

Los derechos económicos, sociales y culturales: una puesta al día

Mikel Mancisidor de la Fuente

Director de UNESCO Etxea – Centro UNESCO del País Vasco



Este artículo hace, en primer lugar, una revisión sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante DESC) y algunos planteamientos que merecen ser puestos en cuestión con el fin de entender mejor su naturaleza y potencialidad. En segundo lugar se hace una revisión de algunos avances que se han producido en los últimos dos años en relación a estos derechos. Y por último, se hacen algunas consideraciones sobre la relación de los DESC con el Desarrollo Humano y, consecuentemente, con la Cooperación Internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Queremos abordar esta cuestión desde una doble perspectiva. Por una parte, presentar un estado sobre la cuestión, mostrando los últimos avances de los DESC y por otra, extraer todas aquellas potencialidades que permitan ponerlos en marcha.

1 Con la colaboración del equipo del Programa DESC de UNESCO Etxea – Centro UNESCO del País Vasco: Monika Hernando, Maider Maraña y Natalia Uribe.

La revisión de los DESC: una aproximación crítica

Con frecuencia se afirma que los DESC son los hermanos pobres de los Derechos Humanos; que fueron incluidos en la Declaración como una contribución de los países socialistas frente a las reticentes democracias liberales que abogaban más por los derechos civiles y políticos; que por los avatares de las luchas políticas entre bloques y las lógicas de la Guerra Fría, los DESC quedaron relegados a una posición secundaria. Se podría seguir argumentando que en el Derecho Internacional no son considerados como derechos directamente aplicables, sino de aplicación progresiva, según las posibilidades de cada Estado y por lo tanto no son inmediatamente reclamables o exigibles y, consecuentemente, difícilmente justiciables o, dicho de otra forma, no son susceptibles de ser sometidos a un control de orden judicial. Se podría subrayar las particularidades de estos derechos que los hacen diferentes de los civiles y políticos, dado que no requieren para su cumplimiento de una intervención pública o acción positiva tan directa. Sin embargo este planteamiento se puede cuestionar y para ello se apuntarán varios mitos que afectan a los DESC y que tienen importantes consecuencias prácticas.

La calificación de los derechos humanos como generación resulta muy útil puesto que nos remite a un momento de origen diferenciado y a unas características definitorias nítidas

El mito de la oposición occidental

El enfoque de las tres generaciones de derechos humanos explica cómo éstos se dividen en tres grupos: los civiles y políticos; los económicos, sociales y culturales; y los de tercera generación o de la solidaridad.

Fue, al parecer, el jurista checo Karen Vasak, quien en fecha tan reciente como finales de los setenta, propuso esta división por generaciones. La calificación como generación resulta muy útil puesto que nos remite a un momento de origen diferenciado y a unas características definitorias nítidas.

Así los Derechos Civiles y Políticos proceden de las tradiciones liberales de las democracias occidentales cuyos principios, nacidos de la Ilustración y las revoluciones burguesas, se desarrollan sólidamente en el siglo XIX. Los DESC, en cambio, proceden del pensamiento socialista y las luchas sociales de finales del XIX y principios del XX, y cristalizan en instrumentos jurídicos, incluso constitucionales, de la primera década del siglo pasado y, sobre todo, inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial.

Este planteamiento hace posible entender que con el fin de la II Guerra Mundial, las democracias aliadas subrayaran su interés por los derechos civiles y políticos, mientras que la Unión Soviética y los países comunistas incidieran en la importancia de los DESC. Los

debates y las negociaciones que hicieron posible la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 fueron un ejercicio de equilibrio entre los dos bloques, cada uno de ellos defendiendo su propia concepción de los Derechos Humanos. Los DESC forman parte de la Declaración gracias, según este discurso, al apoyo del bloque socialista y pese a la oposición, o cuando menos reticencia o falta de entusiasmo, de las democracias liberales. Sin embargo, algunos autores como Jack Donnelly, han demostrado recientemente² que este discurso merece ser revisado porque se trata de un mito (Donelli 2007:36-55), más que de una realidad. Según este autor “los Derechos Económicos y Sociales estaban en el centro de la visión anglo-americana, y por extensión occidental, de los derechos humanos desde el mismo inicio del proceso internacional de codificación”.

Puede parecer que esta reivindicación del papel central de Occidente para la inclusión de los DESC en la Declaración Universal (y la consecuente anulación del protagonismo socialista) tiene algo de revisionismo histórico a la luz del fracaso del comunismo. Pero Donnelly defiende exactamente lo contrario: “la (supuesta) oposición occidental y la responsabilidad soviética en la inclusión de los derechos económicos y sociales es, como Ashild Samnøy (1999) afirma, “un mito” atribuible a los acontecimientos políticos posteriores. Las controversias políticas de la Guerra Fría fueron proyectadas retrospectivamente en un ejercicio perverso de revisionismo histórico. Más aún, los tres ámbitos, la historia de las tres generaciones es una creación de finales de los setenta y principios de los ochenta. Incluso en relación a los años ochenta sería difícil tomar en serio (esta historia), lo cual pasa por aceptar que la extensión y efectividad de los Estados del Bienestar en la Europa Occidental fueron de alguna manera un reflejo de la indiferencia u hostilidad a los derechos económicos y sociales. Pero aplicado a los años cuarenta, no es sólo falsa, es que es casi exactamente lo contrario de la verdad”.

Donnelly hace un ejercicio similar de contra-revisionismo sobre el papel de Occidente en las negociaciones para alcanzar el Pacto Internacional de los DESC. Según este autor los avances que supuso este texto no fueron un logro principalmente occidental sino de todos. Ninguno de los límites o defectos que este Pacto presenta con respecto al Pacto de Derechos Civiles y Políticos puede atribuirse, estudiando los trabajos preparatorios y los documentos existentes, ni a la posición occidental, ni a la del grupo socialista, ni a la de los países no alineados.

El carácter no justiciable de estos derechos no era una exigencia particularmente occidental, sino más bien universal y muy especialmente soviética. Con respecto a la ausencia de un órgano de control o implementación en el Tratado (comparable, por ejemplo, al Comité de Derechos Humanos derivado del otro Pacto) Donnelly alega: “este defecto (la ausencia de un Comité DESC) no puede ser achacado a

Occidente. No hay evidencia alguna de que esta carencia preocupara al bloque soviético o al Tercer Mundo, mucho menos la hay de que hubiera esfuerzos de estos países para crear un Comité y que fueran bloqueados por Occidente” (Donelli, 2007: 36-55).

Una prueba de la mayor sensibilidad occidental con respecto a los DESC y su exigibilidad la tenemos, según este autor, en la existencia de una Carta Social Europea que “provee de una lista sustancialmente más exigente de derechos y de un sistema significativamente más fuerte de revisión que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y que cualquier otro sistema regional”.

Donnelly defiende apasionadamente: “en el último medio siglo, Occidente tiene un bagaje de apoyo teórico y práctico a la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos, incluidos los derechos económicos y sociales, que no se queda por detrás del de nadie, y que es mejor que el de la mayoría” (Donelli, 2007:36-55).

La posición de Jack Donnelly está suficientemente bien fundamentada para, hacer necesaria la revisión de algunas ideas o, como él diría, de algunos mitos que se han venido repitiendo de forma poco rigurosa y que deberían ser matizados.

El admiradísimo Stéphane Hessel, Premio UNESCO- Bilbao para la Cultura de los Derechos Humanos 2008, aporta su visión y su prodigiosa memoria como única persona viva de aquel equipo que, bajo la presidencia de Eleanor Roosevelt y la guía de René Cassin, redactó y negoció la Declaración Universal de 1948. Como protagonista y testigo directo recuerda a sus 93 años: “los norteamericanos y los europeos insistían en los derechos civiles y políticos y la libertades fundamentales: de asociación, de expresión, de religión. Los del lado comunista insistían sobre los derechos sociales: a la educación, a la seguridad social, a la vivienda, a la salud.”²

Durante el 2009 diversos autores se han cruzado artículos que profundizan en esta polémica, de forma muy especial en *Human Rights Quarterly*, una de las revistas científicas sobre derechos humanos más reputadas del mundo. Allí autores como Alex Kirkup y Tony Evans (2009) han reprochado a Donnelly un enfoque muy centrado en el régimen jurídico internacional de los Derechos Humanos que invisibiliza un poco otros enfoques más políticos, cuyas conclusiones no serían tan drásticas. Donnelly ha reiterado su posición con un artículo de título muy significativo: “Yes a Myth: A Reply to Kirkup and Evans” (Donnelly, 2009: 239-255). No se trata aquí de resumir la

2 <http://www.elpais.com/articulo/reportajes/vidas/Hessel/elpepusocdmg/20100314elpdmg9/Tes>

polémica, ni mucho menos de tomar partido, sino de divulgar un debate muy actual que nos afecta mucho en tanto que cuestiona con fundamento parte del conocimiento sobre los DESC que se ha construido o heredado.

El mito de la progresividad y no inmediatez (o exigibilidad)

Menos polémica que la anterior lectura resulta, por ya muy asumida, la revisión del mito de la progresividad y la no inmediatez. Hasta tal punto no es nueva esta revisión, que ya ha sido hecha por el propio Comité DESC y aceptada por la mayor parte de estudiosos. Sin embargo se puede seguir considerando un mito muy potente y vivo, por su fuerza entre el público general e incluso entre los distintos actores de la política, la diplomacia y las relaciones internacionales. Es un mito que aún hoy tiene importantes consecuencias negativas.

El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

El Pacto de Derechos Civiles y Políticos del mismo año, en claro contraste, obliga en su artículo 2.1. a algo mucho más estricto:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

En resumen, el artículo del PIDESC obliga, en relación a los DESC, a un cumplimiento limitado a los recursos de que cada Estado disponga para asegurar un disfrute del derecho que no tiene porqué ser inmediato e incondicional, sino progresivo, que se vaya mejorando, poco a poco.

Una lectura cómoda y poco exigente, posible por su literalidad, del artículo 2.1 del PIDESC fue rechazada ya en 1990 por el Comité DESC, en su Observación General tercera (CIDESC, 1980). El Comité

llenaba de contenido estas obligaciones un poco vagas del Pacto afirmando que no por progresivas, carecían de concreción o de inmediatez en muchos aspectos importantes.

La cláusula de no discriminación, por ejemplo, incluye un mandato que puede ser concretado en la práctica de modo muy preciso y exigente. El principio de progresividad puede llevar implícito un principio de no regresividad: si hay que avanzar poco a poco, resulta claro que no se puede retroceder y que todo retroceso, salvo circunstancias extraordinarias bien justificadas, es un incumplimiento. El mandato de emplear el máximo de recursos es más que una declaración vaga y tiene un contenido cierto que puede convertir determinadas inacciones o faltas manifiestas de interés político en vulneraciones directas del derecho. Por fin los derechos recogidos por el Pacto pueden obligar a unos mínimos (obligaciones básicas que vienen recogidas en la Observación General 3) e incluir obligaciones legales específicas que se han venido concretando en la triple obligación de respetar, proteger y en su caso realizar el derecho, esquema triple construido en los años ochenta por autores como Henry Shue (1980) y Asbjorn Eide (1989), que ha devenido ya convencional en el ámbito internacional y ha sido adoptado por el Comité (véase, por ejemplo, la Observación General 15 o la 21 que más abajo citaremos en su contexto) y la mayor parte de relatores o expertos independientes que han trabajado sobre los DESC (pensemos en el de la alimentación, por ejemplo).

Concluimos así que los DESC conllevan obligaciones ciertas, directas y concretas. ¿Son entonces los DESC en este capítulo diferentes a los derechos civiles y políticos? Algunos autores llegan a cuestionar que en este punto la diferencia entre la realización nominalmente inmediata de los derechos civiles y políticos y la realización nominalmente progresiva de los DESC sea en realidad tan nítida como se ha venido creyendo. A lo mejor todos los derechos internacionalmente reconocidos son, en parte al menos, directos y exigibles, mientras que al tiempo todos ellos, independientemente de los que diga la norma, son además progresivamente realizados.

Nuestra posición tal vez no sea tan tajante en el sentido de concluir que esta diferencia no existe en absoluto, pero sí de matizar que se trata más de una cuestión no tanto de esencias radicalmente diferentes sino, en la mayor parte de los casos, de matices más o menos acusados o visibilizados y, en todo caso, también de política.

El mito del derecho no justiciable

Frente a otros conceptos más complicados, como “judicializable”, nos parece correcta la que propone el Diccionario de la Real Academia “justiciable” referida a lo puede o debe someterse a la acción de los tribunales de justicia.

Si el derecho era entendido como de realización progresiva y según los medios disponibles, no conllevaba, como hemos visto en el mito anterior, obligaciones ciertas y concretas y sus vulneraciones, en consecuencia, no pueden ser llevadas ante un tribunal para obtener un “remedio efectivo”. Esta sería la idea que muy frecuentemente se ha asociado a los DESC y por desgracia muchos siguen asumiendo.

El artículo 2.1. del PIDESC que hemos citado obligaba a “adoptar medidas (...) especialmente económicas y técnicas” para el cumplimiento de los derechos en ella enumerados. ¿A qué viene esta indicación explícita, por supuesto inexistente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, a las medidas económicas y técnicas?, ¿Se estaba asumiendo que las medidas judiciales son propias de los derechos protegidos en el otro Pacto y no aplicables a los DESC y por tanto había de buscárseles otro tipo de medidas de promoción y protección?, ¿estaban los legisladores de modo implícito excluyendo las medidas judiciales?

Afortunadamente el fin del mito de la no exigibilidad arriba explicado, ha acabado también con su consecuencia inmediata: si el derecho contiene obligaciones ciertas y concretas, sus vulneraciones pueden medirse y concretarse y también perseguirse y presentarse ante un tribunal en busca de protección y reparación. Como veremos más adelante ha habido importantes avances en el ámbito internacional en este aspecto.

Si hemos defendido al concluir el anterior punto que todos los derechos internacionalmente reconocidos tienen sus correlativas obligaciones, consecuentemente estaremos defendiendo que todos ellos deberán disponer de sistemas de denuncia y reparación.

Algunos autores, los que han trabajado ya la idea de que las carencias de justiciabilidad internacional, que efectivamente han sufridos los DESC desde el Pacto, son causa más de una decisión política que en aquel entonces se tomó, que de una lógica fatalmente derivada de las características propias de este tipo de derechos.

La justiciabilidad de los DESC es, en todo caso, técnicamente posible, políticamente deseable y, afortunadamente, cada vez más frecuente en la práctica local e internacional.

Los avances recientes (2008-2009)

Los Derechos Económicos Sociales y Culturales constituyen un proceso en permanente construcción. La Declaración Universal y el Pacto Internacional que hemos mencionado arriba son dos momentos importantísimos de ese proceso, pero ni mucho menos su punto final.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue 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, y entró en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con su artículo 27, es decir, tras el depósito del trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión.

Como hemos indicado más arriba, a diferencia de su hermano el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el PIDESC no establecía un instrumento propio de seguimiento, desarrollo o control. Para suplir esta carencia, fue el ECOSOC quien por medio de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, creó el Comité DESC para desempeñar las funciones de supervisión asignadas inicialmente al propio ECOSOC en la parte IV del Pacto.

El trabajo del Comité, que se reúne en Ginebra normalmente celebrando dos períodos de sesiones al año, ha sido clave en el desarrollo de los DESC en general, y como veremos, de alguno de ellos muy en particular, a través de la publicación de sus Observaciones Generales. Las Observaciones o Comentarios Generales constituyen algo así como la interpretación auténtica, o cuando menos especialmente autorizada, de las disposiciones, tanto sustantivas como operativas, del Pacto. Hasta la fecha el Comité ha publicado 21 Observaciones Generales, las dos últimas este año pasado 2009.

Como vemos los DESC están en movimiento. Y es sobre algunos recentísimos y muy significativos avances en materia de DESC —en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y muy especialmente de la ONU— que queremos tratar ahora: el Protocolo Facultativo al PIDESC; el desarrollo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento; y algunos avances en materia de Derechos Culturales.

El Protocolo Facultativo

El 10 de diciembre de 2008, ¡qué mejor celebración del Día Internacional de los Derechos Humanos y del 60 aniversario de la Declaración Universal!, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/RES/63/117 por la que aprueba el Protocolo Facultativo al PIDESC.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen un proceso en permanente construcción

Por medio de este Protocolo, “todo Estado Parte en el Pacto que se haga Parte en el presente Protocolo reconocerá la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones” (art. 1). En lenguaje ordinario y para entendernos: que el Estado que se apunte al protocolo admitirá la capacidad del comité de recibir comunicaciones individuales, es decir, denuncias concretas sobre casos de vulneraciones de los derechos protegidos por el Pacto, esto es, los DESC.

Por este sistema viene a resquebrajarse poco a poco, aquella división que hemos censurado al comienzo de este artículo entre los derechos civiles y políticos, que sí disfrutaban de un mecanismo internacional de denuncias individuales y los DESC que no lo tenían. La justiciabilidad internacional de los DESC ya no es una mera cuestión de debate de académicos o activistas, sino una incipiente realidad en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Esta justiciabilidad es reducida, limitada a los países que hagan parte del protocolo y con un sistema de protección y reparación muy imperfecto, sí, pero aún así supone un paso adelante en los DESC prácticamente sin precedentes desde la entrada en vigor del Pacto.

El artículo 2 del protocolo abre incluso la puerta a la actuación directa de ONGs en defensa de los DESC: “Las comunicaciones podrán ser presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. Para presentar una comunicación en nombre de personas o grupos de personas se requerirá su consentimiento, a menos que el autor pueda justificar que actúa en su nombre sin tal consentimiento.”

Por supuesto estas comunicaciones deberán pasar por los filtros habituales en este tipo de sistemas, en este sentido no es tan distinto de otros procedimientos de comunicaciones individuales para la protección de otros derechos: que se hayan agotados los recursos internos; que no haya transcurrido más de un año desde este agotamiento; que se refiera a hechos sucedidos tras la aprobación del protocolo; que se trate de la violación de un derecho reconocido en el Pacto; que la denuncia esté fundada; que no sea anónima y otros.

Pero superados estos requisitos el CIDESC podrá estudiar el caso y emitir una opinión que incluya recomendaciones para el Estado infractor. Sobre estas recomendaciones el Comité podrá hacer un seguimiento que queda protocolizado en el propio texto del Protocolo. Incluso el Comité podrá solicitar, cuando lo estime pertinente, la instauración de medidas provisionales, previas a la resolución del fondo de la cuestión, con el fin de garantizar el disfrute de los derechos o evitar la continuidad de una violación.

Este Protocolo Facultativo supone un hito mayúsculo en la historia de los DESC y ha sido conseguido gracias al trabajo de muchos años de una alianza amplia en la que el trabajo de varias redes de ONG ha tenido una relevancia muy importante.

Dentro del primer año desde la aprobación de la Resolución de la Asamblea General citada, a 10 de diciembre de 2009, eran 31 los Estados que habían firmado el protocolo que entrará en vigor, según su artículo 18, a los “tres meses después de la fecha en que haya sido depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el décimo instrumento de ratificación o de adhesión”. Tras la firma de Bolivia en Febrero de 2010 son ya 32³ Estados firmantes. Desde aquí nos sumamos a la solicitud de que al menos 10 de estos 32 Estados firmantes procedan cuanto antes a la ratificación de este importantísimo instrumento para que pueda así entra en vigor cuanto antes.

La aprobación del Protocolo ha significado el fin de una etapa del proceso por la justiciabilidad de los DESC, pero marca el inicio de otro reto, de otro nuevo capítulo que pasará por el eficaz despliegue de todas las potencialidades del Protocolo. En este reto la ONU, los Estados, las ONG defensoras de los Derechos Humanos y el propio Comité deben estar a la altura de la oportunidad que se presenta. Entre todos tenemos que saber extraer en la práctica de este Protocolo todas las enormes posibilidades que atesora para el desarrollo y el mayor disfrute de los DESC.

Ésta será una de las grandes tareas de la agenda de los Derechos Humanos para los próximos años. Como dice Esteban Beltrán:

“Si nace bien y fuerte, este instrumento podría mejorar la vida de personas de todo el mundo. No sólo aumentaría el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que además fortalecería su reconocimiento universal, alentaría un mayor cumplimiento de las obligaciones de los Estados y promovería el establecimiento de remedios efectivos en el ámbito nacional, al hacer que todos los derechos de todos puedan defenderse ante los tribunales. Y, lo que es más importante, puede proporcionar a personas y grupos el acceso, como último recurso, a un interruptor, un clic internacional de apoyo cuando la esperanza en sus país, en sus aldeas, se haya desvanecido.”(Beltran, 2009:77).

Este Protocolo Facultativo supone un hito mayúsculo en la historia de los DESC y ha sido conseguido gracias al trabajo de muchos años de una alianza amplia de organizaciones

³ Ver actualización permanente en: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en

El desarrollo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento

El Derecho Humano al Agua (a partir de aquí se entiende incluido el saneamiento) no aparece de forma explícita en la Declaración Universal ni en el PIDESC, si bien desde entonces han venido desarrollándose desde distintos ámbitos del mundo académico, las Naciones Unidas y la sociedad civil, iniciativas de todo tipo tendentes al reconocimiento del acceso al agua potable y al saneamiento básico como un Derecho Humano.

Al principio los discursos que defendían la consideración del acceso al agua potable como derecho humano se basaban en su consideración como elemento clave para la satisfacción de otros derechos sí reconocidos por el Pacto. Esta sería una primera etapa en que el acceso al agua era un parte, importante pero parte, de otros derechos (a la alimentación, a la vivienda, a la salud, por ejemplo). El Derecho al Agua era a lo sumo un derecho derivado y dependiente de otros.

Fue la aprobación en el 2002 de la Observación 15 por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas la que desarrolló de forma sustancial la idea del agua como derecho humano indispensable para vivir dignamente, como derecho autónomo en sí mismo y no sólo, que también, condición necesaria para la realización de otros derechos humanos. El agua era una necesidad humana tan rica y compleja política, social, económica, medioambiental y jurídicamente que se estaba construyendo como Derecho Humano (Rodríguez, 2008: 111-134).

El Informe de Desarrollo Humano 2006 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) supuso mientras tanto, un aporte fundamental para comprender en toda su dimensión las enormes implicaciones que el agua, su gestión, su tratamiento, su acceso y su conceptualización tienen para la salud, para la dignidad humana y para el desarrollo humano sostenible.

Este informe nos habría los ojos ante un nuevo paradigma para entender la cuestión del agua en el mundo: más allá de la escasez, la cuestión del agua es un problema de gobernabilidad, de política y de derechos humanos. La Directora de la División de Operaciones Programas e Investigación de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, la Sra. Maria Francisca Izé-Charrin, supo ver de inmediato las implicaciones del nuevo discurso “el informe de Desarrollo Humano de 2006 demuestra claramente que la ausencia de agua potable y saneamiento tiene más que ver con la pobreza, la desigualdad y la gestión ineficiente del agua que con un problema de escasez en el suministro del agua. La ausencia de acceso al agua potable y al saneamiento es así más un desafío a los derechos humanos que medioambiental (Izé Charrin, 2007)”.

*Más allá de la
escasez, la
cuestión del agua
es un problema de
governabilidad, de
política y de
derechos humanos*

Con este enfoque, la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos inició un proceso de consultas⁴, que concluyó en septiembre 2007 con la presentación ante el Consejo de Derechos Humanos de un informe sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo a agua potable y saneamiento⁵. Este informe concluía que era ya hora de considerar el acceso al agua potable y al saneamiento como un Derecho Humano, subrayando que la gran cantidad de contribuciones recibidas evidenciaban el creciente reconocimiento de que esta cuestión debe ser abordada en un marco de derechos humanos.

El 28 de marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó una resolución sobre el Derecho Humano al Agua⁶ (A/HRC/7/L.16). Esta resolución tuvo una enorme importancia. Por un lado recogía, como Consejo de Derechos Humanos, es decir como máximo órgano mundial de Derechos Humanos, los principales avances habidos en los últimos años en el desarrollo del reconocimiento del Agua como Derecho Humano (especialmente el por entonces reciente informe de la Oficina de la Alta Comisionada que se ha mencionado anteriormente) y al hacerlo, los avaló y consolidó.

Pero esta resolución no sólo ayudó a consolidar lo ya avanzado, sino que animó nuevos desarrollos del Derecho Humano al Agua (y el saneamiento). Para ello creó la figura de experto independiente, con mandato para tres años, que se responsabiliza de su impulso.

Aunque se temía que por el camino negociador esta resolución, que había nacido de la mano de España y Alemania con grandes ambiciones, perdiera gran parte de su fuerza en un mandato tal vez descafeinado ("aguado", tendríamos que decir aquí), hay que reconocer que no fue así. El mandato de ese experto independiente consolidó la inclusión del saneamiento en el Derecho Humano al Agua; enlaza directamente el Derecho Humano al Agua con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (lo cual invitaba no sólo a hacer una lectura de ejercicio y disfrute "exigibilidad" del derecho; sino, tanto o más importante, a la inversa anima a hacer una lectura de Derecho Humano de la Meta 10 –la referida al agua y saneamiento– del séptimo de los ODM –el referido a la sostenibilidad y medioambiente–); llama al experto a trabajar con las ONG; refuerza la lectura de género del Derecho Humano al Agua; y pide a las distintas instancias de Naciones Unidas que trabajan la cuestión del agua que se coordinen mejor y eviten duplicidades. Y todo ello sin mencionar, por exigencias de los equilibrios diplomáticos, explícitamente la expresión "derecho humano al agua". Todo un ejemplo de malabarismo *onusiano*.

4 www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/agenda_consultation.doc

5 Unesco-Etxea tuvo la oportunidad de participar en estas consultas. A/HRC/6/3.

Ver en http://www2.ohchr.org/english/issues/water/docs/agenda_consultation.doc

6 http://ap.ohchr.org/documents/S/HRC/resolutions/A_HRC_7_L_16.doc

La cosa mejoró aún más cuando, en septiembre de 2008, fue nombrada para el puesto Catarina de Albuquerque, una jurista portuguesa que, a pesar de su juventud, había demostrado ya su competencia, capacidad y fortaleza en el proceso de negociación del Protocolo Facultativo al PIDESC. Albuquerque asumió el cargo en noviembre de 2008 y en poco más de un año ha hecho ya contribuciones significativas, al tiempo que ha movilizadado, con el apoyo de alguna ONG (entre ellas UNESCO Etxea), a la sociedad en torno a cuestiones como la definición de las obligaciones del Estado en relación al Derecho Humano al Agua (y de forma muy especial en materia de saneamiento, cuestión prioritaria durante este primer año de mandato)⁷ o la recopilación de buenas prácticas sobre el derecho.

El impulso que el Derecho Humano al Agua ha tenido en el ámbito del Consejo de Derechos Humanos tiene que permear a toda la ONU, sus organismos especializados y al resto de Organismos Internacionales. Por eso UNESCO Etxea ha tenido especial interés en trasladar las lecturas de Derecho Humano al Agua al ámbito de la UNESCO, organización que sobre todo en su vertiente de ciencias es referente desde hace décadas en materia de agua y recursos hídricos.⁸

Por primera vez la UNESCO reconocía que debía incluir el Enfoque de Derechos Humanos, y muy específicamente del derecho humano al agua, en sus trabajos relativos al agua y lo incluía en sus programas de trabajo para el próximo bienio 2010-2011. Como dicen con sabiduría los proverbios de diversas culturas “Las grandes caminatas se hacen paso a paso.

Los Derechos Culturales

Si los DESC habían sido los hermanos menores de los derechos humanos desde el Pacto del 66, los derechos culturales habían sido el menor de los hermanos menores. El PIDESC tan sólo los había recogido en su último artículo sustantivo, el 15, que decía:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:
 - a) Participar en la vida cultural;
 - b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

⁷ Unesco Etxea ha colaborado activamente con Catarina Albuquerque, organizando un acto paralelo en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

⁸ En julio de 2009 tuvo lugar en el Instituto UNESCO de Planificación Educativa en París una reunión de expertos sobre el Derecho Humano al Agua, organizada por UNESCO Etxea y la propia UNESCO. Esta reunión de expertos juntó a representantes de derechos humanos y agua de la UNESCO, de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, periodistas, académicos, ONG y la propia experta independiente sobre el derecho humano al agua para reflexionar acerca del estado de este derecho y promover colaboración en este tema. Más información en UNESCO y UNESCO-Etxea (2009)

- c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.
2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.
3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.
4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

El desarrollo de estos derechos venía lastrado por mayores y más pesadas rémoras que las de los mitos sobre los DESC tratados anteriormente. Por un lado mucho temían que el reconocimiento de los derechos culturales significara una renuncia al principio de universalidad de los derechos humanos, abriendo la puerta a la entrada de excepciones por la vía de admitir prácticas culturales contrarias a los derechos humanos. Aquí una lectura de la universalidad de los derechos humanos podía a veces confundirse con un rechazo a considerar el complejo cultural que hay detrás de la expresión *diversidad cultural* como un derecho humano.

Otros, por reacción, hacían una lectura rebajada de los derechos culturales reducida a cuestiones relativas a la propiedad intelectual, reduciendo así su dimensión política y haciendo de los derechos culturales casi un caso de los derechos de propiedad.

Por fin no tenemos que olvidar que los derechos culturales han sido a veces considerados como pertenecientes en su conjunto e integridad a la categoría de derechos colectivos o asociados a los derechos de minorías étnicas, culturales, lingüísticas o religiosas, con los cuales tienen relación, por supuesto, pero no son lo mismo. Esta asociación directa le ha hecho sufrir también los embates y polémicas teóricos y prácticos propios de este tipo de derechos de titularidad colectiva. Los derechos culturales resultaban, en conclusión, sospechosos y difíciles.

Aquí una vez más los planteamientos del Informe de Desarrollo Humano 2004 del PNUD resultaron de gran utilidad. Si el desarrollo humano era una cuestión de ampliar capacidades y espacios de libertad y oportunidades, como defendía Amartya Sen (1999), la libertad cultural no era un obstáculo al desarrollo, sino un instrumento para

La libertad cultural no es un obstáculo para el desarrollo, sino un instrumento para su vigencia

su vigencia. El PNUD, como luego hizo con el agua, nos obligaba a pensar en términos de gobernabilidad y derechos humanos. El PNUD animaba así a trabajar sobre la libertad cultural y no sólo sobre la diversidad cultural como fenómeno dado y meramente respetable.

No ha sido por tanto casual que, según confesión de su presidente Jaime Marchán, la Observación General sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural haya sido la que más años de debates y trabajos llevó al Comité DESC: ¡hasta 17 años! De la complejidad del asunto habla también el hecho de que se trata de la Observación General más extensa de las hasta ahora publicadas con 76 párrafos, lo cual, aunque respetemos la sabia advertencia de Baltasar Gracián⁹, en este caso algo sí indica. En noviembre de 2009 fue finalmente aprobada la *Observación General 21 sobre Derecho a participar en la vida cultural* (E/C.12/GC/21).

Esta Observación General hace un esfuerzo muy notable por definir cada uno de los términos del derecho y su contenido y consecuencias. Muy especialmente extrae lecturas muy elaboradas de los términos “participar”, “toda persona” y “vida cultural” que entiende, ésta última, permite considerar elementos dinámicos y en evolución como “proceso”.

De forma prácticamente simultánea el Consejo de Derechos Humanos aprobaba en marzo de 2009 la resolución A/HRC/10/L.26 por la que crea el mandato de experto independiente del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para la Protección y Promoción de los Derechos Culturales.

La socióloga paquistaní Farida Shaheed fue nombrada para el cargo en octubre de 2009. “Tras décadas de trabajo de base fomentando los derechos humanos no tengo ninguna duda de que el derecho a una vida cultural y al desarrollo cultural es un derecho fundamental e inherente a todos los individuos y pueblos”, dijo la Sra. Shaheed al recibir el nombramiento. “El reto es garantizar que el derecho a reivindicar, desarrollar y conservar la cultura en todas sus manifestaciones está en consonancia con y sirve para defender la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos”, dijo la nueva Experta Independiente. “Esto incluye el derecho a no ser obligado a participar”.

La creación de este mandato para la experta nos señala por tanto el interés que la cuestión de los derechos culturales está despertando en los órganos de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Por el breve lapso de tiempo pasado desde el nombramiento no podemos

⁹ Baltasar Gracián, *Arte de la Prudencia*: “Valora más la calidad que la cantidad. No consiste la perfección en la cantidad, sino en la calidad. (...) Algunos estiman los libros por corpulencia, como si se escribieran para ejercitar antes los brazos que los ingenios”

aún hacer análisis alguno de cuál será su desarrollo, pero sí podemos, en cambio, señalar la importancia de que este mandato de tres años demande “examinar los medios de superar los obstáculos actuales a la promoción y protección de los derechos culturales”. Es significativo, a su vez, que ya en el mandato se hable de obstáculos a los derechos culturales. La experta tendría encomendada también la “realización de estudios para aclarar mejor el contenido y el ámbito de los derechos culturales”.¹⁰

Como conclusión, creemos que la coincidencia en poco más de un año de la aprobación del protocolo facultativo al PIDESC, el desarrollo del derecho humano al agua en diversos frentes, así como la aprobación de la Observación General 21 y la aprobación del mandato de la experta independiente sobre derechos culturales, significan, juntos y en un plazo de tiempo escaso, un avance importante en materia DESC —al menos en el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en el marco de la ONU— que entre todos tenemos que ser capaces de saber poner al servicio del disfrute universal de estos derechos.

El derecho a una vida cultural y al desarrollo cultural es un derecho fundamental e inherente a todos los individuos y pueblos

DESC y desarrollo humano. Enfoque de derechos, cooperación y Objetivos de Desarrollo del Milenio

Hubo un momento no tan lejano en que la distinción entre derechos humanos y el desarrollo parecía nítida y sencilla. Los temas, los enfoques, las sensibilidades, las preocupaciones, los trabajos y, sobre todo, el objeto eran claramente diferentes. Para visualizarlo de una forma sencilla: de los Derechos Humanos se ocupaban Amnistía Internacional y otras organizaciones centradas en aquel momento en la libertad de expresión, en la lucha contra la tortura, en la defensa de la pluralidad política y religiosa, de los derechos y garantías procesales; en España, las organizaciones de Derechos Humanos eran las que en la transición habían luchado por las libertades y los derechos políticos y sindicales. Sus herramientas de trabajo eran la denuncia y la asistencia jurídica, la presión política y la participación. El desarrollo era una cuestión de ONG especializadas en proyectos de asistencia sanitaria, ayuda alimentaria, alfabetización o acceso al agua y al saneamiento en países del tercer mundo.

Eran ámbitos diferentes. Construir letrinas nada tenía que ver con presentar un *Habeas Corpus*; administrar vacunas en nada se pare-

¹⁰ UNESCO Etxea trabajó activamente en el proceso de redacción de la Observación General en los espacios que el Comité abrió a los expertos de la sociedad civil. Nuestro centro ha trabajado también, en coordinación con el presidente del Comité DESC y relator de la Observación General 21, en su divulgación y desarrollo. Y trabajaremos durante este 2010, junto al Comité, la nueva experta independiente y la UNESCO en el desarrollo de las posibilidades abiertas por la Observación General 21 en distintas regiones del mundo.

ce a exigir la liberación de Aung San Suu Kyi. Pero las cosas se fueron complicando.

La relación entre los derechos humanos y el desarrollo humano

Hoy no cabe hablar de mundos separados. Es muy cierto que la relación entre el desarrollo (hoy lo llamamos *humano y sostenible*, entonces lo apellidaban *social*) y las cuestiones de derechos humanos estaba ya recogida en la Declaración de 1948, puesto que la lucha contra la necesidad está enfocada desde la Carta como una de las libertades básicas (el famoso *freedom from want*). Sin embargo este enfoque, como hemos comentado anteriormente, perdería protagonismo y seguramente no sería oficial y explícitamente recuperado al máximo nivel hasta la Declaración de la Asamblea General de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo¹¹ que, de forma bastante innovadora para aquel entonces, reformulaba las cuestiones de desarrollo en clave de derecho humano.

Esta Declaración coloca a la persona en el centro del desarrollo y su artículo 6 recoge explícitamente los derechos humanos (los económicos, sociales y culturales, pero también los civiles y políticos) como componentes del desarrollo. Este artículo merece ser citado en su integridad:

- “1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.”

Por otro lado y en el marco del PNUD, en 1989 Mahbub ul Haq y Amartya Sen desarrollan el enfoque de desarrollo humano que da lugar en 1990 el primer Informe de *Desarrollo Humano* y su famoso Índice de Desarrollo Humano que, a pesar de las dudas de Sen (Jolly et al, 2007) sobre su excesiva simplificación en aras a mejorar su difusión, fue un éxito que ayudó mucho a ir enfocando las cuestio-

¹¹ Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986

nes de desarrollo (y su medición) en términos de dignidad humana y libertades.

El Informe de Desarrollo Humano del año 2000 se dedica a la relación entre *derechos humanos y desarrollo humano*. Este informe consolida la visión de dos mundos que se encuentran y enriquecen mutuamente: “el desarrollo humano añade valor a los Derechos Humanos al situarlos dentro de un marco de progreso social y económico dinámico (...) por su parte, los Derechos Humanos añaden valor al desarrollo humano al dotarle de precisión legal y legitimidad” (Jolly, 2007).

Este informe llegaba a unificar el objetivo que mueve a ambos mundos al decir que “la libertad humana representa el objetivo común y el móvil común de los derechos humanos y del desarrollo humano. (...) El desarrollo humano y los derechos humanos se aproximan suficientemente en cuanto a motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, y son suficientemente diferentes desde el punto de vista de su concepción y estrategia para complementarse entre sí provechosamente” (PNUD, 2000).¹²

Las ONG van también asimilando estos cambios. Las ONG de cooperación internacional empiezan a entender su trabajo en términos de disfrute de derechos económicos y sociales, de su exigibilidad, de ciudadanía y de participación. Las ONG más clásicas de Derechos Humanos comienzan a integrar en su mandato los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: en 1999 Amnistía Internacional acuerda ampliar el ámbito de actuación para incluir el impacto de las relaciones económicas sobre los derechos humanos y hoy participa, por ejemplo, con enfoque estricto de Derechos Humanos, con plena coherencia y sin perder su identidad de organización de defensa de los Derechos Humanos, en la lucha contra el cambio climático.

El desarrollo humano añade valor a los derechos humanos al situarlos dentro de un marco de progreso social y económico dinámico

Los DESC y el enfoque de derechos humanos del desarrollo y de la cooperación

Esta visión del desarrollo como derecho humano o, al menos, con lectura de derechos humanos, como hemos visto, incorporaba nuevas luces y exigencias al mundo de la cooperación internacional al desarrollo. Ahora hablamos de exigibilidad, de ciudadanía, de participación, de igualdad y de rendición de cuentas.

Esto supone un nuevo paradigma del desarrollo que requiere de nuevas metodologías de trabajo, de nuevos enfoques: el famoso Enfoque de Derechos Humanos.

¹² <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2000/>

Según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos “el enfoque basado en los derechos humanos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.”¹³

Este enfoque debe contemplar tres condiciones básicas:

- el objetivo principal al formular las políticas y programas deberá ser la realización de los derechos humanos;
- se deben identificar a los titulares de derechos y aquello a lo que tienen derecho, de forma paralela deben identificarse a los correspondientes titulares de deberes y sus obligaciones que les incumben, al tiempo que se debe procurar fortalecer la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos;
- los principios y las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases.

Este enfoque, que se despliega en herramientas técnicas y metodológicas complejas pero extraordinariamente prácticas (Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación al Desarrollo, 2009), tiene enormes ventajas prácticas que podemos resumir de la mano de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, diciendo que permite orientar recursos a las necesidades más apremiantes y a las personas más excluidas; facilita un enfoque global que incorpora muy distintos ámbitos y sectores; se basa en documentos internacionales comunes para todos; conlleva una exigencia de transparencia y rendición de cuentas; incluye un seguimiento y vigilancia; y facilita la continuidad y viabilidad en el tiempo.

Aquí tendríamos que añadir otra virtud importante del enfoque. Si el desarrollo humano y los derechos humanos son una agenda global y para todos en todos los países, un enfoque basado en ella deberá ser necesariamente de aplicación global, no sólo para los países empobrecidos, no sólo para el Sur, no sólo para los receptores de ayuda internacional. El Enfoque de Derechos se transforma así en una referencia útil también para la gestión de políticas públicas, especialmente sociales, en el Sur y en el Norte.

¹³ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>

*El Enfoque de
Derechos
transforma a los
receptores o
beneficiarios, en
ciudadanos con
derechos*

El Enfoque de Derechos, en conclusión transforma a los receptores o beneficiarios en ciudadanos con derechos y transforma la cooperación en un proceso con garantías, calidad y continuidad, al tiempo que extiende su aplicabilidad a políticas más generales.

Y todo ello es posible, como acertadamente indica Celia Fernández Aller (Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación al Desarrollo, 2009), gracias a los principios de exigibilidad de los derechos que está en el fundamento del Enfoque de Derechos Humanos y muy especialmente de la exigibilidad de los DESC.

Ahora se comprende que cuando hablábamos en el primer punto de este artículo de terminar con el influjo de los mitos sobre los DESC y cuando insistíamos en el segundo sobre algunos avances en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, estábamos al tiempo apostando por un desarrollo humano y por una cooperación internacional más eficaces y justos. Afortunadamente este Enfoque de Derechos se ha impuesto en el ámbito de las Naciones Unidas y cada día es más común entre las ONGD y las instituciones financiadoras¹⁴.

El desarrollo de los DESC está directamente ligado con el desarrollo humano y tiene consecuencias, técnicas y políticas inmediatas, para la cooperación y, más en general, para otras políticas públicas. Las ONGD y la organizaciones sociales deben entenderse así apelados directamente, y con consecuencias prácticas, por los avances -o, ¡cuidado!, eventuales retrocesos- de los DESC.

Algunas consideraciones sobre los DESC y los ODM

La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos publicó un importante informe en 2008 en que venía a aplicar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio el enfoque de derechos humanos¹⁵.

En este informe reconoce que “el contenido de los ODM se asemeja en parte a algunos derechos económicos, sociales y culturales”. Sin embargo los ODM han recibido importantes críticas de algunos defensores de los Derechos Humanos: los ODM no están centrados, como veíamos que el enfoque de derechos permitía, en los más pobres o necesitados y no ataja necesariamente las desigualdades; el contenido de algunas metas puede rebajar el de su derecho asociado (por ejemplo, el objetivo relativo a la educación puede ser entendido en el sentido de reducir el nivel de exigencia que se deriva del derecho a la educación como DESC); los ODM están formula-

¹⁴ UNESCO Etxea fue una de las primeras instituciones españolas en introducir el discurso del enfoque de derechos en sus cursos de formación teórica y práctica a ONGDs e instituciones públicas, de la mano de Bernardo García Izquierdo como experto asesor y formador

¹⁵ Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos. Naciones Unidas, 2008.

dos como metas tecnocráticas desligadas del enfoque de derechos y consecuentemente de cuestiones de gobernabilidad.

Los Objetivos del Milenio se derivan de la Declaración del Milenio en que el desarrollo sí tenía este enfoque político de gobernabilidad que nunca debió perder.

Si bien todo ello es cierto, creemos que los ODM y la Declaración de Milenio son aún el gran compromiso de la comunidad internacional hasta el 2015. Todos, instituciones públicas y privadas, sociedad civil y particulares, debemos comprometernos para conseguir su cumplimiento.

Hay algunos señalados autores, el mismísimo Philip Alston (2005) entre ellos, que entienden que los ODM han adquirido, como en su día la Declaración de Derechos Humanos, la condición de derecho internacional consuetudinario y, por lo tanto, carácter vinculante o, si se prefiere, algún tipo de obligatoriedad. La profesora Fernández Aller de la Red Universitaria de Investigación (2009) lo dice explícitamente “las metas expresadas en los ODM no son sólo aspiraciones, sino derechos exigibles (...) como parte del derecho consuetudinario internacional”.

Se trata de un enfoque muy sugerente y basado en algunas consideraciones muy válidas. La Declaración del Milenio recoge mucho de lo consolidado en los más de 50 años de existencia y, sobre todo, el desarrollo de la Carta y de la Declaración Universal; recoge muchos contenidos que sí son Derecho Internacional vinculante; y, en su conjunto, forma además en un documento políticamente tan potente como pocos lo han sido en la historia de las Naciones Unidas. Todo ello puede sugerir que el proceso de devenir derecho consuetudinario no sería imposible o incluso difícil. Pero aún así requeriría de cierto carácter incontestado, referencial y asumido como derecho que se ha dado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que no termino de ver desde luego en los ODM desarrollados como metas. Quizá de la Declaración del Milenio sí pudiera defenderse que este proceso se haya dado o, al menos, se esté dando.

Aún cuando los ODM no fueran derecho internacional consuetudinario, sí constituyen un compromiso firme, claro y políticamente inexcusable de la comunidad internacional. Y de este compromiso sí cabe una lectura de derechos humanos y, por lo que hasta el momento hemos visto, debe hacerse. Es en este contexto que debemos dar la bienvenida al informe de la Alta Comisionada que, de forma técnica y políticamente impecable, hace este ejercicio desde las propias Naciones Unidas.

Este informe llama a alinear los objetivos de desarrollo con los derechos humanos; a trabajarlos con un objetivo de transformación



social y no como una cuestión meramente técnica; a dar prioridad a los derechos humanos en caso de conflicto o para la asignación de prioridades sobre recursos limitados; y reivindicar los ODM considerando los derechos como exigibles.

La por aquel entonces Alta Comisionada, Louise Arbour, adelantaba en el prefacio que firmaba personalmente que

“los Derechos Humanos no encierran todas las respuestas” a los problemas de desarrollo o incluso de los propios ODM. Esta visión de los límites del enfoque de Derechos Humanos resulta necesaria, si de lo que se trata es de apostar por el enfoque de derechos con realismo y responsabilidad, y evitar frustraciones. Aún así, continuaba la Sra. Arbour, muchas “carencias críticas en el edificio de los ODM pueden resolverse recurriendo a la aplicación de las normas y prácticas de los derechos humanos”.

Hablando de frustración. Los ODM no llevan camino, ni mucho menos, de cumplirse. Un enfoque técnico o meramente contable de los ODM nos llevaría en el 2015, en caso de incumplimiento, a una pérdida de referentes y de confianza, tal vez al desistimiento tras el fracaso de lo que era “la hora de la verdad”, el “ahora sí”, tal vez la última oportunidad, la prueba de fuego, de cierta legitimidad de la comunidad internacional. Un Enfoque de Derechos nos permitirá recoger lo mejor de lo aprendido y avanzado en el proceso de los ODM para seguir trabajando en términos no necesariamente de metas cuantitativas, sino de derechos realizables y exigibles.

Y es que los DESC, la exigibilidad y el Enfoque de Derechos nos presentan no una meta concreta a fecha fija, sino un proceso imperfecto, activo, responsable (y, por tanto, también con deberes ciudadanos) y continuo de construcción de gobernabilidad global y ciudadanía.

Referencias bibliográficas

Beltrán, Esteban (2009), “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Ollé, Manuel, Acebal, Luís y García, Nuria (coord.), *Derechos Internacional de los Derechos Humanos: su vigencia para los Estados y para los ciudadanos*, Madrid, Anthropos.

CIDESC (1980), *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (pár. 1 del art.2 del Pacto): [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument7](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/CESCR+Observacion+general+3.Sp?OpenDocument7)

Jack Donnelly, Jack (2007), “The West and Economic Rights” en *Economic Rights. Conceptual, Measurement, and Policy Issues*, Shareen Hertel y Lanse Minkler, Cambridge University Press.

Eide, Asbjorn (1989), *Realization of social and economical rights: The minimum threshold approach*, International Commission of Jurist Review.

Jolly, Richard et al (2007), *El poder de las Ideas*, Madrid, Catarata y UNESCO Etxea.

Kirkup, Alex & Evans, Tony (2009) 'The Myth of Western Opposition to Economic, Social, and Cultural Rights? A Reply to Whelan and Donnelly', *Human Rights Quarterly*, 31(1): 221-38.

Izé-Charrin, Maria Francisca (2007), "Setting the scene: The united nations Human Rights System and the Right to Water", Roundtable UNECE, WHO y OHCHR, 18 Enero.

PNUD (2004), *Informe sobre Desarrollo Humano 2004 La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2004/>

PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano 2006. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y crisis mundial del agua. Disponible en: <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2006/>

Red Universitaria de Investigación sobre Cooperación para el Desarrollo (2009) *Marco teórico para la aplicación del enfoque basado en derechos humanos en la Cooperación para el desarrollo*, Madrid, Catarata.

Rodríguez Palop, María Eugenia (2008), "Entre las necesidades y los derechos. De por qué el derecho al agua es algo más que un grito" en Mancisidor, Mikel (dir.), *El derecho humano al agua: situación actual y retos de futuro*, Barcelona, Icaria.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press,

Shue, Henry (1980), *Basic Rights*, Princeton University Press,

UNESCO y UNESCO Etxea (2009), *Resultado de la Reunión de Expertos Internacionales sobre el Derecho Humano al Agua*, París.



