionales”<sup>30</sup>.

45. En segundo lugar, aun cuando los derechos económicos y sociales gocen tanto de reconocimiento constitucional como de justiciabilidad, hay muchos factores que pueden limitar los resultados finales. Puede que los abogados no invoquen esos derechos, que la falta de recursos y de asistencia jurídica impida llevar a juicio muchas infracciones de esos derechos y que a los posibles demandantes se les niegue la capacidad de interponer demandas. Incluso si un caso llega a los tribunales, es posible que el poder judicial no sea independiente, que la mentalidad judicial no sea dada a analizar la clase de cuestiones que plantean los derechos económicos y sociales y que los recursos jurídicos disponibles sean tan débiles que disuadan a las personas de entrar en litigio.

46. En tercer lugar, en las obras sobre el tema no se presta mucha atención a la existencia de leyes de ejecución destinadas a promover el ejercicio efectivo de determinado derecho en cuanto derecho humano, con independencia de que este goce, o no, de reconocimiento constitucional. En países como Sudáfrica hay una legislación muy extensa (como la Ley de Servicios de Abastecimiento de Agua, de 1997) destinada a promover o garantizar el ejercicio efectivo de los derechos económicos y sociales, que suele desempeñar un papel esencial en los litigios constitucionales. Pero en la mayoría de los demás países, esa legislación parece ser escasa, sobre todo fuera de los sectores de la educación y la salud.

47. En cuarto lugar, aunque algunas bases de datos sobre jurisprudencia de los derechos económicos y sociales de todo el mundo sean impresionantes, el número total de casos que contienen sigue siendo bastante reducido. Ciertamente aparecen casos de esa índole en muchas jurisdicciones, pero la realidad es que los tribunales solo han acumulado un corpus de jurisprudencia apreciable en unas cuantas jurisdicciones. Los ejemplos más notables de ello son los de Colombia, la India, Kenya, Sudáfrica y los tribunales estatales de los Estados Unidos de América (en materia de derecho a la educación).

---

ou les enjeux de l'édification d'un État de droit social”, *La Revue des Droits de l'Homme*, vol. 1 (2012), que se puede consultar en [at http://revdh.revues.org/635](http://revdh.revues.org/635).

<sup>28</sup> Katharine G. Young, *Constituting Economic and Social Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2012), p. 6.

<sup>29</sup> Ebenezer Durojaye, “Introduction – The relevance of health rights litigation in Africa”, en *Litigating the Right to Health in Africa: Challenges and Prospects*, Ebenezer Durojaye, ed. (Londres, Routledge, 2015).

<sup>30</sup> Malcolm Langford, “Judicial review in national courts: recognition and responsiveness”, en *Economic, Social and Cultural Rights in International Law* (véase la nota 15), pág. 423.

48. En quinto lugar, la ejecución de las resoluciones judiciales favorables y la búsqueda de unos recursos jurídicos más imaginativos han sido un “punto ciego analítico y práctico”<sup>31</sup>.

## V. Vigilancia internacional del reconocimiento y la institucionalización de los derechos económicos y sociales y de la correspondiente rendición de cuentas

49. Por lo que atañe a la vigilancia de los derechos civiles y políticos, el Consejo de Derechos Humanos y los órganos creados en virtud de tratados han desempeñado la función decisiva de dirigir la atención de los Estados hacia las dimensiones del reconocimiento de esos derechos, de su institucionalización y de la correspondiente rendición de cuentas. Sin embargo, no es tan evidente que hayan desempeñado una función comparable en el caso de los derechos económicos y sociales. Si bien el Consejo se ocupa de los derechos económicos y sociales en muchos ámbitos diferentes, y particularmente por medio de sus procedimientos especiales, puede que la mejor muestra del enfoque que aplica se plasme en el proceso del examen periódico universal. En cuanto a la labor de los órganos creados en virtud de tratados, el más importante de este ámbito es el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A continuación se examina brevemente el enfoque adoptado en materia de reconocimiento e institucionalización de esos derechos y de la correspondiente rendición de cuentas, en todas esas esferas.

### A. Examen periódico universal

50. Habida cuenta de su universalidad y del enfoque integrado que aplica a la agenda de derechos humanos, el proceso del examen periódico universal es un indicador especialmente importante de las inquietudes y las prioridades de los gobiernos. El examen exhaustivo del funcionamiento del proceso desde sus inicios suscita preocupación acerca de la cantidad y la calidad de las recomendaciones formuladas respecto de los derechos económicos, sociales y culturales. Solo una de cada cinco recomendaciones aprobadas ha versado expresamente sobre esos derechos. Solo el 11% de las recomendaciones del grupo regional que ha propuesto el mayor número de ellas versan sobre esos derechos. En las demás regiones, las cifras han sido de entre el 20% y el 30%. Y lo que resulta aún más problemático es que en los dos tercios de las recomendaciones sobre derechos económicos, sociales y culturales solo se ha aconsejado que se apliquen medidas generales, en lugar de medidas orientadas a obtener resultados específicos<sup>32</sup>. Esas conclusiones coinciden con las del propio estudio realizado por el Relator Especial, en el que este comprobó que hasta el 22º período de sesiones, inclusive, del Consejo de Derechos Humanos, se habían formulado 1.031 recomendaciones sobre derechos económicos y sociales, de las cuales en más del 20% se pedía que se ratificaran el Pacto o su Protocolo Facultativo o se retiraran las reservas interpuestas en la fecha de ratificación. En 33 recomendaciones se pedía que se incrementara la cooperación con los órganos de las Naciones Unidas que se ocupaban de los derechos económicos, sociales y culturales; en 182 se pedía que se adoptaran medidas legislativas respecto de uno o varios derechos económicos y sociales específicos, pero en casi ninguna se hablaba del reconocimiento legislativo expreso de los derechos económicos

<sup>31</sup> César Rodríguez-Garavito y Diana Rodríguez-Franco, *Radical Deprivation on Trial: The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in the Global South* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2015), p. 8.

<sup>32</sup> Centro por los Derechos Económicos y Sociales, “The universal periodic review: a skewed agenda?” (2016).

y sociales como derechos humanos. Solo en 13 de las recomendaciones pertinentes, es decir, en el 1,26%, se solicitaba expresamente al Estado que tomara medidas para garantizar el estatus de los derechos económicos, sociales y culturales mediante la aplicación de reformas constitucionales, la promulgación de leyes o el otorgamiento, a los tribunales nacionales, de competencias para ofrecer reparación a las personas cuyos derechos económicos y sociales hubieran sido conculcados.

51. La conclusión principal que cabe extraer a los efectos del presente informe es que, en la medida en que el examen periódico universal sea un indicador preciso, los Estados otorgan una importancia muy escasa a las dimensiones del reconocimiento de los derechos económicos y sociales, de su institucionalización y de la correspondiente rendición de cuentas.

## **B. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

52. El Relator Especial ha estudiado la labor realizada por el Comité desde principios de 2014 para evaluar cómo ha enfocado los tres elementos del marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas. El estudio incluye informes de los Estados partes, listas de cuestiones pertinentes y observaciones finales correspondientes a 32 Estados partes, que se han seleccionado, en igual proporción aproximadamente, de los distintos grupos regionales.

53. En un tercio de las 32 listas de cuestiones examinadas, el Comité pidió información sobre el estatus que tenía el Pacto en el ordenamiento jurídico interno del Estado. En casi todas las listas, se pedían ejemplos de casos en los que los tribunales nacionales hubieran tomado en consideración o aplicado el Pacto. En algo más de la mitad de las listas se preguntaba a los Estados partes por las medidas legislativas que habían adoptado para garantizar el ejercicio de uno o varios de esos derechos.

54. Los informes de los Estados avalaban la conclusión de que había un reconocimiento generalizado, en el plano nacional, de los derechos económicos y sociales. De 13 informes de los Estados partes en los que se trataba la cuestión del estatus del Pacto en el ordenamiento interno, se desprendía que ese estatus era diverso: en algunos Estados, el Pacto se aplicaba directamente; en otros, primaba en caso de incompatibilidad, se beneficiaba de la “presunción de compatibilidad” o se podía invocar en calidad de instrumento con autoridad persuasiva. La mitad de los Estados indicaron que los derechos económicos y sociales reconocidos en la legislación o los preceptos constitucionales eran justiciables y un tercio de ellos ofrecieron ejemplos de ello.

55. A pesar de las impresionantes cifras que se dan en los informes, en la mitad de las observaciones finales el Comité recomendó que se tomaran medidas para garantizar la “aplicabilidad directa” del Pacto en el ordenamiento jurídico interno. En algo menos de la mitad de las observaciones finales, recomendó también al Estado interesado que procurara dar a conocer la justiciabilidad de esos derechos. Y en casi todas las observaciones finales (27), recomendó que se promulgaran o reformaran leyes para cumplir las obligaciones previstas en el Pacto.

## **C. Organizaciones no gubernamentales**

56. Una de las novedades más alentadoras de los últimos años en relación con los derechos económicos y sociales ha sido el aumento de las ONG especializadas en los ámbitos internacional, nacional y, sobre todo, local que se ocupan de promover esos derechos en general o derechos específicos como los relativos a la salud, la vivienda, la educación, el agua, la igualdad de género, la discapacidad y las personas de edad.

57. No obstante lo anterior, algunas de las ONG internacionales principales siguen planteando los derechos económicos y sociales de una manera que contribuye muy poco a modificar la situación marginal que ocupan esos derechos en su campo. Ello resulta tanto más problemático cuanto que esas organizaciones siguen influenciando, de manera desproporcionada, la estructura general de la agenda no gubernamental, sobre todo en el plano internacional. Los esfuerzos que se han hecho de buena fe en los últimos años para plantear un enfoque más positivo y proactivo de los derechos económicos y sociales han logrado que se avance en varias cuestiones que son importantes, aun cuando estas representen una porción bastante estrecha del conjunto de derechos económicos y sociales. La presentación de informes sobre cuestiones como los desalojos forzados, la mortalidad materna, la discriminación en el acceso a la escuela, la obtención de cuidados paliativos y medicamentos para tratar el VIH/SIDA y la salud sexual y reproductiva ha constituido una aportación considerable en estas esferas, pero demasiado a menudo los enfoques adoptados se han basado casi totalmente en el criterio de la discriminación y han hecho caso omiso del marco de derechos económicos y sociales. Cuando esos enfoques se combinan con unas políticas que eluden las cuestiones que implican una redistribución de los recursos o requieren créditos presupuestarios considerables, puede que el resultado sea una orden que se autoanula y que de hecho mantiene el *statu quo* y garantiza que nunca se traten debidamente las principales cuestiones relativas a los derechos económicos y sociales.

58. Cuando se revisan las constituciones, las principales ONG se muestran muy elocuentes en su petición de que se incluyan los derechos civiles y políticos en dicha revisión, pero rara vez mencionan los derechos económicos y sociales. Cuando se configuran los mecanismos de justicia de transición, la preocupación absolutamente primordial son los derechos civiles y políticos, y ello a pesar de que muchas de las infracciones contra estos van acompañadas de infracciones contra los derechos económicos y sociales; y habría que incorporar las dimensiones de los derechos económicos y sociales en las medidas dirigidas a lograr la reconciliación y la justicia para que fueran exhaustivas y evitaran que esas infracciones se repitieran en el futuro. Sin embargo, lo más probable es que esas cuestiones se consideren cuestiones de desarrollo.

59. Uno de los problemas más graves en materia de derechos económicos y sociales que han afrontado las organizaciones de la sociedad civil ha sido el de hallar una metodología para vigilar el ejercicio de esos derechos. Y ello guarda relación con las cuestiones de a quién incumbe la responsabilidad por los atentados contra los derechos económicos y sociales, a quién se deben dirigir las solicitudes de adopción de medidas, cómo se pueden emitir resoluciones judiciales respecto de la admisibilidad del canje de un derecho social por otro y qué recursos jurídicos son apropiados. Esos dilemas resultan tanto más problemáticos cuanto que no hay un marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas de ámbito nacional, pero muchas de las ONG se han abstenido, conscientemente o no, de dirigir su atención hacia esas dimensiones. Otras las han descartado, al considerarlas cuestiones que las ONG internacionales no están en buenas condiciones de promover y defender<sup>33</sup>.

60. Si los pilares del reconocimiento, la institucionalización y la rendición de cuentas estuvieran asentados firmemente en muchos países, la atención preeminente que se presta a las labores de promoción de un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales en la

---

<sup>33</sup> “Las organizaciones internacionales de derechos humanos pueden presionar a los gobiernos para que aprueben las leyes –los derechos legales– que se requieran para que el litigio se convierta en un instrumento eficaz que garantice el ejercicio de los derechos económicos y sociales. Ello resultará útil, sin duda, pero es un dispositivo procedimental que sigue sin asegurar, ni mucho menos, la aplicación efectiva de esas leyes”. Véase Kenneth Roth, “Defending economic, social and cultural rights: practical issues faced by an international human rights organization”, *Human Rights Quarterly*, vol. 26, núm. 1 (febrero de 2004), pág. 63.

vida real se debería prestar a otros asuntos. Es posible que esta hipótesis explique por qué tantos de quienes se dedican a promover los derechos económicos y sociales, ya sea por medio de las Naciones Unidas, de organizaciones regionales o de entidades nacionales, han vuelto ahora su atención a asuntos como la elaboración de metodologías nuevas para medir el cumplimiento del Pacto; la investigación de indicadores nuevos y mucho más detallados; la resolución del problema de cómo se pueden desglosar esos indicadores para dar cuenta de una amplia gama de factores específicos, como el género, la edad, la etnia y el origen social; la selección de métodos que garanticen que los procedimientos decisorios sean transparentes y participativos, y el trazado de unas directrices normativas, unas recomendaciones, unos principios y otros instrumentos análogos más detallados en los que se desarrollen las obligaciones de derechos económicos y sociales que tienen los gobiernos o se prevean los medios efectivos para que estos las cumplan.

61. El problema es que, si no se han asentado los pilares esenciales del reconocimiento, la institucionalización y la rendición de cuentas, es muy improbable que otras técnicas más refinadas vayan a surtir efecto. Resulta difícil imaginar un suelo menos fértil para muchas de esas iniciativas que los ámbitos en que los derechos económicos y sociales se siguen sin reconocer como derechos, las instituciones competentes no los promueven eficazmente como derechos y no existe, o apenas existe, la idea de la rendición de cuentas respecto de esos derechos. Es de esperar, naturalmente, que esas nuevas técnicas, que se han elaborado y promovido externamente, contrarresten, o incluso vengzan, el clima nacional hostil en el que finalmente se habrán de aplicar. Sin embargo, también en este caso parece haber un fuerte componente de ilusión en la expectativa de que unos Estados que no han sido capaces de sentar los cimientos de los derechos económicos y sociales o no lo han deseado, vayan a aplicar unas técnicas aún más exigentes y refinadas para vigilar el ejercicio de los derechos económicos y sociales y promoverlo.

62. Con lo anterior no se pretende insinuar que esos otros empeños no sean de gran importancia, sino que surtirán mucho menos efecto allá donde no se haya implantado el marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas.

## VI. Conclusiones

63. **Una concepción de los derechos humanos que admita implícitamente una distinción jerárquica radical entre los dos grupos de derechos —civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales— es fundamentalmente incompatible con el derecho internacional de los derechos humanos. Y, lo que es igual de importante, no ofrece solución alguna a los problemas cada vez más urgentes que plantean la creciente y radical desigualdad y la generalización de las privaciones materiales en un mundo de abundancia. Así pues, la agenda de los derechos económicos y sociales es demasiado importante y la desatención hacia ella tiene demasiadas repercusiones graves en todo el ámbito de los derechos humanos como para que los agentes de la corriente de pensamiento mayoritaria la marginen y dejen que la lucha por darle el lugar que exigen la ley y la justicia recaiga en un puñado de grupos especializados.**

64. Es esencial que los promotores de los derechos económicos y sociales reconozcan que la fuerte y pertinaz resistencia a la idea de considerar esos derechos como derechos humanos está profundamente arraigada. La aprobación de más resoluciones y la celebración de más reuniones no deberían ocultar ese hecho. La realidad es que los gobiernos no han pasado por alto accidentalmente la importancia del marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas. Antes bien, el hecho de que en general no hayan velado por asentar esos tres pilares en el ámbito de los derechos económicos y sociales es el síntoma principal de la resistencia. Los promotores de esos derechos tienen que reconocer y afrontar esa realidad política más

profunda, en lugar de proseguir alegremente como si hubiera un acuerdo generalizado y básico sobre esos derechos.

65. A pesar de la retórica de la indivisibilidad, los empeños nacionales e internacionales por promover y proteger los derechos económicos y sociales se ven ensombrecidos por el supuesto de que, si bien esos derechos son objetivos sociales deseables a largo plazo, no se deberían tratar como derechos humanos auténticos. El presente informe no es el lugar para examinar detalladamente los conocidos argumentos que se han aducido en favor de ese supuesto, entre los que se cuentan que esos derechos son demasiado caros, demasiado vagos, otorgan demasiado poder al Estado, son potencialmente ilimitados, recompensan y favorecen la holgazanería, penalizan la creación de riqueza, merman el desarrollo económico y se oponen a la competitividad internacional. Esos argumentos, que se suelen asociar tradicionalmente con quienes se definen a sí mismos como liberales, neoconservadores, partidarios del libre mercado o defensores de un gobierno reducido, han triunfado en muchos países en el siglo XXI y han sido promovidos activamente por las organizaciones internacionales más influyentes en los campos del desarrollo, las finanzas y el comercio. Si bien se han esgrimido contraargumentos convincentes que responden a cada una de esas críticas, el problema mayor, con diferencia, es esencialmente ideológico. Las políticas que marginan los derechos económicos y sociales son las que mejor protegen el poder económico y político de las élites consolidadas.

66. Muchos defensores de los derechos humanos parecen preferir no participar en esos debates por temor de que ello sea una causa perdida y de que esos derechos queden desacreditados o se reniegue de ellos en lugar de que simplemente se los margine o pase por alto. Sin embargo, esa estrategia aboca al mismo resultado en la práctica, salvo que se mantenga la ilusión de que los derechos económicos y sociales forman parte integrante, incluso indivisible, del marco completo de los derechos humanos.

67. El marco de reconocimiento jurídico que subyace al enfoque adoptado en el presente informe no agota, en absoluto, la variedad de enfoques que se emplean, y se deberían emplear, para promover los derechos económicos y sociales. Las campañas dirigidas a educar a los titulares de derechos y los profesionales, empoderar a los grupos comunitarios, favorecer el activismo local o permitir vigilar el ejercicio de esos derechos forman parte, todas ellas, del amplio instrumental que tiene a su disposición el activismo que defiende los derechos económicos y sociales<sup>34</sup>. Como se ha advertido:

A no ser que todos los participantes en litigios sobre [derechos económicos y sociales] sean conscientes de las limitaciones institucionales de los tribunales y consideren la posibilidad de que una demanda en particular se pueda plantear, de manera más eficaz, por otros medios, como una campaña de promoción o una movilización social, siempre se correrá el peligro de recurrir al litigio de manera inoportuna o inapropiada y de obtener unas resoluciones judiciales que impidan la transformación, en lugar de favorecerla<sup>35</sup>.

68. El marco jurídico influirá en todas esas otras dimensiones y vías y es una de las dimensiones que mejor se pueden promover y vigilar por medio de las Naciones Unidas y los mecanismos asociados. Por expresarlo sucintamente:

<sup>34</sup> Peter Houtzager y Lucie E. White, “The long arc of pragmatic economic and social rights advocacy”, en *Stones of Hope: How African Activists Reclaim Human Rights to Challenge Global Poverty*, Lucie E. White y Jeremy Perelman, eds. (Stanford, California, Stanford University Press, 2011), p. 172.

<sup>35</sup> Véase Sandra Liebenberg, *Socio-Economic Rights: Adjudication Under a Transformative Constitution* (Claremont, Juta, 2010), págs. 77 y 78.

Los movimientos contemporáneos de transformación social no pueden evitar trabajar en el medio jurídico. No hay, en las sociedades modernas, zonas “libres de leyes” a las que se puedan retirar los activistas para evitar habérselas con el derecho y el sistema. ... Las legitimaciones jurídicas (entre ellas las que se formulan como “derechos”) influyen sobremanera en la distribución de la riqueza y el poder y, en parte, construyen las identidades. Los movimientos de transformación social no pueden evitar implicarse en este ámbito y resulta difícil desentrañar cómo se pueden implicar eficazmente sin enarbolar algún tipo de discurso sobre “el derecho superior”, como el que se emplea en el lenguaje de los derechos fundamentales<sup>36</sup>.

69. En otros términos, aun cuando parezca que el marco jurídico de reconocimiento o no reconocimiento sea algo accesorio y que lo mejor sea hacer caso omiso de él, ese marco ejercerá, en la práctica, una influencia considerable en la manera en que se considerarán los derechos económicos y sociales y en la cuestión de si se abrirán oportunidades de promover esos derechos o se cerrarán. El marco jurídico puede, al menos en parte, empoderar o desempoderar y legitimar o deslegitimar a quienes promueven el respeto por esos derechos. Así pues, incluso quienes argumentan que la batalla por los derechos económicos y sociales se ganará o se perderá inevitablemente en el campo político harían bien en no pasar por alto las dimensiones del reconocimiento, la institucionalización y la rendición de cuentas. Con ello no se pretende insinuar, en absoluto, que las otras muchas dimensiones de la promoción de los derechos económicos y sociales carezcan de importancia. El argumento es que la mayoría de ellas, cuando no todas, serán menos eficaces si no se implanta un marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas como parte de la política de Estado.

70. El citado marco no es una panacea. Sobran los ejemplos de casos en los que unos derechos económicos y sociales reconocidos claramente y acompañados, en principio, de mecanismos de rendición de cuentas han servido poco o nada para mejorar una situación. Sin embargo, lo que ello demuestra, en general, es que ha habido falta de voluntad, de competencia o de capacidad, no que el marco fuera defectuoso. Tampoco se argumenta en el presente informe que esas tres medidas sean todo lo que se requiere o que los otros muchos enfoques que se aplican actualmente no puedan ser muy importantes.

71. Es importante reconocer que la promoción de los derechos económicos y sociales como derechos humanos, con particular insistencia en los componentes del marco de reconocimiento, institucionalización y rendición de cuentas, no implica que haya un enfoque universal que se aplique a todos los casos y garantice el ejercicio efectivo de esos derechos en países con una historia, un sistema jurídico, unas tradiciones y una cultura muy diferentes. Tampoco se da por sentado que haya que hacer todo de una vez o que sea indispensable adoptar un enfoque maximalista. Hay argumentos sólidos en favor de un enfoque gradual del reconocimiento de los derechos económicos y sociales en ámbitos en los que la idea es bastante novedosa, según los cuales conviene avanzar progresivamente y a la velocidad apropiada en relación con los demás componentes del conjunto<sup>37</sup>. Hay un espacio inmenso para los procesos de

<sup>36</sup> Véase Karl Klare, “Critical perspectives on social and economic rights, democracy and separation of powers,” en *Social and Economic Rights in Theory and Practice: Critical Inquiries*, Helena Alviar García, Karl Klare y Lucy A. Williams, eds. (Londres, Routledge, 2015), pág. 3.

<sup>37</sup> Véase Jeff King, *Judging Social Rights* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2016).

“vernaculización”, es decir, de traducción a lenguas y formas que sean comprensibles a nivel local y sobre las cuales diversos autores han escrito con gran perspicacia<sup>38</sup>.

72. Uno de los imperativos que se desprenden más claramente del presente análisis es el de investigar más para adquirir una mejor comprensión de lo que funciona y lo que no funciona dentro de la agenda general de promoción de los derechos económicos y sociales. Hay que prestar menos atención a lo que los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y los estudiosos creen que saben hacer mejor y más atención a lo que, desde un punto de vista objetivo, hay que hacer para garantizar el reconocimiento y el ejercicio progresivos de esos derechos.

---

---

<sup>38</sup> Véase Sally Engle Merry, *Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice* (Chicago, University of Chicago Press, 2006).