

## **Universalismo y estándares mínimos de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>1</sup>**

Clara Jusidman y Osiris Marín

Incide Social, A.C.

Este trabajo tiene dos objetivos. En primer lugar vincular el concepto de universalismo con las obligaciones adquiridas por el Estado mexicano en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, al haber aceptado ser Estado parte de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos. En segundo lugar, examinar si los desarrollos del enfoque de derechos humanos en el sistema internacional, se constituyen en una herramienta útil para avanzar en la concreción de la protección universal en materia de derechos sociales.

En el Gobierno Federal actual y en muchos gobiernos estatales, domina una negativa a reconocer que, los mexicanos y mexicanas como personas con dignidad, tenemos derechos humanos y que son obligaciones del Estado, velar por su protección, respeto, promoción y cumplimiento. Son particularmente negadas las obligaciones del Estado respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los llamados DESC: el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental, a la alimentación adecuada, a la vivienda, al agua, a la educación, a los beneficios de la cultura y del desarrollo científico y tecnológico, al trabajo y los derechos del trabajo, a la libertad de sindicación, a la seguridad social, a la protección de la familia y a un medio ambiente sano, principalmente.

---

<sup>1</sup> Trabajo presentado en el IX Seminario de Política Social, Las perspectivas del universalismo en México, 18 y 19 de noviembre 2008, Guadalajara

La concepción que domina en gobiernos conservadores en economías de mercado, es que la satisfacción de las necesidades básicas debe resultar del esfuerzo personal y familiar, ya que mediante el trabajo y la utilización en su caso, de riquezas y activos, se deben obtener los ingresos necesarios para comprar los bienes y servicios requeridos. La mayor obligación que desde esa óptica, se acepta para los Estados es apoyar el desarrollo de las capacidades y de oportunidades para que las personas en situaciones probadas de pobreza y exclusión, puedan, siempre a partir el esfuerzo propio, acceder a esos satisfactores.

Por lo tanto, se formulan y operan programas que se enfocan a aumentar las capacidades de grupos de población en situaciones de pobreza, exclusión o elevada vulnerabilidad, para hacerlos funcionales al sistema social y político dominante, para regularlos y evitar violencia y reclamos. Estos grupos son tratados como beneficiarios de los programas sociales, nunca como derechohabientes y deben hacerse merecedores de la ayuda y sujetarse a prueba de medios.

La pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad resultan bajo esta concepción, de deficiencias personales y familiares en el desarrollo de capacidades y no del deficiente funcionamiento de los sistemas sociales y económicos que generan pobreza, desigualdad y exclusión. Por lo tanto los programas sociales deben avocarse a darles a las personas y a las familias oportunidades para resolver los déficits personales para que se conviertan en personas que puedan funcionar en esos sistemas, que tengan mayores niveles de “empleabilidad” y puedan ejercer sus “libertades”

En congruencia con la visión conservadora del ejercicio de gobierno, se asume como función principal del Estado la protección de la propiedad privada, la libertad y la seguridad de los ciudadanos frente a agresiones de terceros, es decir se procura

proteger solamente algunos derechos civiles, en particular para la población con mayores ingresos y mayor poder político. El énfasis asignado actualmente al tema de la seguridad y a los programas focalizados de pobreza, responde a esta visión fragmentada de las responsabilidades del Estado Nacional.

### **El enfoque de derechos humanos**

Ahora bien, un resultado positivo de las dos guerras mundiales que agobiaron a la humanidad en el siglo XX, así como de la profunda recesión económica de los años treinta y de la confrontación de dos regímenes sociales en la Guerra Fría durante la mayor parte de ese siglo, fue el surgimiento de un marco de compromisos internacionales en materia de derechos humanos que ha venido evolucionando.

Como parte de los acuerdos fundacionales de la comunidad de naciones que crea la Organización de Naciones Unidas y para proteger a las personas del abuso de Estados arbitrarios y autoritarios, se firma en 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La Declaración es piedra angular del sistema actual de derechos humanos y parte señalando que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” Que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”.<sup>2</sup>

En su artículo 22 la Declaración establece:

---

<sup>2</sup> La Declaración fue adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

“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.”

Desde 1948 y como producto de negociaciones entre los gobiernos representados en el Sistema Universal de Derechos Humanos, se han ido generando diversos instrumentos jurídicos<sup>3</sup> varios de ellos vinculantes. Asimismo, se han creado instituciones y mecanismos que han avanzado en la conceptualización y la cobertura del marco de derechos humanos; vigilan, dan seguimiento y visibilizan el grado de cumplimiento de las obligaciones de cada uno de los Estados Parte; y reciben denuncias, realizan escrutinios y aplican sanciones o hacen recomendaciones a los países ante violaciones a los derechos humanos. Adicionalmente, desde la Conferencia de Viena de 1993 se busca avanzar en la forma de operacionalizar el “**enfoque de derechos humanos**” en planes, políticas y programas de los Estados e incorporarlo en la operación de los organismos del Sistema de Naciones Unidas.

El Sistema Universal se fortalece además con la existencia de sistemas regionales como es el caso del interamericano del cual forman parte la Corte, la Comisión y el Instituto Interamericanos, que se encargan de atender, adaptar y desarrollar el marco de derechos humanos a las realidades de la región.

---

<sup>3</sup> Los principales instrumentos relacionados con los DESC son además de la Declaración Universal, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre, la Declaración sobre Garantías Sociales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de San Salvador. Los DESC han sido reafirmados y desarrollados a través de un gran número de instrumentos internacionales adicionales, tales como la Convención de los derechos del Niño y de la Niña, la Convención contra todas las formas de Discriminación contra la Mujer, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a los derechos fundamentales de la persona en el trabajo, el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo, y las declaraciones de Teherán, Viena, Copenhague, Río y Beijing, entre otras.

Existe actualmente en el mundo un cuerpo amplio de instituciones y un gran número de especialistas que por sesenta años, que se cumplieron el 10 de diciembre del 2008, han venido reflexionando y avanzando en la protección de los derechos humanos y dentro de ello, en la forma de operacionalizar las obligaciones que adquirieron los Estados al firmar los diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Se trata de un campo fundamentalmente dominado hasta ahora, por juristas que debería ser aprovechado por la reflexión teórica y los desarrollos de los sociólogos y economistas, preocupados e interesados por el desarrollo y la evolución de los regímenes sociales. La universalización de las protecciones sociales encontraría valiosas consideraciones teóricas e interesantes alianzas con el mundo de las instituciones y los defensores de los derechos humanos.

A continuación se exponen algunos conceptos valiosos del enfoque de derechos humanos para los propósitos de este artículo.

### **Algunos postulados del enfoque de derechos humanos**

La evolución normativa de los derechos humanos ha dado lugar a dos categorías amplias de estos: los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales. Los primeros consagran al individuo frente a la ley y garantizan su habilidad para participar libremente en la vida política, económica y civil de las sociedades. Los segundos promueven el florecimiento individual, el desarrollo económico y social, la autoestima y la identidad. (Landman, 2006)

Uno de los instrumentos que rescata el vínculo virtuoso entre derechos humanos, particularmente los DESC y las políticas económicas y sociales es la Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en

América Latina y el Caribe de 1998<sup>4</sup>. Los siguientes postulados se resumen en la Declaración de Quito.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, inalienables, interdependientes, interrelacionados, de igual importancia para la dignidad humana y exigibles, y los DESC tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos.

El goce de los derechos económicos, sociales y culturales es determinante para la posibilidad del goce efectivo, igualitario y no discriminatorio de los derechos civiles y políticos

Las obligaciones de los Estados respecto a los DESC comprenden:

**Respetar**, consistente en la no interferencia del Estado en la libertad de acción y el uso de los recursos propios de cada individuo o de grupos o colectividades, en aras de autosatisfacer sus necesidades económicas y sociales;

**Proteger**, obliga al Estado y a sus agentes a prevenir la violación de derechos por otros individuos o por agentes no estatales. Cuando estas violaciones ocurren el Estado debe proveer de remedios legales.

**Satisfacer o cumplir**, significa el desarrollo de medidas activas para garantizar el disfrute pleno de los derechos; implica gasto público, regulación gubernamental de la economía, la provisión de servicios y bienes básicos y de infraestructura relacionada y de medidas redistributivas.

La obligación de **satisfacer o cumplir** requiere que se reconozcan los derechos en los sistemas legales y se adopten políticas y medidas, de cualquier índole, destinadas a satisfacerlos. A su vez se desglosa en tres obligaciones: **facilitar, promover y**

---

<sup>4</sup> Esta Declaración acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe se formuló en Quito, Ecuador, el 24 de julio de 1998.

**proporcionar.** La obligación de “**facilitar**” consiste en el deber de iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso al derecho o su disfrute, o ayudar a los particulares para lograr tales fines. El deber de “**promover**” el derecho consiste en realizar acciones tendientes a difundir, educar o capacitar a la población para el ejercicio de los mismos. Por último, la obligación de “**proporcionar**” directamente el bien protegido por un derecho cuando un grupo o individuo, por circunstancias ajenas a su control, no pueda disfrutar del mismo<sup>5</sup>.

Además, el Estado tiene las siguientes obligaciones:

**No discriminar**<sup>6</sup>

**Adoptar medidas inmediatas** desde el momento mismo en que ratifica los instrumentos referidos a los DESC. Tales medidas deben consistir en actos concretos, deliberados y orientados lo más claramente posible hacia la satisfacción de la totalidad de los derechos.

Entre estas obligaciones inmediatas se encuentran:

- Adecuar el marco legal a las disposiciones de las normas internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.
- Producir y publicitar información como una herramienta imprescindible para hacer efectivo el control ciudadano de las políticas públicas en el área económica y social y disponer los medios necesarios para garantizar el acceso en condiciones de igualdad a la información pública. Debe además producir información sobre el

---

<sup>5</sup> Como también se señala en la Observación General 18 sobre No discriminación, emitida por el Comité de Derechos Humanos en su 37º período de sesiones en 1989.

<sup>6</sup> “Amén de la obligación de trato igualitario y del principio de no discriminación, tanto en materia de derechos civiles y políticos como de derechos económicos, sociales y culturales, la obligación del Estado se extiende a la adopción de medidas especiales -incluyendo medidas legislativas y políticas diferenciales- para las mujeres y en resguardo de grupos en situación de vulnerabilidad y de sectores históricamente desprotegidos, tales como los ancianos/as, niños/as, personas con discapacidad física, enfermos/as terminales, personas con problemas médicos persistentes, personas que padecen de enfermedades mentales, víctimas de desastres naturales, personas que viven en zonas riesgosas, refugiados, comunidades indígenas o los grupos bajo condiciones de pobreza extrema” Declaración de Quito, 1998.

grado de efectividad de los DESC, así como de los obstáculos o problemas que impidan su adecuada satisfacción y sobre los grupos más vulnerables.

- Proveer recursos judiciales y otros recursos efectivos: aptos para hacer exigibles los derechos en caso de violación.

**Sancionar los delitos cometidos por servidores públicos**, así como por personas físicas o jurídicas en casos que violen o atenten contra los DESC.

En el contexto de las obligaciones establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos a los Estados parte y en el contexto de la discusión del universalismo interesa destacar tres obligaciones:

- a. **“La de garantizar niveles esenciales de los derechos:** el Estado tiene la obligación mínima de asegurar la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos. Esta obligación rige aún en períodos de limitaciones graves de recursos, causadas por procesos de ajuste, de recesión económica o por otros factores”. (Declaración de Quito, 1998)
- b. **“La obligación de progresividad y su correlativa prohibición de regresividad:** el Estado tiene el deber de encaminarse hacia la plena efectividad de los derechos, por lo que viola la idea de progresividad su inacción, su irrazonable demora y/o la adopción de medidas que impliquen el retroceso de tales derechos. Está prohibido al Estado la implementación de políticas regresivas, entendiendo por tales aquellas que tengan por objeto o como efecto la disminución del estado de goce de los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido:



- Normas reglamentarias aparentemente regresivas conllevan una presunción de invalidez que obliga al Estado a justificarlas plenamente bajo condiciones de escrutinio estricto.
- La progresividad implica que los Estados fijen de manera inmediata estrategias y metas para lograr la vigencia plena de los DESC, con un sistema verificable de indicadores que permitan una supervisión desde los sectores sociales. La progresividad implica la aplicación inmediata de los contenidos mínimos de los DESC para garantizar una vida digna y unas condiciones mínimas de subsistencia.

c. La obligación de **aplicar el máximo de recursos disponibles**.

### **La fijación de los “niveles mínimos esenciales” de cada uno de los DESC**

Los derechos económicos, sociales y culturales fijan los límites mínimos que debe cubrir el Estado en materia de los niveles de vida y del bienestar de su población. Sin embargo, los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales no imponen fórmulas uniformes y reconocen que cada Estado debe hacerlo de acuerdo a sus condiciones reales, pero si exigen al menos, que el Estado aplique los medios a su alcance para cubrir las necesidades mínimas de la población en las áreas involucradas y defina políticas de mejoramiento progresivo del nivel de vida de los habitantes mediante la ampliación del disfrute de estos derechos.

De acuerdo a las Directrices de Maastricht (1997): “Un Estado incurre en una violación del Pacto cuando no cumple lo que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales denomina "una obligación mínima esencial de asegurar la satisfacción de por lo menos los

niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos [...]. Por ejemplo, incurre prima facie en una violación del Pacto un Estado Parte en el cual un número significativo de personas se ven privados de alimentos esenciales, atención básica de salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza." Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independiente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.

Y continúa señalando que "No obstante, de conformidad con los Principios de Limburg 25-28, y tal como lo reafirma la jurisprudencia evolutiva del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la escasez de recursos no exime a los Estados de ciertas obligaciones mínimas esenciales en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales"

Se trata entonces de la necesidad de avanzar en la definición de pisos básicos de realización de los DESC a partir de los cuales los Estados muestren su compromiso de ir mejorando de manera progresiva los niveles de vida de sus poblaciones.

En varios de los instrumentos internacionales se encuentran descritos algunos de esos mínimos. Para algunos derechos se establecen con mayor precisión, para otros, quedan expresados en términos cualitativos.

A continuación se incluyen algunos desarrollos respecto de los niveles mínimos esenciales definidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos para el derecho a la educación, a la alimentación y al nivel más alto posible de salud física y mental, así como las obligaciones básicas específicas asignadas a los Estados.

## **Niveles mínimos esenciales en materia del derecho a la educación**

Las definiciones básicas que en materia de derecho a la educación, las garantías para su realización y los niveles mínimos esenciales se encuentran establecidos en diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación, que se refiere al deber de los Estados de desarrollar y mantener un sistema de instituciones educativas a fin de proveer educación a todas las personas.

Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad; debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales; debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre; y debe favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos.

El Artículo 10 del PIDESC reconoce que:

- a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

De acuerdo a la declaración Mundial de Educación para Todos las necesidades básicas de aprendizaje abarcan:

Las herramientas esenciales para el aprendizaje como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo y la solución de problemas

Los contenidos básicos del aprendizaje (conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes) necesarios para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de su vida, tomar decisiones fundamentadas y continuar aprendiendo.

Por su parte, la Observación General 13 del Comité del PIDESC señala que la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener como características

La *disponibilidad* de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente.

La *accesibilidad* que implica que las instituciones y los programas de enseñanza han de ser asequible materialmente es decir, accesible en relación a los costos económicos y sin discriminación.

La *aceptabilidad* los programas de estudio y los métodos pedagógicos deben ser aceptables, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Los objetivos de la educación deben ser consistentes con las finalidades que indican las normas internacionales; la educación debe orientarse al “pleno desarrollo de la personalidad humana” y tender a propiciar la comprensión de la dignidad de los seres humanos, de la importancia de los derechos fundamentales, así como la tolerancia, la paz y el respeto de las diferencias.

La *adaptabilidad* tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados

Se establece como obligación jurídica general del Estado parte la implantación progresiva de la enseñanza gratuita y significa que, si bien los Estados deben atender prioritariamente a la enseñanza primaria gratuita, también tienen la obligación de adoptar medidas concretas para implantar la enseñanza secundaria y superior gratuitas.

Los Estados Partes tienen la obligación concreta y permanente "de proceder lo más expedita y eficazmente posible" para la plena aplicación del artículo 13 del PIDESC lo que significa:

- Proporcionar enseñanza primaria a todos
- Velar por que los planes de estudio, en todos los niveles del sistema educativo, estén orientados a los objetivos definidos en el PIDESC
- "Adoptar medidas" para implantar la enseñanza secundaria, superior y fundamental para todos en su jurisdicción
- Velar por que exista un sistema de becas de enseñanza que ayude a los grupos desfavorecidos
- Establecer "las normas mínimas... en materia de enseñanza" que deben cumplir todas las instituciones de enseñanza privadas
- Suprimir los estereotipos sexuales y de otro tipo que impiden acceder a la instrucción a las niñas, las mujeres y otros grupos desfavorecidos.

## **Niveles mínimos esenciales en materia del derecho a la alimentación adecuada**

Respecto del derecho a la alimentación adecuada el Pacto de San Salvador establece en su artículo 12 que:

“1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados Partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, de aprovisionamiento y distribución de alimentos y a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”

El relator especial del derecho a la alimentación amplió el concepto señalando que es “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.

La Observación General número 12 del Comité del PIDESC señala que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando “todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene accesos físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla” y que “no debe interpretarse restrictivamente a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”.

El contenido básico del derecho implica “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos

humanos”. Implica asimismo, “el acceso de todas las personas a alimentación de cierta calidad, lo que significa que la misma sea apta para cubrir las necesidades fisiológicas humanas y que carezca de sustancias nocivas”.

La alimentación de acuerdo a la observación general 12 debe tener las siguientes características:

Ser **accesible** tanto física como económicamente lo que significa que nadie –por la zona en la que viva, la vulnerabilidad física que eventualmente padezca, o por el dinero que detenten- vea amenazado su acceso a la alimentación, o deba lograrlo en condiciones que pongan en peligro la provisión o satisfacción de otras necesidades básicas.

Estar **disponible**: todas las personas deben tener capacidad para obtener alimentos, en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades físicas. Se puede realizar de distintos modos: una persona puede producir sus propios alimentos, o puede acudir a sistemas de distribución o comercialización. Lo trascendental es que efectivamente exista la posibilidad de obtener alimento.

Ser **adecuada**: no sólo es la recepción de un conjunto de elementos nutritivos que permitan la supervivencia; debe tener en consideración factores culturales, sociales, económicos, climáticos y ecológicos imperantes en el momento.

Ser **aceptable culturalmente** y tenerse en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y a su consumo y las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles

Ser **sostenible** lo que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras, la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo. Lo que

está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria.

De acuerdo a las disposiciones del Comité DESC los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre [...] incluso en caso de desastre natural o de otra índole”. El PIDESC se ve violentado por un Estado si el mismo no garantiza a toda persona sometida a su jurisdicción un nivel mínimo esencial de protección contra el hambre (párrafos 14 y 17) o si no brindan recursos judiciales adecuados u otros apropiados a toda persona o grupo que fuere víctima de una violación a su derecho a la alimentación adecuada.

El Comité sugiere la elaboración de una estrategia nacional que contemple todos los aspectos del sistema alimentario y dar “pleno cumplimiento a los principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura”.

En México, el derecho a la alimentación no se encuentra consagrado en la Constitución, ni existe un programa o una estrategia en materia de alimentación. Es posiblemente, el derecho humano económico, social y cultural más desconsiderado y relegado dentro de las obligaciones del Estado. Por el aumento de la dependencia externa en la oferta de granos las familias y las personas, frente a la actual crisis y la devaluación del peso mexicano, enfrentan graves riesgos en la cobertura de los estándares básicos esenciales de alimentos.



## **Niveles esenciales en materia del derecho al nivel más alto posible de salud física y mental**

El artículo 10 del protocolo de San Salvador establece que “Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social y que los Estados Partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público.

Define como las medidas para garantizar el derecho:

- a. La atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial, puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad..
- b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado.
- c. La total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- d. La prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole.
- e. La educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud.
- f. La satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por sus razones de pobreza, sean más vulnerables.

La Observación General número 14 del Comité del PIDESC considera que este derecho consiste en “[el] derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud” y establece las siguientes obligaciones básicas de los Estados parte:

- Garantizar el acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria.

- Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima.
- Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como suministro de agua potable.
- Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas de la OMS en su Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales
- Distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud.
- Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública.

Esa misma Observación General establece que al concepto de atención primaria básica debe añadirse el disponer de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud, incluidos los factores básicos como agua potable, condiciones sanitarias básicas, hospitales y centros de salud, profesionales capacitados; accesibles para todos, sin discriminación, con alcance geográfico razonable para todos los sectores, incluidos los grupos vulnerables o marginados; asequibles, incluido económicamente, para todos en base al principio de equidad, para lo cual la gente tendrá acceso a la información necesaria para el ejercicio de este derecho; respetuosos con la ética médica y con las diferentes culturas; y aceptables desde el punto de vista cultural, científico y médico, esto es, de buena calidad. Los niveles básicos del derecho a la salud abarca los siguientes elementos esenciales e interrelacionados: a) *Disponibilidad*; b) *Accesibilidad* en cuatro dimensiones superpuestas: *no discriminación, accesibilidad física, accesibilidad económica (asequibilidad) y acceso a la información*; c) *Aceptabilidad*; y d) *Calidad*.

Además agrega las siguientes obligaciones de prioridad comparada:

- Velar por la atención de la salud genésica, maternal e infantil.
- Inmunización contra las principales enfermedades infecciosas.
- Prevenir, tratar y combatir las enfermedades epidémicas y endémicas.
- Impartir educación y proporcionar acceso a la información relativa a los problemas de salud de la comunidad.
- Capacitación al personal del sector salud.

Desde el punto de vista de la normatividad internacional en materia de derechos humanos, es el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental el que mayores desarrollos ha alcanzado en los últimos años. La normatividad mexicana también se encuentra muy desarrollada y con claras especificaciones a través de los programas y de las normas de salud. Sin embargo, la falta de integración de las instituciones públicas de salud genera una atención segmentada y por lo tanto, una ciudadanía diferenciada por cuanto a la satisfacción de este derecho. Asimismo, los programas más recientes como el del Seguro Popular, en lugar de avanzar hacia la gratuidad y universalidad de los servicios de salud, extiende los sistemas contributivos y profundiza y hace más compleja la segmentación.

Desarrollos semejantes de la normatividad internacional se pueden encontrar para los otros derechos económicos, sociales y culturales. En este artículo sólo se optó por ejemplificar algunos de los desarrollos en sólo tres de ellos.

En alcanzar una definición adecuada de esos estándares mínimos dado el nivel de vida actual de los mexicanos, es donde la preocupación por el universalismo podría encontrar un fuerte apoyo en el Sistema Universal de Derechos Humanos para obligar a los Estados a proteger a todas las personas, garantizándoles niveles básicos de satisfacción de sus

necesidades económicas, sociales y culturales reconociendo su dignidad humana y sus calidades de derechos-habientes.

Ahora bien, el incumplimiento del estado Mexicano respecto de las obligaciones adquiridas en los instrumentos de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales muestra la falta de voluntad política de los tres poderes del Estado; conlleva la falta de armonización de la legislación interna con respecto de las disposiciones en los instrumentos internacionales y la ausencia de legislación que permita a las y los mexicanos hacer exigibles y justiciables esos derechos, obligando al Estado a garantizarlos en forma concreta y en su caso, a la reparación del daño por omisión.

### **La sistematización del enfoque de derechos humanos**

Desde la Conferencia de Viena sobre derechos humanos en 1993 varios países en el mundo han avanzado en el desarrollo de diagnósticos o estudios de base sobre la situación de los derechos humanos, así como en la elaboración de Planes de Acción en Derechos Humanos, en la incorporación transversal del enfoque de derechos humanos en las políticas y programas sectoriales, especiales y regionales y en el desarrollo de presupuestos con enfoque de derechos humanos y de indicadores específicos. Estos esfuerzos se han denominado “sistematización del trabajo en derechos humanos” y tienden a la elaboración de políticas y estrategias que permitan prevenir y evitar la violación de los derechos humanos y ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones.

Esta corriente que está en pleno proceso de desarrollo, plantea varios desafíos a los enfoques más jurídico-cualitativos que han dominado al Sistema Universal de Derechos Humanos.

Uno refiere al diseño y cálculo de indicadores cuantitativos para promover y dar seguimiento al cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos. Estos esfuerzos se han intensificado en los últimos dos años y en junio de 2008 las Naciones Unidas expidieron un reporte de indicadores para promover y monitorear la implementación de derechos humanos. (United Nations, 2008)

El marco conceptual define tres grupos de indicadores para cada derecho: estructurales, de proceso y de resultados mediante los cuales se busca medir el nivel de compromiso de los Estados, el esfuerzo que están realizando para cumplirlo y los resultados de esos esfuerzos en el tiempo. Este marco permite dar seguimiento a los pasos que toman los estados para cumplir sus obligaciones y facilitarán la entrega de informes a los Comités de Naciones Unidas que se responsabilizan de evaluar el cumplimiento de los Estados Parte de los instrumentos internacionales de Derechos Humanos. En el reporte mencionado se señala que “el uso de indicadores estructurales, de proceso y de resultados para promover y monitorear la implementación de los derechos humanos ayudará a desmitificar la noción de derechos humanos y a llevar el discurso de los derechos humanos más allá de los confines de las discusiones del sector legal y de justicia, y también facilitará la incorporación de los principios y estándares de los derechos humanos en la hechura de políticas y la instrumentación del desarrollo”. (United Nations, 2008)

El trabajo que se está llevando a cabo en el campo de indicadores de derechos humanos y los esfuerzos por incorporar la perspectiva de derechos humanos en planes, programas, estrategias y acciones, así como el poner en práctica la obligación de progresividad en la realización de los DESC conduce a la necesidad de operacionalizar y acordar normas o estándares para los llamado “niveles mínimos esenciales”.

## Referencias bibliográficas

*Declaración de Quito. Acerca de la exigibilidad y realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina y el Caribe.* Quito, Ecuador, el 24 de julio de 1998.

*Declaración Universal de los Derechos Humanos.* Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

Landman, Todd (2006) *Indicators for Human Rights Based Approaches to Development in UNDP Programming: A Users' Guide*, University of Essex-UNDP.

Naciones Unidas (1969), *Convención de Viena sobre los Derechos de los Tratados*,

Naciones Unidas (1997), *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

Naciones Unidas (1989), *Observación General 18 sobre No discriminación*, emitida por el Comité de Derechos Humanos en su 37º período de sesiones en 1989.

Naciones Unidas (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.* Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976.

Naciones Unidas (1986), *Principios de Limburgo relativos a la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.*

Naciones Unidas (1988), *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador"*, Adoptado en San Salvador, El Salvador.

Naciones Unidas (2004), "Observación General del Comité del DESC N° 12 . El derecho a una alimentación adecuada" en *Recopilación de las observaciones*

*generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7*

Naciones Unidas (2004), “Observación General del Comité DESC N° 13. El derecho a la educación” en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7*

Naciones Unidas (2004), “Observación General del Comité DESC N° 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud” en *Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, HRI/GEN/1/Rev.7*

United Nations (2008), *International Human Rights Instruments, Report on indicators for promoting and monitoring the implementation of human rights; HRI/MC/2008/3*