

El contenido de esta obra es una contribución del autor al repositorio digital de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, por tanto el autor tiene exclusiva responsabilidad sobre el mismo y no necesariamente refleja los puntos de vista de la UASB.

Este trabajo se almacena bajo una licencia de distribución no exclusiva otorgada por el autor al repositorio, y con licencia Creative Commons – Reconocimiento de créditos-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 Ecuador



---

## **Retos del mecanismo interamericano de protección por indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales**

**Ramiro Ávila Santamaría**

**2013**

## Retos del mecanismo interamericano de protección por indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales.

*Nosotros, que sabemos comprender la vida,  
nos burlamos tranquilamente de los números.*  
El Principito.

Ramiro Avila Santamaría<sup>1</sup>

Suenan las campanas en un pueblo de Florencia en el siglo XVI. Las campanas no suenan para decir la hora, ni para anunciar una fiesta. Las campanas anuncian muerte. Los vecinos del pueblo se reúnen en el atrio de la iglesia para saber quién ha muerto. Se trata de la historia de un campesino cuya tierra ha sido apropiada por un hombre rico, un marqués sin escrúpulos. El campesino protesta ante el hombre usurpador, pide clemencia, se queja ante la justicia. No tiene solución ni respuesta. Finalmente decide quejarse *urbi et orbi*. Y toca las campanas. El campesino da la noticia de que la justicia ha muerto (Saramago 2012). Esta historia contó Saramago al clausurar el Foro Mundial Social reunido en Porto Alegre.

El cuento puede ser analizado desde muchas perspectivas, pero me permito destacar dos que a mí me llaman la atención. La una tiene que ver con la idea de que a veces no se logra la justicia a nivel local ni por los medios tradicionales. El campesino acude a la resolución directa mediante dos estrategias: la protesta y la súplica; luego acude al mecanismo tradicional de la administración de justicia. En la una y la otra se impone el poder. La otra idea, que parecería que es el último recurso que tiene el campesino ante el abuso de poder, es llamar la atención, mediante el toque de campanas, e *informar* a la mayor cantidad de gente.

Algo parecido suele suceder con los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En los DESC siempre hay relaciones de poder, asociadas con una inequitativa distribución de bienes, chances sociales y riqueza. El desconocimiento e incumplimiento de los DESC genera pobreza y mucho dolor. Estamos hablando de la escasez de tierra para la sobrevivencia, de la falta de vivienda o desalojos forzados, de la muerte producida por falta de atención oportuna, de la precariedad de los trabajos, de la falta de educación para desarrollar todas las potencialidades y participar en la vida democrática de un país. Estos problemas han sido abordados por nuestros Estados, pero siempre ha sido insuficiente su intervención. No todos los problemas han tenido solución mediante las políticas públicas y tampoco la administración de justicia ha podido afrontarlos.

En el cuento de Saramago no se sabe qué sucede después de que la vecindad se entera de la injusticia sucedida al campesino. Quizá nada pasó, si es que tenemos una visión pesimista de la vida y de la historia; o quizá se hizo la justicia que es como “alimento al cuerpo y da felicidad al espíritu”.

Cómo nos gustaría que el Grupo de Trabajo para supervisar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre DESC (GT o Grupo de Trabajo)

---

<sup>1</sup> Doctor en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Master en Derecho por Columbia University (LLM, New York), Docente de la Universidad Andina Simón Bolívar-Ecuador, miembro del Grupo de Trabajo (GT) para supervisar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de San Salvador). ramiro.avila@uasb.edu.ec

sea la campana, que los indicadores sean los campanazos y que exista un grupo de vecinos que se reúnan para saber “quién ha muerto”. No sabemos, de igual modo que en el cuento, si es que el mecanismo creado para los DESC, los informes mediante indicadores, y si el GT podrán contribuir para mejorar la situación de los titulares de los DESC.

En este breve ensayo enumeraremos y haremos ciertas reflexiones en relación a algunos de los retos que el mecanismo de protección mediante indicadores debe afrontar. La enumeración no tendrá prelación alguna, tampoco se ofrece solución a los problemas planteados. Simplemente se espera dar algunos argumentos para dialogar y debatir. A pesar de los retos y de la explicación aparentemente pesimista, siempre hay la esperanza de que cada espacio que se abre, sea una oportunidad para lograr un mundo sin exclusión ni dolor por la violación de derechos fundamentales.

**El mecanismo de protección interamericano para los DESC en perspectiva histórica: un paso cada nueve años.** En 1948, en Bogotá, se adoptó la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre, que de 28 artículos, dedica 8 a los DESC (28.6%), 16 a los derechos civiles y políticos y 4 de carácter general. En 1959, en Chile, se decidió impulsar la convención de derechos humanos. En 1969 se comenzó a discutir sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el SIDH, cuando se adoptó un documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969). En esta discusión se presentaron ya tres posturas frente a los DESC: omitir los DESC, desarrollarlos de forma prolija y mencionarlos de forma ambigua y general (Urquilla). Al final triunfó la tesis de un artículo y ambiguo dedicado a los DESC, el 26, que integró la Convención Americana de derechos humanos, que se adoptó en 1978. En El Salvador, en 1988 la Asamblea General de la OEA adoptó el Protocolo de San Salvador. El 16 de noviembre de 1999 entró en vigor el Protocolo de San Salvador. En el año 2005 la Asamblea General de la OEA aprobó las normas para la confección de informes periódicos. En el año 2010 se integra el Grupo de Trabajo para supervisión de los informes. En el 2011 se aprueba la versión definitiva del primer grupo de indicadores. En el 2013 se ha elaborado el segundo agrupamiento de derechos para aprobación de la asamblea.

Es decir, si uno se fija en las fechas, 1948, 1959, 1969, 1978, 1988, 1999, 2005, 2010, 2011, 2013, ¡los pasos decisivos para los derechos humanos se dan en el SIDH en promedio cada 9 años! Siguiendo el promedio, esperamos que en el 2013 entre en plena vigencia el mecanismo de protección para los DESC. En otras palabras, si uno mira en perspectiva histórica, se podría afirmar que el SIDH ha tardado 55 años en hacer un sistema de protección de derechos para los DESC. El tiempo es lento en el SIDH. Siendo optimistas, uno podría pensar que, conformado el GT, se podría romper el promedio y la maldición de “cada 9 años”. Algunas señales: hay un primer grupo de indicadores aprobados, está el GT completo, hay un segundo grupo de indicadores sujeto a aprobación, hay un mecanismo definido. Romper la maldición significa que todos los indicadores sean aprobados, que los Estados presentarán sus informes periódicamente y que el GT retroalimentará de forma sustancial a los informes de país.

**Los primeros pasos: lentos y difíciles.** La metáfora del inicio de un proceso como el caminar del ser humano suele ser recurrente. Efectivamente, el proceso es lento y en cierto punto desesperante. Comienza con el nacimiento, la identidad, y la recepción en la sociedad y la cultura. Quienes hemos pasado por ese proceso de acompañamiento en ese aprendizaje a una persona niña, sabemos que quizá es una de las etapas más duras del cuidado (paciencia, dolor de espalda, frustración, tiempo, aburrimiento y también esporádicas alegrías). El cuerpo del niño o niña primero se fortalece, viene el gateo y luego el caminar, y luego nos damos cuenta que con caminar comienza todo ese proceso inacabado de desarrollo de las potencialidades. Los primeros pasos

son pequeños y erráticos. La orientación y la destreza vienen con la experiencia. Algo así nos ha venido pasando y creo que hemos dado aún pocos pasos y no acabamos de caminar.

El primer reto fue dar nombre a los componentes del mecanismo. El informe se llamó, o se lo está conociendo como de indicadores. El órgano se lo denominó Grupo de Trabajo. Esta fue nuestra “inscripción civil”. Nacimos sin todos los miembros y nadie quería adoptarnos. Una especie de hijo no deseado para los órganos del sistema de OEA.

El informe mediante indicadores pretendió innovar frente al tradicional mecanismo no contencioso de informe. En la clasificación tradicional de los mecanismos de protección no contenciosa mediante informes (Villán 2002: 381), se supone que en la escala de los mecanismos el de informes es el más débil, respetuoso de la soberanía, consiste en una mera recepción, y depende de la voluntad de los estados; por oposición al mecanismo contencioso en el que la soberanía cede a la supervisión internacional, comienza por una demanda de una persona y termina con una sentencia que declara la violación de derechos. Después de algunos años, ésta división tajante puede ser cuestionada. El defecto del mecanismo contencioso es que conoce apenas un caso y resuelve el problema de violación de derechos de las víctimas demandantes. En cambio, el mecanismo de informe podría tener la potencialidad de contribuir a la resolución de violaciones a los derechos generalizadas; pero para que esto suceda se requiere de algunas innovaciones. Una de ellas es establecer parámetros, mediciones, cuantificadores, producir información. El indicador, por sí mismo, desarrolla ya el contenido del derecho. Por ejemplo, un enunciado tan ambiguo como “toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada” (Art. 12.1), cobra sentido cuando se establece que implica mortalidad infantil o peso al nacer.

El órgano, el GT, tiene cinco miembros titulares, tres expertos estatales, una persona experta independiente, una persona representante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y tres suplentes. Año 2013 y aún le falta al GT el suplente de la persona experta independiente. El GT existe y tiene funciones, competencias, mandato. Está, pues, ya materializado y es más que un nombre. De hecho, los miembros del GT han tenido ya múltiples reuniones, han producido los documentos de indicadores, han respondido a los requerimientos de algunos estados y de algunas organizaciones de la sociedad civil.

**El dualismo en la concepción de los derechos humanos.** El debate sobre la naturaleza jurídica de los derechos civiles y políticos, y de los derechos económicos, sociales y culturales sigue siendo importante, a pesar de que desde la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán (1968) se proclamó que estos derechos son indivisibles; de que en la Conferencia de Viena (1993) se aprobó que “todos los derechos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí” (párr. 5 del Plan de Acción de Viena), de que algunas constituciones como la ecuatoriana proclame lo mismo (Art. 11.6) y sentencias de cortes constitucionales lo reafirmen (Corte Constitucional de Colombia, T008-92 y T406-92). Una de las razones esgrimidas por los gobiernos que pretenden reformar el Sistema Interamericano de Protección de derechos humanos (SIDH) ha sido que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) considera que hay ciertos derechos que son esenciales en desmedro de otros, en concreto que la libertad de expresión tiene mayor énfasis que los derechos sociales.

En la doctrina podríamos llegar a un consenso en relación a que todos los derechos tienen igual naturaleza (Abramovich y Curtis 2002: 47). Si, por ejemplo, se consideraba que los derechos civiles son de inmediato cumplimiento y baratos, y que los derechos sociales son progresivos y caros, Holmes y Sunstein se encargaron de demostrar que los derechos civiles han requerido todo un aparato institucional que se ha construido en el tiempo y que son muy caros (2000: 233). Sin embargo, teniendo igual naturaleza se concede que, dependiendo de las condiciones y posibilidades formales y materiales, su ejercicio, promoción y protección podría variar (Arango 2005: 155). Es decir, todos los derechos, tanto los DESC como los civiles y políticos, tienen igual

naturaleza jurídica y práctica. Todos los derechos tienen dimensiones en las que se pueden exigir inmediatamente y también de forma progresiva.

No obstante, a nivel ideológico y normativo los problemas subsisten. A **nivel ideológico**, considerando a la ideología como “una realidad social cuya existencia implica el no conocimiento de sus participantes en lo que se refiere a su esencia” (Zizek 2003: 46), el problema está en que el dolor y la sensibilidad que genera la violación de los derechos civiles no es la misma con los derechos sociales. Por ejemplo, no es lo mismo el impacto emocional al escuchar un testimonio de un torturado que de una persona pobre. El primero conmueve e indigna, el segundo apenas da pena y se resuelve con un acto caritativo. Aunque esto es cada vez más relativo, y solo por mencionar dos películas nominadas en Hollywood al oscar en el 2013, después de ver *Zero Dark Thirty*, que trata sobre la investigación sobre el paradero de Bin Laden y su muerte, en la que la tortura es vista como algo necesario e inevitable, a lo que hay que acostumbrarse como parte del sistema, y de lo que se trata simplemente es de soportar. Lo cierto es que cuando mira el genocidio, se trata de violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos civiles, mientras que las muertes, también sistemáticas y generalizadas, producidas por la pobreza ni en la imaginación más creativa podría proyectarse como genocidio, produciéndose mayores números de muertes. La otra película es la adaptación al cine de *Les Misérables* de la novela y del musical. En esa película se aprecia la miseria humana en sus múltiples facetas: económica, social y moral. Al final, el personaje de Jean Valjan, poco creíble en términos reales, pero eficaz en términos ideológicos, logra superar la pobreza en todos los sentidos mediante un esfuerzo heroico, sobrehumano y personal. La pobreza, en otras palabras, es connatural al ser humano y se debe a razones individuales.

En términos **normativos**, a nivel internacional, efectivamente las formas cómo se redactaron los pactos internacionales de derechos humanos, reflejan aspectos ideológicos que derivaron en la consideración diferenciada a los derechos civiles y políticos y a los DESC. Los primeros tienen protección judicial inmediata al interno, y mecanismos cuasi-contenciosos y contenciosos de solución en casos de violación de derechos. En cambio, los DESC son considerados progresivos, que dependen de políticas públicas, y mecanismo de informes al externo. Para muestra de lo dicho solo basta ver el desarrollo del derecho sustantivo de los derechos civiles y políticos en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), que tiene 23 artículos, y apenas tenemos un enunciado harto ambiguo y general para los DESC. De igual modo, el mecanismo de protección para los derechos civiles y políticos tiene 49 artículos, y el mecanismo de protección para los DESC tiene apenas un artículo y, de igual modo, harto ambiguo y general. En cuanto a los órganos de protección, para los derechos civiles y políticos tenemos nominación, composición, selección, funcionamiento, competencias y presupuesto en la CADH. En cambio, para los DESC no tenemos nominación, funciones, ni presupuesto en el Protocolo correspondiente. Hay una norma de referencia que dispone que “las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos...” (Art. 19.1 del Protocolo de San Salvador). Así que el problema normativo es real y se ha venido afrontando y tendrá que seguirse haciendo. Voy a tratar primero los retos que se han afrontado y luego los retos que vienen.

**La difusión de los DESC y del mecanismo.** En la película *El día de la Bestia* (1995), de Alex de la Iglesia, Ángel Birriatúa, un sacerdote vasco, logra descifrar el día en que nace el Anticristo. Tiene apenas dos días para salvar el mundo. En medio de dificultades por encontrar el lugar preciso del nacimiento y la violencia circundante, el cura logra su cometido. Al final, uno de los protagonistas que ayudó al sacerdote en esta empresa, comenta: “hemos salvado al mundo y no lo sabe nadie.” Algunas semejanzas con el mecanismo del Protocolo de San Salvador. Tenemos una misión importante, el GT tiene poco tiempo por la duración de los mandatos y por el tiempo para

retroalimentar a los Estados, muy posiblemente, por la dinámica de trabajo que ha tenido el GT para producir los documentos necesarios, se cumplirá la misión, finalmente quizá pocas personas lo sepan. A pesar de que hemos tenido una recepción importante en organizaciones especializadas dedicadas a los DESC en la discusión de los elementos, y también que hemos tenido algunas respuestas importantes por parte de los Estados, el mecanismo es poco conocido y muy poco difundido en la academia, en la sociedad y las burocracias estatales. No basta con colgar la información en un portal de internet (que de paso no es fácil ni directo cuando uno intenta buscar), ni de hacer un taller especializado. Si se mira la forma como los órganos de la CADH, la Comisión y la Corte, han ido cobrando importancia, se puede afirmar que todo principio es difícil. La Corte IDH, por ejemplo, tuvo que esperar algunos años para conocer su primer caso y fue mediante una opinión consultiva provocada por el mismo Estado sede de la Corte. También se puede afirmar que los órganos se legitiman en virtud de la utilidad de lo que producen. Y aquí hay una diferencia notable. Tanto la Comisión como la Corte tienen la potestad de declarar violaciones a los derechos humanos. En virtud del principio de subsidiaridad, las personas víctimas de violación de derechos pueden encontrar una posibilidad de hacer justicia en sus casos, cuando se han agotado los recursos judiciales internos, en el SIDH. Este espacio no ofrece el GT. Por lo que el reto es mayor.

**La producción de información.** Los indicadores al final no son sino una forma de representación de la realidad, como cualquier otra investigación de carácter social. Podemos encontrar dos falencias de carácter metodológico. El uno tiene que ver con los métodos de investigación para la elaboración del indicador. Y esto no es pacífico. Una misma realidad puede ser mirada desde múltiples perspectivas y puede arrojar distintas representaciones. Dependiendo, por ejemplo, el método utilizado, el resultado puede variar. Esto sucede en los índices de desempleo, de la pobreza, del analfabetismo. Pero no es sólo el método sino la concepción misma. No es lo mismo medir la pobreza de acuerdo con la cantidad de dólares que se recibe al día, que con medirla con la complejidad del indicador de desarrollo humano por capacidades o el coeficiente de Gini, que mide la desigualdad de ingresos y de riqueza. En Ecuador se ha introducido la noción de *sumak kawsay* o buen vivir. Según algunos teóricos, ser pobre no es quien menos dinero tiene sino quien menos vínculos afectivos tiene; es decir pobre no es el carente de bienes materiales sino el que está solo. Estamos seguros que es imposible armonizar los métodos y los componentes conceptuales de cada indicador. Laura Pautassi sostiene que este problema no debe considerarse como un déficit sino más bien como una oportunidad para ampliar los indicadores y avanzar en los límites y condicionantes de las metodologías. En relación a la diversidad de metodologías, Pautassi afirma que “pretender consolidar sistemas de medición que se instalen como una única unidad de medida, supuestamente armónica, confronta con el espíritu de los DESC” (Pautassi 2010: 5).

La información, por otro lado, es un derecho autónomo. Las personas y las colectividades tienen derecho a acceder a la información y también a difundirla. En esta doble dimensión, el Estado tiene el deber de producir información, para que las personas tomen decisiones significativas sobre su vida privada y en democracia; y el Estado tiene que ofrecer los medios que sean necesarios para que las personas puedan encontrar, buscar y propiciar información. La información que proporcionaría el sistema de indicadores contribuiría a la satisfacción de estos derechos. A menudo se dice que vivimos en la era de la información y que los datos son casi infinitos. Ante los datos, dos metáforas. La de un laberinto o la del océano, cuando hay mucha información y no sabemos cómo asimilarla, o como navegar en ella; y la del desierto, cuando no hay información. Lo primero podría suceder para el ciudadano común que mire toda la batería de indicadores, y puede resultar compleja su lectura y su uso. En este sentido el GT tiene que procurar dar la información en un lenguaje accesible no solo a los técnicos o a los expertos

gubernamentales. Cuando no hay información, en cambio, en lugar de mirar como si hubiese una violación a los DESC, la idea es que “las carencias de información deben interpretarse como un estímulo, una oportunidad, y no como una restricción, porque precisamente iniciar el proceso de medición de DESC lleva a iluminar aquellas áreas, políticas e instituciones sociales que son centrales para evaluar la efectiva realización de los derechos sociales, y sobre los que no se dispone de suficiente información estadística o estudios cualitativos” (Pautassi 2010: 83). De este modo, más allá de cumplir con informe, se satisface el derecho a recibir y difundir información.

**El número y la vida.** En el Principito se cuenta que los astrónomos cuando descubren un planeta, le dan por nombre un número. Por ejemplo, “el asteroide 3251”. Se dice incluso que el planeta del cual venía el Principito era el asteroide B 612.

Si les he contado de todos estos detalles sobre el asteroide B 612 y hasta les he confiado su número, es por consideración a las personas mayores. A los mayores les gustan las cifras. Cuando se les habla de un nuevo amigo, jamás preguntan sobre lo esencial del mismo. Nunca se les ocurre preguntar: “¿Qué tono tiene su voz? ¿Qué juegos prefiere? ¿Le gusta coleccionar mariposas?” Pero en cambio preguntan: “¿Qué edad tiene? ¿Cuántos hermanos? ¿Cuánto pesa? ¿Cuánto gana su padre?” Solamente con estos detalles creen conocerle. Si les decimos a las personas mayores: “He visto una casa preciosa de ladrillo rosa, con geranios en las ventanas y palomas en el tejado”, jamás llegarán a imaginarse cómo es esa casa. Es preciso decirles: “He visto una casa que vale cien mil pesos”. Entonces exclaman entusiasmados: “¡Oh, qué preciosa es!”... Nosotros, que sabemos comprender la vida, nos burlamos tranquilamente de los números.” (Saint Exupery 1994: 36).

El número esconde y a veces reemplaza la vida. A veces creo que el número ha sido el mejor invento para evitar el involucramiento emocional de una persona con el dolor que provoca la violación sistemática y generalizada de ciertos derechos humanos, como los DESC. Saint Exupery coloca como opuestos la comprensión de la vida y los números. Esto suele suceder en sociedades burocratizadas que pierden la dimensión del servicio público. Entonces, más importante es el expediente que el caso, la ficha que el paciente, el protocolo que el problema. El efecto contrario, el servicio ideal sin el número, también suele ser inconveniente, porque oculta ineficiencia. Nunca debemos olvidar, como menciona Navi Pillay, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “lo más importante: detrás de cada dato estadístico hay seres humanos que nacieron libres e iguales en dignidad y derechos. Debemos esforzarnos al máximo por conseguir que su experiencia de los derechos humanos, en especial de los más desvalidos, sea visible mediante indicadores sólidos, y por utilizar esos indicadores con el objeto de mejorar constantemente nuestras políticas de derechos humanos y los sistemas de aplicación para lograr cambios positivos en la vida de las personas” (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos 2012: IV).

En los documentos de indicadores producidos por el GT se ha puesto énfasis en los métodos cualitativos. Pautassi ha sido enfática en insistir en la necesidad de no ser reduccionistas en la medición de los DESC. “El punto central es acordar un equilibrio entre el uso de indicadores y de señales de progreso, de modo que las evaluaciones no se concentren solo en estadísticas e índices, de allí que sugiero aplicar la triangulación metodológica entre técnicas cualitativas y cuantitativas al proceso de evaluación en DESC.” (2010: 69)

**El involucramiento de la sociedad civil.** La participación social es clave para la operativización del mecanismo. Por un lado, es una metodología recomendada por organismos internacionales, y por otro “resulta un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario” (Pautassi 2010: 61). Abramovich y Courtis destacaban en su clásico libro *Los derechos sociales como derechos exigibles*, que uno de los problemas para la exigibilidad de los derechos sociales

es la falta de percepción de las personas como víctimas de violación de sus DESC (2002: 131). Esto sumado a la aún escasa tradición de control judicial en DESC, se traduce en que las violaciones de derechos no generan demandas de servicios jurídicos (aunque sí muchas veces protestas sociales).

Volviendo a Zizek, la aceptación de la pobreza como una condición de vida, que se explica por el fracaso personal o por el desgraciado destino, es pura ideología. La realidad se reproduce por esta mistificación ideológica (2005: 56).

En el ámbito jurídico, el litigio en DESC ha sido parte de lo que se ha denominado “litigio estratégico” (CELS, 2008). Si bien Latinoamérica ha sido creativa en el litigio en DESC y hay importante desarrollo doctrinario y jurisprudencial sobre el tema (Courtis y Avila, 2009), no hay que negar que ese litigio ha sido privilegiado y excepcional en relación a los problemas derivados por la violación de los DESC. Latinoamérica sigue teniendo desigualdad e inequidad, sin negar que ha habido avances sin precedentes (PNUD 2013). Si a estos problemas agregamos que el mecanismo tiene relación con las políticas públicas, que son medios indirectos, cuyos efectos se miden a mediano y largo plazo, entonces el panorama es más desalentador.

El involucramiento de la sociedad civil se reflejaría en hechos tales como la demanda nacional por información, el conocimiento y difusión de los indicadores, en el uso para evaluar y demandar las políticas públicas, la elaboración de informes alternativos, en el uso estratégico de los informes producidos por el GT. Estos hechos son una fantasía al momento. ¿Qué hay que hacer para que esos hechos se produzcan y quién tiene que hacerlo?

Un reto adicional, en relación a la sociedad civil, es la evidente estrecha relación que existe entre el mecanismo de indicadores y el Estado. Cuando Pisarello propone ciertas condiciones para una reconstrucción de los DESC y sus garantías, sostiene que “debería ser más participativa y menos institucional, tendría que descansar en el principio de que, más allá de las mediaciones jurídico-institucionales que puedan establecerse, las garantías de cierre en materia de derechos sólo pueden ser garantías sociales, es decir, formas de tutela que involucren a los propios titulares de los derechos en la defensa y conquista de los mismos” (2007: 112). Si el mecanismo se limita a ser una garantía institucional, una mera relación entre Estado y GT, los resultados serían limitados. Si, en cambio, el mecanismo logra ser una herramienta de la sociedad civil para comprometer a los Estados en el cumplimiento de los DESC, tendrá mucho sentido.

Pautassi destaca el reto de lo que llama “la oferta de empoderamiento”. Existen escasas políticas que apuntan a empoderar a las personas que pertenecen a grupos vulnerables o desventajados. El Estado debería establecer “mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos grupos y en la ciudadanía en general” (2010: 63).

**La buena fe de los Estados.** La disposición N. 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), estableció el famoso principio denominado *pacta sunt servanda*, en virtud del cual “todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.” El derecho internacional es como una construcción sin pilares, básicamente porque carece de mecanismos coercitivos limitados por el derecho y autoridades independientes e imparciales, que al primer problema corre el riesgo de derrumbarse o al menos de sostenerse en apariencia, y de esto hemos sido testigos en innumerables ocasiones en los últimos años: guerras, hambrunas, genocidios, pobreza.

El Derecho Internacional Público (DIP) no tiene mecanismos de coerción y se basa, en consecuencia, en la buena fe de los Estados. La buena fe quiere decir que el cumplimiento de las obligaciones depende de la voluntad unilateral de los Estados. El compromiso de los Estados en el sistema de indicadores, no se restringe a la presentación del informe, que tiene que ser visto como la culminación de un proceso. Previo al informe, se supone que hay políticas públicas, cuyos objetivos, ejecuciones y resultados son verificables. Es decir, tiene que haber actividad estatal e

información sobre dicha actividad. ¿Qué se puede hacer con los Estados que incumplan con la presentación del informe, de uno de los indicadores, o que produzca información falsa o inadecuada?

**La eficacia.** El Protocolo de San Salvador en general, y los titulares de DESC en particular, han sido la Cenicienta desde su nacimiento en el SIDH. Merecieron un artículo sustantivo en la CADH y ninguno procedimental, en el Protocolo de San Salvador se les privó del acceso a la Corte IDH (salvo en dos derechos: derechos sindicales y derecho a la educación), ha merecido una atención marginal en la CIDH, sólo hace poco tiempo se ha creado el área de DESC y la Corte IDH ha privilegiado los derechos civiles de la CADH. Como en el cuento de la Cenicienta, al menos en la primera parte, no hubo atención, hubo invisibilización, violación de derechos e impunidad. La cenicienta literalmente era la víctima de violación de los DESC: explotada, sin cama para dormir, sin ropa adecuada para calentarse (dormía cerca de la chimenea y por eso tenía cenizas en su cuerpo), alimentándose de las sobras, sin recreación. En la segunda parte del cuento (versión original de los hermanos Grimm) hay tres elementos que permiten reivindicar la desgraciada suerte de Cenicienta: el hada (el espíritu de la madre difunta), el príncipe (aunque se mueve por deseos hedonistas) y los cuervos. Si los DESC son la cenicienta, el hada es el Grupo de Trabajo, el príncipe son los Estados, los cuervos son la sociedad civil. El problema es que el hada no tiene poderes mágicos y no hay el espacio ni las ganas del enamoramiento que, sin ellos, el final triunfante no se produce. La eficacia tiene relación con que las promesas de los derechos se cumplan y que, cuando no se logran, tengan mecanismos para que se logren. Los DESC, como la Cenicienta, por sí solos no logran los objetivos. Requieren que todos los involucrados cumplan sus funciones.

**La consolidación y permanencia del GT.** La conformación del GT tardó cinco años para ser operativo, y ocho años en integrarse completamente. Tiene un mandato de trabajo limitado en el tiempo. Si la segunda selección de miembros mantiene esta forma inadecuada de conformación por parte de los Estados, el trabajo se interrumpiría. Se ha adoptado en el Reglamento una norma típica del derecho administrativo, según la cual los miembros del GT operarán, aún si su período fenece, hasta que sean efectivamente reemplazados. La riqueza de la experiencia que se va acumulando tiene que transmitirse entre los miembros que se suceden, de ahí que, por ejemplo, la renovación del grupo debe ser parcial, debe existir una memoria histórica, debe haber continuidad en el trabajo.

**Los DESC y el modelo de desarrollo.** Augusto Monterroso, un genio guatemalteco del cuento corto, escribió una de las caricaturas más incisivas sobre el modelo de desarrollo capitalista, *Mr. Taylor* (1997). La historia sucede en una selva de Sur América. Mr. Taylor no tiene oficio y vaga por la vida hasta que un día se encuentra con un indígena que intenta venderle una cabeza reducida. El encuentro produce miedos recíprocos. Mr. Taylor no tiene dinero y los indígenas acaban regalándole la *tzantza*. Mr. Taylor envía la cabeza a su tío, Mr. Rolston, quien inmediatamente encuentra el valor de cambio del objeto. Éste pide más cabezas porque sus amigos le solicitan. La demanda crece tanto que tienen que formar una compañía, importar, firmar tratados de libre comercio, influir en la política económica del estado. Como sucede con todo recurso natural no renovable, el bien es escaso y se termina algún día. Para satisfacer la demanda, que cada vez es más exquisita, tienen que transar con las morgues, propiciar muertes mediante el sistema de salud pública y, finalmente, provocar guerras. Al final, el Mr. Rolston recibe la cabeza reducida de Mr. Taylor.

A Monterroso no se le pudo ocurrir algo tan cruel como considerar la vida misma como mercancía. Pero la metáfora no es tan lejana de la realidad. Cuando el sistema trastoca el valor de

uso, que el sistema natural de vida, por el valor de cambio, que es el sistema artificial de vida (Echeverría 1998: 64), y el mercado se superpone a cualquier otra consideración, lo que se produce es muerte, dolor y exclusión. El sistema económico, que funciona gracias a los otros sistemas sociales, en particular el sistema político, jurídico y cultural, es el que produce la violación sistemática y generalizada de los derechos fundamentales. En este contexto ¿qué rol juegan los DESC? Podríamos tener distintas perspectivas. La más optimista y quizá la más ingenua, es pensar que los derechos en general y los DESC en particular pueden ayudar a contribuir a una transformación profunda del sistema capitalista. La otra visión, más pesimista, diría que los derechos son meros paliativos para que se desarrolle el sistema económico sin alterarlo en sustancia, los DESC serían como una válvula de escape que impide que el sistema estalle. Efectivamente, el sistema económico y político, el capitalismo y la democracia liberal, no se oponen a los DESC. De hecho, los sistemas de protección internacional, en particular los desarrollados para los DESC, son particularmente respetuosos de la soberanía nacional estatal.

Este cuestionamiento crítico es de fondo y puede llevarnos a una actitud nihilista e inmovilizarnos. Y de eso no se trata cuando estamos promoviendo un mecanismo de protección. Pero hay que estar conscientes de que los mecanismos internacionales de protección de derechos son herramientas que permiten, cuando se los usa estratégicamente, cambiar y mejorar vidas. No son la solución final, tienen limitaciones y grandes, pero ayudan y tienen que ponerse en otros contextos. Uno de esos contextos fundamentales es la lucha de nuestros pueblos latinoamericanos, a través de los movimientos sociales, por sociedades libres y emancipadas.

Honestamente esperamos que este mecanismo pueda ser visto como una herramienta útil más para la gente que lucha por sus derechos, que pueda mejorar las políticas públicas, contribuir a la rendición de cuentas y promover el ejercicio y goce de los DESC.

## Bibliografía

- Abramovich Víctor y Courtis Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Arango Rodolfo (1995). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis-Universidad Nacional de Colombia.
- CELS (2008). *Litigio estratégico y derechos humanos. La lucha por el derecho*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Courtis Christian y Avila Santamaría Ramiro (2009). *La protección judicial de los derechos sociales*. Quito: MJDH.
- Echeverría Bolívar (1993). *Valor de uso y utopía*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Holmes Stephen y Sunstein Cass (2000). *The Cost of Rights. Why Liberty Depends on Taxes*. New York: Norton.
- Monterroso Augusto (1997). Mister Taylor. En: *Cuentos, fábulas y lo demás es silencio*. México: Alfaguara, pp. 29-35.
- Naciones Unidas, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, "Declaración y programa de acción de Viena", 12 de julio de 1993.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Ginebra: ACNUDH.
- Pautassi Laura (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En: Abramovich Víctor y Pautassi Laura (compiladores). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- Pisarello Gerardo (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

- PNUD (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. New York: PNUD. Disponible en: [http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013\\_ES.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR2013_ES.pdf) (Acceso: mayo 2013)
- Saint Exupery Antoine (1995). *El Principito*. México: Enrique Sainz Editores.
- Saramago José (2012). Este mundo de la injusticia globalizada. En: *El País*. Madrid. Disponible en: [http://elpais.com/diario/2002/02/06/opinion/1012950006\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2002/02/06/opinion/1012950006_850215.html) Acceso: mayo 2013.
- Urquilla Bonilla Carlos (s/a). Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al Sistema de Protección de los Derechos Humanos. En <http://www.iidh.ed.cr/documentos/HerrPed/pedagogicasespecializado/desc%20en%20contexto%20de%20la%20reforma%20al%20sidh.htm> (acceso mayo 2013).
- Villán Durán Carlos (2002). *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Madrid: Trotta.
- Zizek Slavoj (2003). *El sublime objeto de la ideología*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.