

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas: testimonio de una experiencia

Jaime Marchán*

I

Entré al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1987, al haber propuesto el Ecuador mi candidatura y haber sido elegido por el ECOSOC. Tenía entonces 39 años, era ministro consejero de nuestra embajada en Washington, escritor clandestino y había tomado varios cursos de derechos humanos en el campo de las relaciones internacionales. Aún recuerdo el primer día. Un salón inmenso de veteados mármol en el Palacio de las Naciones, en Ginebra. Los dieciocho miembros elegidos acudimos a esa reunión inaugural conscientes de la responsabilidad histórica que teníamos por delante. Hasta entonces, solo el Comité de Derechos Civiles y Políticos había sido creado. ¿Qué pasaba con los derechos económicos, sociales y culturales? ¿Eran derechos del mismo valor normativo que los civiles y políticos, o no? Estábamos allí, no

para responder a esa pregunta, sino para demostrar, y en algunos casos recordar a los Estados, que según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ello estaba fuera de toda discusión.

Para comprender mejor lo que voy a referir, hay que abordar la máquina del tiempo y situarse en el 9 de marzo de 1987. Ese momento, 10:00 am., el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas no existía todavía. Mejor dicho, no vivía aún. Figuraba solo en el papel. Había cierto desconcierto en la forma en la cual íbamos a organizarnos internamente. Y había también un ambiente frío y receloso.

Pese al impecable trabajo de los intérpretes, esos primeros días no nos entendíamos con facilidad. Era como si habláramos distintos lenguajes de derechos humanos. Y es que, pese a haber sido elegidos como

* Embajador de carrera. Expresidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1987-2014). Escritor (Premio Nacional de Literatura «Joaquín Gallegos Lara»). Miembro de número de la Academia Ecuatoriana de la Lengua.

“expertos independientes”, los enfoques sobre la mejor manera de abordar nuestros trabajos estaban fuertemente influidos por la división de los grandes bloques de la Guerra Fría; el Muro de Berlín no había caído todavía, y en algunas partes se hablaba aún de los países situados tras la “Cortina de Hierro”.

Nuestro primer desafío, por tanto, fue evitar una posible politización del Comité. Reflejo de las dificultades de ese momento, la elección del presidente siguió un tortuoso camino. Hubo muchas consultas entre nosotros y entre los grupos regionales. Nos reuníamos en pasillos, nos consultábamos unos a otros, buscando consensos, equilibrios. Parecíamos miembros de un órgano político. Al no tener el Comité todavía un Reglamento (este se adoptó solo en febrero de 1990), las dificultades eran mayores. Durante muchas horas no salió humo blanco. Finalmente, luego de un arduo proceso de nuevas consultas, el embajador Ibrahim Badawi (Egipto) fue elegido presidente, y el profesor Philip Alston (Australia), relator.

Tan pronto superamos estos primeros escollos organizativos, pudimos concentrarnos en nuestro verdadero trabajo: el examen de los informes de los Estados Partes. Es interesante, desde el punto de vista histórico, recordar cuáles fueron los Estados —ninguno de nuestra región— que acudieron a la primera sesión del Comité: Unión Soviética,

República Socialista de Ucrania, República Democrática de Alemania, Checoslovaquia, Países Bajos, Jordania, República Federal de Alemania y República Democrática de Corea.

Otra dificultad que afrontamos luego de las primeras sesiones fue el atraso en la presentación de los informes estatales. Muchas delegaciones acudían con atraso y estaban compuestas, no por expertos nacionales en la materia bajo examen, sino por funcionarios de las misiones permanentes acreditadas en Ginebra. Una de las pocas excepciones ocurrió con el Ecuador; su Representante Permanente en Ginebra, economista Eduardo Santos Alvide —Subsecretario Económico de la Cancillería en la época del ilustre ministro Alfredo Pareja Diezcanseco y expresidente de la Junta Nacional de Planificación—, era un profundo conocedor de la realidad nacional.

Salvo estas pocas excepciones, estaba claro que en esos primeros años el Comité estaba siendo puesto a prueba. Quizás algunos Estados abrigaban dudas de que llegara a funcionar eficazmente. Otros posiblemente estaban incómodos de que se hubiese establecido un órgano independiente de las Naciones Unidas para pedirles cuentas sobre el cumplimiento de sus obligaciones en materia de unos derechos que, para algunos de ellos, tenían un contenido nebuloso: meras orientaciones programáticas o planes a desarrollar «progresivamente», en función

de los recursos disponibles. En ese momento, tales dudas no provenían solo de algunos Estados; también en ciertas esferas del mundo académico se cuestionaba que los DESC tuvieran la misma naturaleza jurídica de los derechos civiles y políticos.

Al recordar esos primeros tiempos, debo hacer un reconocimiento al papel fundamental desempeñado por el profesor Philip Alston como relator y luego como presidente del Comité, posición que ocupó por cerca de una decena de años. Profundo conocedor de la materia, había escrito extensivamente sobre estos temas y había sido uno de los arquitectos de los Principios de Limburgo Relativos a la Aplicación del PIDESC (junio, 1986). Dirigió con probada competencia y firmeza intelectual las tareas del Comité. Él le dio las primeras orientaciones. Poco tiempo después escribiría, casi de su puño y letra, las primeras Observaciones Generales del Comité, entre ellas, dos fundamentales: la N° 1 sobre “Presentación de Informes de los Estados Partes” (1989); y la N° 3 sobre “La índole de las obligaciones de los Estados Partes” (1990).

Otra excelente práctica establecida por el Comité al comienzo de sus trabajos fue el acuerdo al que llegamos para enmarcar y conducir el examen de los informes de los Estados Partes dentro un “diálogo constructivo”. Este enfoque resultó sumamente eficaz, pues permitía abordar a los Estados en forma di-

recta, respetuosa y franca, y al propio tiempo dirigirles puntuales recomendaciones de conducta en cuanto al incumplimiento de sus obligaciones frente al Pacto.

Al comprender el papel verificador que el Comité debía desempeñar en el cumplimiento de sus tareas, nos empeñamos decididamente en evitar que, en ese momento de división de enfoques por parte de algunos Estados, se intentara priorizar unos derechos sobre otros, lo cual hubiera significado una flagrante ruptura del principio rector —ratificado en la Conferencia de Viena de 1993— de la universalidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos.

Otra tema en que se trabajó intensamente esos primeros años fue en la construcción del método de consenso en la toma de decisiones. Este asunto no estaba exento de dificultades en un órgano donde sus miembros estaban conscientes de su calidad individual de expertos independientes. Si se leen las primeras actas de las sesiones, se advierte que en el proceso de aprobación de las Observaciones Finales es frecuente el uso de expresiones tales como: “miembros del Comité”, «varios miembros del Comité», «algunos miembros del Comité”. La monolítica expresión «el Comité» fue resultado de un largo proceso de construcción y, desde hace tiempo, se ha consolidado como una de sus mejores prácticas.

II

Al echar una mirada panorámica sobre el funcionamiento del Comité a lo largo de estos 27 años, se advierte un avance formidable. De la primera sesión a esta parte, el salto es abismal, vertiginoso incluso. Se trata de un paso cualitativo, en profundidad y en cobertura, pues ahora se abordan con mayor hondura y en forma simétrica todos los derechos reconocidos en el Pacto. Como miembro, relator y presidente del Comité he sido testigo privilegiado y, a la vez, uno de los actores cercanos de esta positiva evolución. En efecto, al haber recibido el honroso encargo del Comité de elaborar su posición doctrinal sobre el derecho humano a la cultura, a lo largo de muchos años examiné con particular atención este tema y participé en un amplio número de reuniones y consultas internacionales. Como resultado de este proceso, en 2009 presenté el proyecto de la Observación General N° 21 sobre el “Derecho de toda persona a participar en la vida cultural”, el cual fue aprobado por el plenario del Comité en Ginebra en diciembre de ese año.¹ Antes de la adopción de este instrumento interpretativo, los derechos culturales se encontraban rezagados. Los actores estatales asumían la cultura como un hecho fáctico. Presumían que, al poseer todos los pueblos del mundo una cultura, las personas disfrutaban plenamente de ella. El Comité logró

ir más allá de este concepto museográfico patrimonial al expresar que la cultura es un derecho humano cuya realización exige que el Estado garantice el “acceso efectivo” de todas las personas sin discriminación a su pleno disfrute.

Otro avance significativo en el ámbito del derecho internacional, a raíz de la adopción de la Observación General N° 21, fue el reconocimiento de los derechos colectivos, de especial importancia para los pueblos indígenas. Este notable progreso se consiguió al momento de definir la expresión «toda persona», contenida en el artículo 15, 1,a) del Pacto. El hecho de que los derechos culturales sean individuales o colectivos se contempla también en relación con las minorías.

III

Últimamente, la falta de recursos financieros está afectando la cada vez más compleja tarea de verificación internacional de los derechos humanos a través de los órganos competentes creados para el efecto. Es cierto que dichos recursos son actualmente limitados; mas ello se debe, paradójicamente, a la forma eficaz en que vienen funcionando estos mecanismos independientes de verificación. Algunos han sugerido salir al paso de esta crisis presupuestaria simplificando los informes de los Estados y abreviando el tiempo

¹ Documento E/C.12/GC/21, 21 diciembre 2009.

destinado a su examen y evaluación. Simplificar los métodos no es algo perjudicial en sí mismo, pero, a mi juicio, la cuestión de fondo es otra: los métodos son *medios*, en tanto que la protección cada vez más exigente y eficaz de los derechos es el *fin* que debe perseguirse en todo momento. No se trata de un compromiso financiero, sino de un compromiso con los derechos humanos.

IV

Nunca imaginé que tendría el privilegio de ser miembro fundador del Comité, ni que, gracias al consistente apoyo de la Cancillería ecuatoriana,² iba a convertirme —para honra del Ecuador— en el experto independiente que más años consecutivos ha permanecido en un órgano verificador de derechos humanos de las Naciones Unidas. Tampoco avizoré que tendría el honor de representarlo más tarde, ya como su presidente, en la histórica ceremonia de apertura del proceso de ratificación del Protocolo Facultativo (Nueva York, 2008), instrumento que permite que las personas —individuos y grupos— puedan reclamar a los Estados por las violaciones de cualesquiera de los derechos reconocidos en el Pacto.

27 años es mucho tiempo en la vida de una persona, pero nada en la existencia de las instituciones.

Por ello, es sorprendente que en un periodo institucional tan breve, el Comité haya alcanzado logros tan espectaculares. Estoy seguro de que seguirá por ese mismo rumbo, sorteando con sabiduría, como lo ha hecho siempre, todo tropiezo que encuentre en el camino de hacer posible la utopía de la plena realización de todos los derechos humanos.

Al despedirme del Comité en la sesión plenaria celebrada en Ginebra el 28 de noviembre pasado, renové públicamente el solemne juramento que hice el primer día y que reitero aquí una vez más: mi permanente compromiso con los derechos humanos, los cuales han enriquecido mi conciencia ética y mi visión del mundo mejor y más justo. Deseo agradecer el permanente apoyo recibido del Servicio Exterior de carrera en el cumplimiento de mi honroso mandato.

Entrevista con Jaime Marchán Romero, miembro saliente y ex presidente del comité de derechos económicos, sociales y culturales³

“Hemos sido testigos de una verdadera democratización de los derechos humanos”

Durante su tiempo de servicio en el Comité (1984-2014), uno de los avances más significativos conseguidos en el ámbito de los derechos

2 A principios de 2014, la Cancillería tuvo la amabilidad de presentar formalmente mi candidatura para el periodo 2015-2019. Sin embargo, debido a nubosas circunstancias que este momento no son de caso comentar, decidí agradecer dicho gesto deferente y retirar mi postulación.

3 OHCHR Human Rights Treaties Division - Newsletter N°25 October - December 2014 pp. 4-20.

humanos ha sido el de eliminar la frontera artificial que existe entre los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos civiles y políticos para lo cual el Comité ha venido trabajando arduamente.

Q. Podría usted decirnos ¿Cuáles son los cambios más importantes que ha presenciado durante su interacción con los Estados partes, las instituciones públicas y privadas así como con la sociedad civil? ¿Qué más se podría hacer al respecto?

A. Hecho relevante fue la adopción, en 2008, del Protocolo Facultativo. Ratificó de manera definitiva que los derechos económicos sociales y culturales tienen el mismo valor jurídico y gozan de igual protección internacional que los derechos civiles y políticos. Otro cambio notable consiste en que los Estados han dejado de ser los únicos actores. Las organizaciones internacionales, la sociedad civil, las instituciones públicas y privadas y los propios titulares participan más activamente en el sistema, por lo que puede hablarse de una verdadera democratización de los derechos humanos. Aunque se ha llegado a un grado avanzado de verificación del cumplimiento de las obligaciones, el sistema debe alcanzar un nivel más eficaz de seguimiento. He ahí una tarea pendiente.

Q. ¿Desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, cómo ve usted los distintos

fenómenos políticos en el mundo, incluyendo la denominada “Primavera Árabe” y sus consecuencias? ¿Cuáles son los vínculos entre estos fenómenos políticos con los derechos económicos, sociales y culturales?

A. En todo movimiento de reivindicación política, como la “primavera árabe”, hay una agenda relegada de derechos humanos. Una verdadera democracia implica respetar todos los derechos humanos. Ninguna restricción de las libertades fundamentales, como la libertad de expresión, puede justificarse aduciendo mejoras sociales o crecimiento económico, como propugnan los regímenes autoritarios y neopopulistas. Solo el pleno respeto de los derechos humanos constituye una base sólida para una democracia perdurable.

Q. Usted ha trabajado arduamente en los derechos culturales, lo que incluyó el liderar la adopción del comentario general sobre los derechos culturales. ¿Qué lo motivó enfocarse en los derechos culturales? Por favor, comparta con nosotros su punto de vista sobre el estatus actual de estos derechos y hacia dónde deberíamos dirigirnos

A. Como escritor, la cultura ha estado siempre en el centro de mis reflexiones. Explicar el profundo contenido de la cultura como derecho humano fue mi principal motivación al momento de redactar, por encargo del Comité, la Observación

General N° 21 sobre el derecho de toda persona a participar en la vida cultural. Un aporte fundamental en esta materia fue la protección de los derechos culturales de las minorías y de los pueblos indígenas. Estos derechos se entienden ahora en su doble vertiente: derechos individuales y derechos colectivos. La cultura jugará un papel cada vez más destacado para una mejor comprensión de la diversidad del mundo en el diálogo entre civilizaciones a escala planetaria. La cultura implica también una cultura de los derechos humanos.

Q. Como miembro y ex Presidente del CDESC ¿Cuáles son los logros que ha conseguido el Comité y de los cuales se siente satisfecho?

A. El Comité ha mencionado eficazmente a los derechos económicos, sociales y culturales en la agenda internacional. En apenas veinte años logró avanzar hasta su información plena como derechos exigibles o justiciables. Hoy las violaciones de estos derechos pueden ser objeto de reclamación y reparación internacional. A través de sus diversas Observaciones Generales, el Comité ha contribuido a clarificar su contenido normativo y la índole jurídica de las obligaciones de estatales en esta materia. Ello ha enriquecido grandemente la conciencia ético-jurídica de los Estados, sociedades y personas. El Comité fue líder en reconocer la importancia de la sociedad civil

como nuevo actor del sistema global de derechos humanos.

También lo fue en identificar la responsabilidad jurisdiccional de los Estados respecto de las actividades de empresas y corporaciones. Pese a estos avances, subsisten violaciones masivas de derechos humanos en todas las regiones del mundo, por lo que debe seguir trabajándose sin descanso. He tenido el privilegio de haber sido miembro fundador del Comité por veintisiete años. De él he aprendido todo lo que sé sobre derechos humanos y ha marcado mi conciencia y compromiso con los derechos humanos para siempre.