



NACIONES UNIDAS

ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS
OFICINA EN COLOMBIA

UNITED NATIONS

HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
OFFICE IN COLOMBIA

Ponencia del señor Michael Frühling,
Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos,
en el Seminario Internacional sobre
derechos económicos, sociales y culturales
organizado por la Procuraduría General de la Nación
Bogotá, D.C., 19 de mayo de 2004

**En la política hay que guiarse por los
instrumentos internacionales sobre derechos
económicos, sociales y culturales**

Como Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos agradezco al señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, la invitación a participar en este Seminario Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales que se realiza hoy en Bogotá.

La Oficina que dirijo considera de la mayor importancia el hecho de que el Ministerio Público promueva la reflexión y el debate sobre la naturaleza, el contenido, el alcance y la aplicación de los derechos humanos por cuyo ejercicio logran las personas disfrutar de una vida plena, libre, segura y sana.

La ONU y los derechos humanos

Como es sabido, el artículo 1º de la *Carta de las Naciones Unidas* enuncia los cuatro propósitos fundamentales de la organización. El primero de ellos es mantener la paz y la seguridad internacionales. El segundo, fomentar entre las naciones relaciones de amistad fundadas en el respeto por los principios de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos. El tercero, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo,

idioma o religión. El cuarto, servir de centro de armonización a los esfuerzos realizados por las naciones para alcanzar esos propósitos comunes. Con razón se ha dicho que la ONU está, desde su momento fundacional, al servicio de aquellos derechos en cuyo reconocimiento mira la *Declaración Universal de 1948* la base de la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

El fundamento de las tareas que cumple las Naciones Unidas para promover, proteger y vigilar la observancia de los derechos humanos y libertades fundamentales, entre ellos los derechos de contenido económico, social y cultural, se encuentra en la Carta internacional de derechos humanos, cuyos textos primordiales son la *Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* de 1966 (Ley 74 de 1968) y el *Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos* del mismo año, con sus dos protocolos facultativos de 1966 y de 1989 (Ley 74 de 1968 y Ley 297 de 1996).

Muchas cuestiones relacionadas con los derechos de carácter económico, social y cultural han sido tratadas en otros instrumentos de naturaleza convencional y extraconvencional. Entre los primeros son de mencionar la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (Ley 51 de 1981), la *Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (Ley 146 de 1994) y la *Convención sobre los derechos del niño* (Ley 12 de 1991). Entre los segundos pueden mencionarse los *Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* aprobados en junio de 1986 y las *Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Sin duda llevan la razón quienes afirman que a lo largo de los 55 años transcurridos desde el 10 de diciembre de 1948, la codificación, la jurisprudencia y la doctrina han dado más atención a los derechos civiles y políticos que a los derechos económicos, sociales y culturales. Esto no significa, empero, que las Naciones Unidas consideren como menos importantes estos últimos.

Los derechos relacionados con las esferas económica, social y cultural de la existencia de las personas nunca han sido vistos por la ONU como derechos de segunda categoría o de segunda clase. Para convencerse de ello basta recordar las obligaciones que en la materia impone el Pacto de 1966 a los Estados Partes.

Según el artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se adquieren dos compromisos básicos. El primero, adoptar medidas para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el instrumento. El segundo, garantizar el ejercicio de los derechos convencionalmente enunciados, sin discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Consideran algunos, equivocadamente, que el principio del logro progresivo de los derechos, contenido en el artículo 2,1. del instrumento comentado, da un alcance débil y gaseoso a las obligaciones de los Estados Partes.

Sobre este parecer inexacto ha comentado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas al precisar:

“...Aunque el Pacto contempla una realización paulatina [de los derechos] y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato. De éstas, dos resultan particularmente importantes para comprender la índole exacta de las obligaciones contraídas por los Estados Partes. Una de ellas (...) consiste en que los Estados se ‘comprometen a garantizar’ que los derechos pertinentes se ejercerán ‘sin discriminación...’. La otra consiste en el compromiso contraído en virtud del párrafo 1 del artículo 2º en el sentido de ‘adoptar medidas’, compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. (...) Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”¹.

Por lo demás, la ONU ha sido enfática en reconocer que todos los derechos humanos y libertades fundamentales tienen la misma importancia. En 1977 declaró la Asamblea General: “La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social...”².

Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes

La *Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, reunida entre el 14 y el 25 de junio de 1993 con la participación de los representantes de 171 Estados, incluyendo a Colombia, aprobó por consenso la *Declaración y Programa de Acción de Viena*. En este importante documento se afirma:

“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y

¹ NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General No. 3*, párrs. 1 y 2.

² NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Resolución 32/130 de 16 de diciembre de 1977*, párr. 1,b).

culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”³.

Hay que subrayar la trascendencia de estas palabras. Desde el 10 de diciembre de 1948, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó y proclamó la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, la doctrina y la jurisprudencia internacionales habían hecho énfasis en que los derechos básicos de la persona humana eran iguales e inalienables. Iguales, porque pertenecen a cada ser humano como exigencia primaria de la justicia, de modo que con respecto a ellos no caben los tratos diferenciales basados en criterios ajenos a la razón o a la objetividad. Inalienables, porque nadie, ni el Estado, ni las demás personas, ni aun el mismo titular, pueden hacer imposible su ejercicio. Junto a estas dos notas la *Declaración de Viena* resalta otros tres rasgos significativos de los derechos humanos. Ellos no sólo son iguales e inalienables, sino universales, indivisibles e interdependientes. Universales, porque no hay miembro de la familia humana que carezca de su titularidad. Indivisibles, porque en lo relacionado con su respeto, su protección y su garantía no son aceptables operaciones de partición que conduzcan, en el plano de lo normativo o en el terreno de lo fáctico, a darles a unos mayor peso que a otros. Interdependientes, porque todos se encuentran relacionados entre sí no sólo por su origen sino por su finalidad.

Una segunda reflexión de la *Conferencia Mundial de Viena* se refiere al tratamiento que la comunidad internacional se ha obligado a dar a los derechos humanos. Este tratamiento ha de ser, se afirma allí, global, justo y equitativo. Global, porque debe tomarlos en su conjunto para darles protección y garantía, para lograr su protección y difusión, y para erradicar las instituciones y las prácticas que los amenazan o vulneran. Justo, porque debe procurar que cada uno de ellos pertenezca y corresponda efectivamente a sus titulares. Equitativo, porque debe aplicar a su realización práctica los criterios que permiten armonizar la justicia con otros valores imperantes dentro de las relaciones entre los pueblos y los individuos, como la solidaridad y la tolerancia.

Una tercera consideración de la *Conferencia Mundial de Viena* recae en el derecho a la identidad cultural. Al regular el ejercicio de los derechos humanos tanto la comunidad de las naciones como cada uno de los Estados deben esforzarse por no perder de vista la importancia del derecho originario de toda persona a mantener incólumes todos aquellos elementos legítimos que conforman las peculiaridades y singularidades de su cultura. Tales peculiaridades y singularidades han de ser, en todo tiempo y en todo lugar, protegidas y aseguradas bajo la vieja regla de la libertad entera, según la cual todo despliegue del libre desarrollo de la personalidad ha de gozar del más alto grado de amplitud posible. Sin embargo, es de advertir que el derecho a la identidad cultural jamás podrá ser invocado para afectar la autonomía o la inviolabilidad de la persona. Así, por ejemplo, en los ámbitos internacional y nacional deben tomarse todas las medidas apropiadas para abolir las prácticas tradicionales que perjudican la salud de la mujer y del niño (como la mutilación genital femenina, la preferencia por los hijos varones, la muerte violenta de niñas y el matrimonio precoz), que son constitutivas de tortura o de tratos crueles, inhumanos o degradantes (como la flagelación, la mutilación

³ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, junio de 1993, I,5.

y la exhibición en cepo), o que se inspiran en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos (como el uso de prendas que denoten sumisión o la prohibición de concurrir a escuelas o de mostrarse en sitios públicos).

Una cuarta idea de la *Conferencia Mundial de Viena* es la del papel que cumple el Estado en la cabal promoción e integral protección de los derechos humanos. Sea cual sea su régimen político, su sistema económico o su entorno cultural, la primera misión del Estado es hacer cuanto a su alcance esté para honrar sus compromisos con la dignidad de la persona, fuente suprema de sus bienes jurídicos primordiales. Sólo un cumplimiento fiel de esos compromisos permitirá a las autoridades nacionales elegir las opciones más deseables en su tarea de promoción comunitaria y responder a los ideales de solidaridad, responsabilidad y pleno desarrollo que hoy se imponen al ejercicio de las competencias públicas.

De lo anteriormente expuesto se infiere que los derechos económicos, sociales y culturales no son menos importantes que los derechos civiles y políticos. El derecho a trabajar, el derecho a gozar de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho a la seguridad social, el derecho al disfrute al más alto nivel posible de salud física y mental, el derecho a la educación, el derecho a fundar sindicatos y el derecho a ir a la huelga conforme a las leyes de cada país para sólo citar algunos de los enunciados en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, tienen la misma entidad, el mismo valor y la misma magnitud de los bienes jurídicos denominados por la doctrina derechos de autonomía o de no interferencia.

El año pasado tuve ocasión de afirmar ante un foro internacional reunido en Cartagena: “Entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales existe tal interdependencia, que muchas de las víctimas de graves violaciones de los primeros son personas a las cuales se atropelló por ejercer legítimas actividades de protección y promoción de los segundos”⁴.

Guiándose por los tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales

Los tratados internacionales sobre estos derechos —como el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobado por la Ley 74 de 1968, y el *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales* o *Protocolo de San Salvador*, aprobado mediante la Ley 319 de 1996— establecen pautas o estándares mínimos sobre el respeto y la garantía de esos bienes jurídicos. Que cada uno de los Estados Partes puede ampliar e ir más allá de estos mínimos para aumentar el umbral de su protección o hacer más eficaz su vigencia efectiva.

En otras palabras, nada obsta en la ley internacional para que un Estado vaya, en su preceptiva interna, más allá del *minimum* convencional, si cuenta con los recursos

⁴ OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, FRÜHLING, Michael, *Los organismos internacionales de derechos humanos frente a la situación del sindicalismo en Colombia*, Cartagena de Indias, 17 de junio de 2003, pp. 5-6.

necesarios para ello. Así, por ejemplo, aunque el artículo 13,2.,b) del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* sólo prevé la implantación progresiva de la enseñanza secundaria gratuita, bien puede el Estado hacer que tal implantación sea inmediata.

Al ratificar instrumentos como los ya mencionados, cada Estado Parte se obliga a adoptar medidas legislativas y recursos judiciales para lograr la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Pero la obligatoriedad de aplicar las disposiciones convencionales en el derecho interno no sólo se desprende de las obligaciones de efecto inmediato surgidas del artículo 2 del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y del artículo 2 del *Protocolo de San Salvador*. Se deriva también del artículo 27 de la *Convención sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*—suscrita en Viena el 21 de marzo de 1968 y aprobada en Colombia mediante la Ley 32 de 1985—, norma en la cual se estipula: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”. En este orden de ideas, si la normativa nacional es incompatible con los compromisos adquiridos al ratificar esos tratados, ella debe ser prontamente reformada o derogada.

A la luz del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* y del *Protocolo de San Salvador*, resulta justificable que en ciertos países, afectados por la dramática limitación de los recursos financieros, no pueda lograrse en corto tiempo la plena efectividad de esos derechos.

Sin embargo, resulta injustificable que un Estado Parte adopte medidas constitucionales o legislativas cuya aplicación tenga por finalidad o traiga como resultado una regresión en el reconocimiento y la garantía de los derechos enunciados en las convenciones. Tal cosa ocurre, por ejemplo, cuando se dictan normas que disminuyen la cobertura de la seguridad social, prohíben el ejercicio de la huelga a trabajadores no ocupados en servicios públicos vitales, o hacen demasiado temprana la edad mínima para el trabajo infantil.

De otra parte, ni el *Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* ni el *Protocolo de San Salvador* contienen disposición alguna que permita al Estado, tras la declaratoria de un estado de excepción, suspender sus obligaciones de carácter convencional con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, para someterlos a restricciones propias de un régimen de legalidad excepcional. Quiere esto decir que tales derechos son intangibles frente a las medidas adoptadas por el Estado con el fin de afrontar “situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”⁵. Los derechos de linaje económico, social y cultural son tan intocables para el legislador de excepción como los enunciados en el artículo 4º,2. del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y

⁵ NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 16 de diciembre de 1966, art. 4º,1.

en el artículo 27,2. de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, y como otros derechos de carácter civil y político enunciados por la doctrina universal⁶.

Las políticas estatales en el campo de lo económico, lo social y lo cultural deben guiarse por las estipulaciones de los instrumentos adoptados, en buena hora, por la comunidad internacional con la convicción de que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”⁷. Esos instrumentos han de aplicarse e interpretarse bajo el imperio de la regla *Pacta sunt servanda*, enunciada en el artículo 26 de la *Convención de Viena*, regla según la cual todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.

Por lo demás, ciertas cláusulas de esos instrumentos —como las que reconocen el derecho de toda persona a contraer matrimonio en ejercicio de su libre consentimiento, a un nivel de vida adecuado, a estar protegida contra el hambre, a escoger para sus hijos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas y al acceso gratuito a la enseñanza primaria— pueden reputarse como normas imperativas del derecho internacional público o *ius cogens* en virtud de su aceptación y reconocimiento por la comunidad mundial de Estados en su conjunto. En consecuencia, no es exagerado sostener que esas cláusulas podrían aplicarse aun a Estados que no las han reconocido expresamente como perentorias y a Estados que en forma persistente hayan rechazado su carácter de preceptos absolutos. Tales cláusulas ocupan, en la jerarquía de la normativa internacional, un rango superior al de las prescripciones del derecho contractual y a las reglas del derecho consuetudinario común.

Vigilancia de la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Para vigilar la aplicación del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* las Naciones Unidas han creado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Mientras otros órganos de derechos humanos de la ONU fueron establecidos en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue creado en 1985 por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El Comité se reunió por primera vez en 1987. Aunque en un principio se reunía cada año, ahora lo hace dos veces anualmente, para lo cual celebra períodos de sesiones, de tres semanas cada uno. Estas sesiones, que se llevan a cabo en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, tiene lugar una en abril y otra en noviembre.

El Comité se halla integrado por 18 expertos de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que son independientes y actúan a título personal, no como

⁶ Ver NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS, *Observación General No. 29*, párr. 13.

⁷ NACIONES UNIDAS, ASAMBLEA GENERAL, *Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales*, *Preámbulo*.

representantes de los gobiernos. El propio Comité elige su Presidente, tres Vicepresidentes y un Relator.

La elección de los miembros del Comité, designados para mandatos de cuatro años y con posibilidad de reelección, compete al Consejo Económico y Social, del que es órgano subsidiario. Las elecciones se realizan por votación secreta a partir de una lista de personas propuesta por los Estados Partes en el Pacto. En el proceso de selección deben observarse los principios de distribución geográfica equitativa y de representación de distintos sistemas sociales y jurídicos. Actualmente, en el Comité hay un miembro destacado de Colombia, el doctor Alvaro Tirado Mejía.

La función más importante del Comité es vigilar la aplicación del Pacto por los Estados Partes. Para esto debe esforzarse permanentemente en fomentar un diálogo constructivo con ellos. En desarrollo de tal función el Comité procura determinar, por diversos medios, si los Estados Partes aplican o no en forma adecuada las normas contenidas en el instrumento cuya vigilancia tiene a su cargo, y estudia cómo podría mejorarse la aplicación y el cumplimiento del mismo.

Con el auxilio de la idoneidad y de la experiencia práctica de sus miembros, el Comité también puede ayudar a los gobiernos a cumplir las obligaciones contraídas al ratificar el Pacto. Para ello formula sugerencias y recomendaciones específicas, principalmente en materia de legislación y de política, con el objeto de dar una más eficaz protección a los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité formula también observaciones generales para explicar el contenido y el alcance de los derechos y obligaciones de que trata el Pacto.

La ONU y la situación colombiana en materia de derechos económicos, sociales y culturales

En los últimos años el Comité ha formulado una serie de recomendaciones al Estado colombiano⁸. Entre ellas pueden mencionarse las siguientes:

- Adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el derecho a la educación primaria gratuita.
- Mejorar la oferta de vivienda, en particular de viviendas económicas para los sectores más pobres tanto en zonas urbanas como rurales, y asignar recursos para suministrar a toda la población agua potable y servicios de alcantarillado.

⁸ Ver NACIONES UNIDAS, OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS Y UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, FACULTAD DE DERECHOS, CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, *Recomendaciones de órganos internacionales de derechos humanos al Estado colombiano, 1980-2000*, Bogotá, noviembre de 2000; Ver NACIONES UNIDAS, OFICINA EN COLOMBIA DEL ALTO COMISIONADO PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Derechos económicos, sociales y culturales*, Bogotá, noviembre de 2001; NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Colombia*, 6 de diciembre de 2001, E/C.12/1/Add.74.

- Abordar, por medio de sus programas de desarrollo económico y de una modificación del sistema impositivo y fiscal, el problema de la distribución poco equitativa de la riqueza, con el objeto de combatir eficazmente la pobreza que caracteriza el país.
- Realizar esfuerzos concertados para mejorar la eficacia de los programas de desarrollo económico y social.
- Seguir dando prioridad a los esfuerzos para aliviar la situación de las comunidades indígenas, las personas desplazadas, las personas sin hogar y otras personas al margen de la sociedad, y a garantizar la atención de las necesidades más básicas de esas personas, independientemente de cualquier otra estrategia a largo plazo.
- Mejorar el sistema de estadísticas sociales basado en los indicadores pertinentes, para lograr que el Gobierno y todas las instituciones interesadas puedan evaluar objetivamente los problemas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, y los progresos en ella logrados.
- Garantizar que las partidas presupuestas asignadas al gasto social sean aplicadas a los fines para los cuales se previeron.
- Tener en cuenta las obligaciones contraídas en virtud del Pacto en todos los aspectos de sus negociaciones con las instituciones financieras internacionales, para conseguir que no sufran menoscabo los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los de las comunidades más desvalidas y marginadas.
- Hallar los medios apropiados para reducir las desigualdades sociales extremas, e intensificar sus esfuerzos para poner fin al conflicto armado mediante la negociación política, única posibilidad de garantizar efectivamente los derechos económicos, sociales y culturales de todos los ciudadanos.
- Adoptar medidas efectivas para evitar los desplazamientos, llevar a la práctica las decisiones de la Corte Constitucional sobre la materia y adoptar disposiciones detalladas que asignen prioridad a este problema.
- Hacer efectiva la participación de los pueblos indígenas en la adopción de las decisiones que los afectan.
- Adoptar medidas destinadas a reducir el elevado índice de desempleo y, en particular, a resolver el problema del desempleo de los jóvenes y las mujeres.
- Procurar que el salario mínimo dé a los trabajadores y a sus familias la posibilidad de tener un nivel de vida adecuado.
- Adoptar la política de abonar un salario igual por trabajo de igual valor, según lo dispuesto en el Pacto, y la política de reducir la disparidad entre los hombres y las mujeres en materia de salarios.
- Adoptar medidas eficaces para garantizar la seguridad personal de los representantes sindicales, juzgar y castigar a los responsables del asesinato de sindicalistas y dar una reparación apropiada a las familias de las víctimas.
- Adoptar las medidas necesarias para realizar una auténtica reforma agraria.
- Asignar un porcentaje más elevado de su PIB al sector de la sanidad, y procurar que en su sistema de subsidios no se discrimine a los grupos más desvalidos y marginados.
- Poner en práctica una campaña eficaz para mejorar la calidad de la enseñanza y facilitar el acceso a la misma a fin de instituir, entre otras cosas, un sistema de enseñanza libre y gratuita.

- Poner en práctica el plan nacional de acción para la educación en la esfera de los derechos humanos, propuesto por la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la Esfera de los Derechos Humanos (1995 a 2004).

En su último informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, correspondiente al año 2003 y presentado en el pasado mes de abril a la Comisión de Derechos Humanos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos mostró su preocupación por el hecho de que en el país, a lo largo de ese año, los derechos económicos, sociales y culturales “continuaron siendo afectados por el aumento de la brecha en la distribución de la riqueza, la pobreza, la exclusión y la injusticia social”⁹. El Alto Comisionado observó al respecto:

“A pesar de que el gasto público en materia de educación y salud ha aumentado, persiste una alta desatención de los sectores más pobres. Continúa existiendo un sistema educativo poco equitativo, y sin ser garantizada la educación básica primaria gratuita. Se registró una leve disminución del desempleo, que sin embargo sigue siendo alto. Se impulsaron los impuestos indirectos, los cuales afectan en mayor grado a la población más desfavorecida. Respecto del derecho a la vivienda, los subsidios han sido insuficientes teniendo en cuenta el empobrecimiento de la población y los elevados intereses”¹⁰.

En el mismo informe el Alto Comisionado formuló, con base en un análisis pormenorizado de la situación, una serie de recomendaciones concretas y prioritarias para el año 2004. Entre ellas quiero citar hoy la relacionada con las políticas económicas y sociales, en la cual se expresa:

“El Alto Comisionado exhorta al Gobierno a desarrollar una política consistente, con base a estadísticas actualizadas, para disminuir la brecha de inequidad, enfrentar la extrema pobreza existente en el país y asegurar la adopción de todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y la vivienda. La educación primaria deberá ser gratuita, y los servicios de salud y los

⁹ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2004/13, 17 de febrero de 2004, párr. 68.

¹⁰ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 69.

subsidios de vivienda han de garantizarse a los sectores menos protegidos”¹¹.

A su vez, en la *Declaración del Presidente de la Comisión de Derechos Humanos sobre Colombia* formulada al concluir su período número 60 de sesiones, y aprobada por consenso con el gobierno de Colombia, se ha manifestado sobre el mismo tema:

“Celebrando que Colombia haya mejorado su clasificación (se situó en el lugar 64^o) en el *Índice de desarrollo humano* del PNUD y la disminución del desempleo en 2003, la Comisión acoge con satisfacción la especial atención que se dedica a las reformas económicas, sociales y ambientales mediante el Plan Nacional de Desarrollo, en particular el aumento del gasto con fines sociales, a la vez que señala que es preciso redoblar esfuerzos para hacer frente a la pobreza, la marginación, la injusticia social y la extrema desigualdad en la distribución de la riqueza”¹².

Es poco acertado ver en estas recomendaciones sólo meras sugerencias o consejos. En la medida en que ellas aclaran o explicitan el contenido de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano deben ser tenidas en cuenta por las autoridades nacionales encargadas de hacer la ley, de velar por su cumplida ejecución y de interpretarlas.

Los derechos económicos, sociales y culturales deben hacer parte permanente de la agenda del Estado colombiano, de los partidos y movimientos políticos, y de los grupos significativos de ciudadanos. Tanto las autoridades como las personas de carácter particular que se asocian para reflejar el pluralismo político, promover y encausar la participación ciudadana y contribuir a que la voluntad popular se forme y manifieste adecuadamente, deben mantener una presencia activa y constante en la tarea de buscar y realizar la justicia social.

A través de la acción concertada del Estado y de las fuerzas políticas democráticas, y a luz de las normas internacionales, puede lograrse el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población. Cada propuesta económica, social y cultural debe mostrar en que medida se lograrían avances con su aplicación, en cuanto al cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales.

Al mismo tiempo, no debe olvidarse que la promoción y protección de los derechos de naturaleza económica, social y cultural son “responsabilidad primordial de los gobiernos”¹³. Por ello, ha advertido el Comité de Derechos Económicos, Sociales y

¹¹ NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Informe del Alto Comisionado...*, párr. 125.

¹² NACIONES UNIDAS, COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración del Presidente sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*, E/CN.4/2004/FUTURE.5, 21 de abril de 2004, párr. 30.

¹³ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, I.1.

Culturales: “...Un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de la atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto”¹⁴.

En desarrollo de sus compromisos y obligaciones internacionales frente a las exigencias planteadas por los derechos económicos, sociales y culturales de las personas sometidas a su jurisdicción, el Estado colombiano y las diferentes fuerzas democráticas del país deben tomar medidas más consistentes contra una serie de circunstancias que todavía impiden a las personas el disfrute de una existencia acorde con los requerimientos de la humana dignidad. Como lo ha recordado la *Conferencia de Viena*, “la falta de desarrollo no puede invocarse como justificación para limitar los derechos humanos internacionalmente reconocidos”¹⁵.

La Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reitera ante este distinguido auditorio su permanente disposición de asesorar a las autoridades colombianas —en concertación con otras agencias de la ONU— en la formulación y aplicación de políticas, programas y medidas para la promoción y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹⁴ NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General No. 3*, párr. 10.

¹⁵ NACIONES UNIDAS, CONFERENCIA MUNDIAL DE DERECHOS HUMANOS, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, párr. I,10.