



**Consejo Económico  
y Social**

Distr.  
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1997/8  
23 de junio de 1997

ESPAÑOL  
Original: FRANCES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones  
y Protección a las Minorías  
49º período de sesiones  
Tema 4 del programa provisional

LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe final sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales), preparado por el Sr. El Hadji Guissé, Relator Especial, en cumplimiento de la resolución 1996/24 de la Subcomisión

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1 - 7	3
A. Antecedentes del estudio . . . . .	1 - 5	3
B. Objeto del estudio . . . . .	6 - 7	4
I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES . . . . .	8 - 27	4
II. ALGUNAS PRACTICAS DE VIOLACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES . . . . .	28 - 83	10
A. Algunos antecedentes históricos . . . . .	32 - 52	11
B. Las prácticas actuales que dan lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, del derecho al desarrollo y del derecho a un medio ambiente sano . . . . .	53 - 83	16

INDICE ( continuación )

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. LAS CONSECUENCIAS DE ESTAS PRACTICAS PARA LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, ASI COMO PARA LOS DERECHOS COLECTIVOS . . . . .	84 - 116	24
A. Violaciones de los derechos colectivos o derechos de solidaridad . . . . .	87 - 97	25
B. Violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales individuales . . . . .	98 - 113	28
C. Violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos vulnerables . . . . .	114 - 116	32
IV. LA LUCHA PROPIAMENTE DICHA CONTRA LA IMPUNIDAD DE LOS AUTORES DE LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES . . . . .	117 - 141	33
A. Prevención de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales . . . . .	119 - 126	34
B. Organización jurisdiccional de la lucha contra la impunidad . . . . .	127 - 141	36
V. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES . . . . .	142 - 143	41
A. Sugerencias formuladas . . . . .	142	41
B. Recomendaciones propuestas . . . . .	143	43

## INTRODUCCION

### A. Antecedentes del estudio

1. En su 43º período de sesiones, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, por su decisión 1991/110, pidió a dos de sus miembros, el Sr. El Hadji Guissé y el Sr. Louis Joinet, que prepararan un documento de trabajo en que se profundizara la cuestión de la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos.

2. Ese documento (E/CN.4/Sub.2/1992/18) fue presentado a la Subcomisión en su 44º período de sesiones. Contiene, entre otras cosas, un primer análisis de los mecanismos jurídicos y de las prácticas que favorecen la impunidad y propone orientaciones para sentar las bases de una reflexión sobre la lucha contra ese fenómeno. En su resolución 1992/23, de 27 de agosto de 1992, la Subcomisión, entre otras cosas, tomó nota del trabajo realizado por el Sr. Guissé y el Sr. Joinet y decidió encargarles que redactaran un estudio sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos, en particular para proponer medidas para luchar contra esa práctica. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1993/43, de 5 de marzo de 1993 hizo suya la decisión adoptada por la Subcomisión, y el Consejo Económico y Social, en su decisión 1993/266, aprobó que la Comisión hubiera hecho suya esa decisión. En el párrafo 5 de su resolución 1992/23, la Subcomisión decidió examinar el informe en su 45º período de sesiones, que debía celebrarse en 1993.

3. El 26 de agosto de 1993, en su resolución 1993/37, la Subcomisión acogió con satisfacción el informe preliminar -y no provisional, como se había titulado por error- (E/CN.4/Sub.2/1993/6) preparado conjuntamente por el Sr. Guissé y el Sr. Joinet y pidió a éstos que en su 46º período de sesiones (1994) le presentaran un informe que incluyera conclusiones y recomendaciones sobre el primer aspecto de la cuestión de la impunidad, en relación con los derechos civiles y políticos, y que prosiguieran su estudio sobre el segundo aspecto de la cuestión, en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Por consiguiente, se presentó al 46º período de sesiones un informe preliminar sucinto (E/CN.4/Sub.2/1994/11) relativo a la impunidad y los derechos económicos, sociales y culturales. En ese período de sesiones, la Subcomisión, habida cuenta de las dificultades de comunicación existentes entre los dos autores y a fin de facilitar el estudio de la cuestión, decidió, en su resolución 1994/34, encargar al Sr. Joinet que terminara el primer aspecto de la cuestión, relativo a los derechos civiles y políticos, y al Sr. Guissé el segundo aspecto, relativo a los derechos económicos, sociales y culturales; por otra parte, pidió a los Relatores Especiales que le presentaran los respectivos informes en su 47º período de sesiones.

4. En el 47º período de sesiones (1995), un primer informe provisional sobre la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos económicos, sociales y culturales) (E/CN.4/Sub.2/1995/19) fue presentado por su autor, el Sr. Guissé. Habida cuenta del interés que suscita el tema del estudio y de la importancia de las cuestiones planteadas,

en 1996 se presentó un segundo informe provisional (E/CN.4/Sub.2/1996/15); su objeto era completar el estudio y recogía las sugerencias formuladas por algunos miembros de la Subcomisión y los particulares y organizaciones no gubernamentales interesados por la cuestión. En su resolución 1996/24, la Subcomisión pidió al Relator Especial que le presentara su informe definitivo en el 49º período de sesiones (1997).

5. El presente documento, basado en los dos informes anteriores mencionados, constituirá pues el informe final sobre la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales; será el informe definitivo, pese a que las cuestiones planteadas sean bastante numerosas y de gran importancia. Con todo, ¿acaso lo esencial no es iniciar un debate sobre éste y suscitar un intercambio de ideas al respecto? Ello permitirá completar el estudio y contribuir a una genuina realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### B. Objeto del estudio

6. Esta parte del estudio, que se centra únicamente en los derechos económicos, sociales y culturales, trata de todas las violaciones, que se cometen actualmente o que se han cometido en un pasado reciente, de esos derechos y de los derechos económicos llamados derechos de solidaridad, que son el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano, quienes quiera que sean sus autores: el Estado o sus agentes, un grupo de Estados, organismos privados nacionales o internacionales, particulares o grupos de individuos que actúan fuera del Estado. Sin embargo, debe precisarse que cuando el Estado tolera en su territorio -o en el territorio que ocupa por la fuerza- la comisión por particulares de actos que constituyen en realidad violaciones, el Estado es responsable de ellas y debe impedir que queden impunes.

7. También será necesario, mediante investigaciones a fondo, identificar las víctimas o sus derechohabientes y cuantificar en la medida de lo posible sus perjuicios. Este estudio de la lucha contra la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales comprende ciertas sugerencias y recomendaciones para prevenir toda posible violación.

#### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

8. El concepto originario de los derechos humanos es político: abarca el respeto, por parte del Estado, de los derechos y libertades del ser humano; es un concepto que prohíbe al Estado intervenir en la esfera de los derechos civiles y las libertades. Estos derechos llamados clásicos proceden de una concepción individualista y oponen al Estado y sus beneficiarios. Durante su codificación, ha aparecido una segunda categoría de derechos: los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales no oponen ya al Estado y a los particulares, sino que los convierten en aliados de su realización. Si en el caso de los derechos civiles y políticos el Estado debe abstenerse para que el individuo pueda ejercerlos sin trabas, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado debe más bien actuar y prestar al individuo el apoyo material que le permita disfrutar de ellos.

9. Esta particularidad, que procede de las modalidades de la puesta en práctica, no atenta en absoluto contra la indivisibilidad que existe entre los diferentes derechos humanos. Esa constatación ha sido afirmada por varios instrumentos internacionales. El preámbulo común de los dos Pactos Internacionales que tratan de los derechos humanos dispone que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano de ser 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. La Proclamación de Teherán de 1968 reafirmó que los derechos humanos y las libertades fundamentales eran indivisibles; en el marco de esta interdependencia, la realización de los derechos económicos, sociales y culturales reviste una importancia esencial para el ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos.

10. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha afirmado que debe prestarse la misma atención y una urgente consideración a la realización, promoción y protección de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales. El concepto de derechos humanos se convertirá entonces en un concepto político y económico que englobará tanto la seguridad y la protección del individuo como su bienestar material y moral.

11. Los derechos humanos constituyen un todo indivisible que refleja la unidad y unicidad del ser humano. La indivisibilidad repetidamente afirmada de las distintas categorías de derechos humanos impide que algunos economistas y juristas, según su disciplina o el nivel de desarrollo de su país, den una mayor prioridad a una u otra categoría de derechos.

12. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 4 (XXXIII), de fecha 21 de febrero de 1977, subrayó la responsabilidad y el deber de todos los miembros de la comunidad internacional de crear las condiciones necesarias para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales como medio fundamental de asegurar el disfrute real y auténtico de los derechos civiles y políticos y de las libertades fundamentales. La Comisión pidió a todos los Estados que adoptaran medidas prontas y efectivas, en los planos nacional e internacional, para suprimir todos los obstáculos que se oponen a la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales y que promovieran todas las medidas tendentes a asegurar el disfrute de estos derechos.

13. Algunos Estados, especialmente Estados en desarrollo, han subrayado las dificultades que pueden surgir cuando se intenta conciliar los objetivos del desarrollo material planificado, por una parte, y la protección de los derechos humanos, por otra. Además, algunos Estados han declarado que asignan un lugar muy preferente al desarrollo económico y material y al fortalecimiento de sus instituciones.

14. Esta interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales confirma su fundamento jurídico idéntico, aunque cada categoría de derechos contenga reglas de aplicación propias.

15. La particularidad de los derechos económicos, sociales y culturales quedó claramente expresada durante el examen de su aplicación. El Secretario General de las Naciones Unidas recordó que la transformación efectiva de esos derechos en derechos aplicables directamente y sancionados por la ley podría llevar bastante tiempo. Dicho con otras palabras, estos derechos pueden acabar asumiendo una forma concreta que permita invocarlos ante la justicia. De este modo, las violaciones que se cometan contra ellos, quienquiera que sea el autor, no deben ni pueden quedar impunes.

16. Durante las deliberaciones sobre las medidas de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, aplicación que precisa un cierto nivel de desarrollo económico y un apoyo material, los representantes de varios países temían que la lentitud inevitable de la realización de esos derechos se interpretase como mala voluntad de su parte. Al decir eso olvidaban la voluntad de los países llamados desarrollados de minar todo fundamento posible de un orden económico mundial verdaderamente justo en que los derechos económicos, sociales y culturales tuvieran una oportunidad de realizarse. Rápidamente se comprobó después que los temores de los primeros y la hipocresía de los segundos se convirtieron en realidad y dieron lugar a violaciones graves y masivas de los derechos económicos, sociales y culturales y de derechos colectivos como el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano.

17. La Asamblea General ha subrayado la necesidad y la urgencia de velar por la realización de progresos en la esfera de los derechos humanos, en los planos nacional e internacional. La Asamblea insistió sobre este punto en la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social al proclamar en su artículo 2 que "el progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social".

18. La Declaración Universal de Derechos Humanos señala, en su artículo 22, que "toda persona [...] tiene derecho [...] a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad". El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prevé en el párrafo 1 del artículo 2, 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 [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

19. El compromiso que esto supone constituye una garantía para la protección jurídica de estos derechos. Es cierto que se han efectuado numerosos estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales, así como sobre

los derechos colectivos que constituyen el derecho al desarrollo y a un medio ambiente sano, ya sea con respecto a su historia, su fundamento jurídico, su base normativa o su alcance, pero son raros los estudios consagrados a la lucha contra las violaciones de tales derechos. Todo estudio sobre este tema, si se realiza seriamente, podrá darle un valor jurídico auténtico. El fundamento de esta lucha descansa jurídicamente en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos.

20. Antes de enumerar algunos de estos instrumentos y para responder a los deseos de algunos representantes de Estados o de organizaciones no gubernamentales, consideramos importante esbozar una definición de la impunidad, objeto del presente informe. La impunidad podría entenderse como ausencia o insuficiencia de sanciones represivas o reparatoras de violaciones masivas y graves de los derechos humanos de un individuo o de un grupo de individuos. Esta definición de la impunidad se aplica a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales, así como a los derechos colectivos denominados también derechos de solidaridad.

21. Para ser completa y eficaz, la lucha contra la impunidad debe estar precedida por una investigación seria y profunda que saque a la luz los hechos de donde derivan las violaciones e identifique a sus autores y a sus víctimas a fin de sancionar a los primeros y de indemnizar de modo equitativo a los segundos por el perjuicio causado.

22. La lucha contra la impunidad debe dirigirse contra la falta de castigo y contra la insuficiencia de las sanciones aplicadas o que deben aplicarse tanto en el plano de la represión como en el de la reparación. La obligación de proteger y promover todos los derechos humanos trae consigo la obligación de castigar y reparar la falta y el perjuicio derivados de sus violaciones.

23. Numerosos instrumentos jurídicos internacionales consagran el principio de la lucha contra la impunidad de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, así como del derecho al desarrollo. Si, hasta la fecha, no existe un marco jurídico relativo al derecho a un medio ambiente sano, esto no impide incluirlo en el marco jurídico existente. Entre los instrumentos más importantes en que se consagra ese principio, hay que citar en particular la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de derechos Humanos.

- a) La Carta de las Naciones Unidas: en su preámbulo, precisa que los pueblos de las Naciones Unidas se declaran "resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, [...] a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad". En el párrafo 3 del Artículo 1 la Carta declara que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social y cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión". Además, en el Artículo 55 puede leerse lo siguiente: "Con el propósito de

crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:  
[...] c) el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión".

- b) La Declaración Universal de Derechos Humanos: con arreglo al artículo 22, toda persona tiene derecho "a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional [...] la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad".

24. Reiteran y desarrollan este principio otros instrumentos internacionales aprobados por las Naciones Unidas y por los organismos especializados de su sistema; cabe citar en particular:

- a) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, en su artículo 2, señala que cada uno de los Estados Partes en el Pacto se compromete hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto. Este compromiso significa que el Estado, al mismo tiempo que intenta garantizar el goce efectivo de estos derechos, debe crear también el marco jurídico que permite protegerlos y sancionar sus violaciones.
- b) La Proclamación de Teherán de 1968, por la cual la comunidad internacional reafirmó su intención de erradicar las graves denegaciones de los derechos humanos e intensificar en los planos nacional e internacional los esfuerzos y las iniciativas que se llevaran a cabo en la esfera de los derechos humanos. La Conferencia de Teherán fue también una ocasión para examinar los progresos realizados en la protección de los derechos humanos desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos, evaluar la eficacia de los métodos y las técnicas empleados y determinar los principales obstáculos surgidos en esta materia.
- c) La Declaración sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (resolución 3201 (S-VI) de la Asamblea General de las Naciones Unidas).
- d) El Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (resolución 3202 (S-VI) de la Asamblea General).
- e) La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (resolución 2542 (XXIV) de la Asamblea General).

- f) La Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General).
- g) La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General).
- h) La resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General, relativa al desarrollo y la cooperación económica internacional.
- i) La Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- j) La Declaración Tripartita de Principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977, aprobada por el Consejo de Administración de la OIT. El artículo 4 estipula que los principios que figuran en la Declaración son recomendados a los gobiernos, a las organizaciones de empleadores y de trabajadores y a las empresas multinacionales. El artículo 8 precisa que todas las partes a las que se refiere la Declaración deben respetar la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Pactos Internacionales.
- k) La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, de 1986 (resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas); y
- l) La Declaración y el Programa de Acción de Viena de 1993.

25. Por lo que respecta a las convenciones y declaraciones regionales, éstas tienen más en cuenta las particularidades de los pueblos a los que se aplican. Así, lejos de oponerse a las disposiciones de los instrumentos universales, los completan y constituyen con ellos un importante monumento jurídico que garantiza con mayor eficacia la protección y la promoción de los derechos humanos en su conjunto. Entre esos instrumentos regionales, cabe citar los siguientes:

- a) la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (particularmente los artículos 20, 21 y 22);
- b) la Carta Social Europea; y
- c) el Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos de 1985 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988).

26. Estos instrumentos, que por lo demás no son los únicos, anuncian sin ambigüedades la obligación de los individuos, los grupos humanos, los Estados y la comunidad internacional de luchar contra la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. En algunos

Estados donde la promoción y la protección de los derechos humanos es un tema de preocupación de los gobernantes, se han elaborado leyes para sancionar toda violación de los derechos humanos y se han integrado las normas jurídicas internacionales en el derecho interno a fin de que las autoridades judiciales, administrativas o económicas nacionales puedan aplicarlas.

27. El presente informe final se centrará en tres aspectos:

- a) El primero se refiere a ciertas prácticas de violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Algunas de esas prácticas han quedado relegadas ya a la historia, pero no puede negarse que han dejado en la miseria más completa a pueblos enteros sin ninguna reparación. Otras prácticas, más actuales, han sido causantes de graves violaciones de derechos económicos, sociales y culturales.
- b) El segundo aspecto se refiere a las consecuencias de esas prácticas para los derechos económicos, sociales y culturales, así como sobre los derechos colectivos.
- c) El tercer aspecto se refiere a la lucha propiamente dicha contra la impunidad; se abordará la organización de esta lucha primero en el plano de las medidas preventivas y luego en el de las medidas jurisdiccionales.

## II. ALGUNAS PRACTICAS DE VIOLACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

28. Los hechos y actos que dan origen a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son de índole muy diversa; ni están previamente definidos ni tampoco forzosamente reconocidos. Pueden estar vinculados a hechos históricos pertenecientes al pasado o pueden ser actuales. Esas prácticas pueden atentar contra derechos individuales o colectivos. Así pues, la enumeración que se presenta a continuación no es exhaustiva. Se trata de casos tomados a causa de su extrema gravedad o de su frecuencia. Cuando están vinculados a un hecho histórico, sólo interesan a los efectos del presente estudio en la medida en que han tenido y siguen teniendo consecuencias graves y muy negativas para el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y pueblos. Las graves violaciones resultantes han quedado impunes y sin reparación alguna. Las más conocidas son, sobre todo, la esclavitud, la colonización, el apartheid y el saqueo del patrimonio cultural del Tercer Mundo (véase la sección A infra).

29. Las susodichas violaciones son internacionales y afectan a varios países porque sus autores -determinados Estados o sus nacionales- o porque sus víctimas son individuos o pueblos originarios de diversos países. Se trata de actos realizados en gran escala y que suelen extenderse a lo largo de muchos años. Esas violaciones, cuandoquiera y dondequiera que ocurran, constituyen delitos internacionales que deben considerarse necesariamente imprescriptibles y de jurisdicción universal. Aunque según el derecho

vigente en la mayoría de los países las actuaciones judiciales y la ejecución de las penas caducan después del plazo establecido por la ley, los crímenes de derecho internacional se consideran imprescriptibles, es decir, que cualquiera que sea el tiempo transcurrido después de su comisión, siempre será posible perseguirlos y castigar a sus autores, así como reparar los daños causados. Refuerza este principio el de la jurisdicción universal, en cuya virtud el crimen internacional es competencia jurisdiccional de todos los Estados.

30. La impunidad de las violaciones de los derechos fundamentales compromete la obligación internacional de los Estados de garantizar estos derechos y de sancionar su violación. ¿De qué vale proclamar unos derechos que pueden ser impunemente violados y negados? A este respecto, hay que recordar que la eficacia del sistema internacional de salvaguardia de los derechos humanos se basa en el derecho a un recurso efectivo; los diferentes mecanismos que producen la impunidad vuelven completamente inoperante este derecho. Esta denegación de justicia se produce, en primer lugar, en el ámbito interno, aunque también en el internacional, porque cierra a los individuos todo acceso a las instancias internacionales de protección de los derechos humanos.

31. Las violaciones actuales de los derechos económicos, sociales y culturales son nacionales o internacionales. Entre las prácticas internacionales de violaciones graves de los derechos económicos, sociales y culturales pueden citarse las siguientes: la deuda, los programas de ajuste estructural, el deterioro de la relación de intercambio, la corrupción, el blanqueo de dinero de la droga, las acciones fraudulentas de las empresas transnacionales, etc. Entre las violaciones que se cometen en el territorio nacional y que en su mayoría se consideran infracciones reprobables pueden citarse la malversación de caudales públicos, la disposición fraudulenta de los bienes de sociedades, la corrupción, el fraude fiscal y el contrabando, la especulación financiera, el enriquecimiento fraudulento o ilícito, la explotación de la mano de obra clandestina y de los trabajadores migrantes, etc.

#### A. Algunos antecedentes históricos

32. El Relator Especial ha juzgado útil evocar esas violaciones porque todavía afectan negativamente a los derechos económicos, sociales y culturales de pueblos enteros. Desde el ángulo del derecho internacional, esas violaciones deberían considerarse crímenes de lesa humanidad, lo que significa que son imprescriptibles y están sujetas a los principios de la jurisdicción universal. Esta tipificación permitiría luchar contra la impunidad de los autores de violaciones. La impunidad de los crímenes de lesa humanidad, como son las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, de los derechos fundamentales y del derecho al desarrollo, impide grave y sistemáticamente el goce efectivo y la plena aplicación de los derechos humanos en el mundo.

33. Según el derecho internacional, y en particular el derecho elaborado desde el fallo del Tribunal de Nuremberg hasta los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional, los crímenes de lesa humanidad incluyen asimismo los actos graves contra toda población civil tanto en el marco de un conflicto armado como en otras circunstancias. La impunidad de estos delitos impide a todo ser humano vivir en un mundo fundado en la justicia, la paz, la libertad y el democracia.

34. Los actos ilícitos internacionales que dan lugar a la responsabilidad del Estado para con otros Estados o con toda la comunidad internacional constituyen el denominado crimen de Estado. Este crimen, según la Comisión de Derecho Internacional, puede ser consecuencia de una violación grave y en gran escala de una obligación internacional de importancia esencial para la salvaguardia del ser humano, como la que prohíbe la esclavitud, el genocidio o el apartheid. Los hechos que dan lugar a la responsabilidad internacional del Estado coinciden con los que permiten invocar la responsabilidad penal de todo órgano o particular que cometa hechos que constituyan un delito. Según el preámbulo de la Convención de La Haya de 18 de octubre de 1907, aprobado por la Ley francesa de 25 de mayo de 1910, las poblaciones deben quedar bajo la salvaguardia y el imperio de los principios de derechos de gentes, como resulta en particular de las leyes de la humanidad y de las exigencias de las conciencias públicas. El deber de reprimir los crímenes de derecho internacional incumbe en primer lugar al Estado en cuyo territorio se cometieron o en el que puede detenerse a sus autores.

35. De este concepto se desprende que la obligación de reparar incumbe simultáneamente a los individuos, a los Estados y a toda la comunidad internacional. Corresponde al Estado y a la comunidad internacional organizar el marco políticojurídico necesario para emprender con posibilidades de éxito la lucha contra la impunidad de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, trátense de derechos individuales o colectivos. Ahora que se examinan las violaciones históricas de estos derechos, no cabe duda de que esta lucha depende de la cooperación necesaria entre el Estado y la comunidad internacional.

36. Entre los antecedentes históricos que interesan al presente estudio, nos referiremos muy especialmente a la esclavitud, a la colonización, al apartheid y al saqueo del patrimonio cultural del Tercer Mundo.

#### 1. La esclavitud

37. La esclavitud no fue un fenómeno nuevo en el siglo XIV; ya la habían practicado otras civilizaciones contra otros pueblos. Sin embargo, hay que señalar que su aplicación masiva y sistemática en Africa, contra las poblaciones africanas, no tiene parangón. Extremada hasta sus formas más inhumanas, la esclavitud costó más vidas humanas, fue más destructora del tejido social y fue causa de un saqueo económico y cultural que la humanidad jamás había conocido. Fue sistematizada y generalizada hasta tal punto que se la denominó "la trata de negros".

38. El largo y doloroso período de la trata de negros lo iniciaron particulares, pero enseguida el sistema fue desarrollado insidiosamente por compañías y finalmente organizado y administrado por Estados, todos ellos europeos. Durante varios siglos, millones de mujeres, hombres y niños fueron desarraigados de su sociedad y llevados por la fuerza a América, donde se les trataba de la manera más inhumana y envilecedora. Algunas de esas personas, después de padecer sufrimientos inauditos, perecían durante la travesía. La historia africana del período de la esclavitud está marcada por una serie de crímenes y de violaciones de los derechos del ser humano, violaciones y crímenes que comienzan a reconocerse, pero que jamás han sido objeto de reparación alguna, mientras que las antiguas Potencias responsables de este tráfico siguen sacando provecho de sus consecuencias. Así, durante siglos, el continente africano ha vivido la explotación y el pillaje de sus recursos físicos y humanos. En su forma histórica, esta explotación es característica de la impunidad de las graves violaciones de los derechos de los pueblos que las han padecido.

39. Hay que subrayar que las poblaciones africanas no son las únicas víctimas de la esclavitud. Los pueblos autóctonos del Nuevo Mundo fueron desposeídos de todas sus tierras, que fueron explotadas utilizando la mano de obra gratuita que la esclavitud proporcionó. El doble genocidio cometido antes y después de la esclavitud aún sigue impune.

40. La esclavitud ha dejado a Africa en un Estado de ruina económica y cultural caracterizado por desgarramientos sociales, del que jamás se ha recuperado. El estrecho marco de este informe no permite evocar con detalle las numerosas y graves violaciones de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales, considerados colectiva o individualmente.

41. La comunidad internacional y los Estados que se beneficiaron de la esclavitud han reconocido el perjuicio causado a las poblaciones víctimas, pero pedir perdón a Africa, aunque quien lo haga sea el Sumo Pontífice, no basta para pagar los crímenes y anular las consecuencias, entre ellas la pobreza absoluta, el subdesarrollo, la miseria, las enfermedades, la ignorancia, etc. Hay que tener en cuenta estas violaciones, aunque toda posibilidad de reparación, si pretende ser honesta, exige cierta voluntad y cierta valentía política.

42. La esclavitud significa también el saqueo de las riquezas y de los recursos de los países víctimas; y cuando esa explotación perdura durante varios siglos, es innegable que el perjuicio causado es inconmensurable y difícil o imposible de cuantificar, y constituye una realidad indudable pese al tiempo transcurrido.

## 2. La colonización

43. Cuando la comunidad internacional tomó conciencia de la gravedad y de la amplitud del flagelo de la esclavitud, decidió abolirla, pero entonces ya había abierto las puertas a otra forma de explotación y dominación: la colonización. Las Potencias esclavistas se transformaron en Potencias

colonizadoras. Al igual que en el sistema precedente, las luchas que precedieron y acompañaron las conquistas coloniales fueron brutales e inhumanas. El profesor Mohamed Bedjaoui definía la colonización como un hecho social, económico y político. La colonización se expresaba en unas relaciones jurídicas de dominación y explotación. Desde el punto de vista del derecho internacional, no consiste sino en querer establecer una relación de subordinación entre dos naciones en todos los aspectos.

44. La colonización representó la destrucción y la modificación de las estructuras de los pueblos dominados. Los modelos de civilización y de desarrollo impuestos sólo sirvieron para profundizar y agravar la obra de destrucción iniciada por los colonizadores, cuyo interés no era ayudar a los pueblos colonizados a salir de su ignorancia. La comunidad internacional, por conducto de su órgano deliberante, a la sazón la Asamblea General de la Sociedad de las Naciones, dominada por los países occidentales, autorizó a éstos a repartirse el Tercer Mundo y a formar imperios coloniales. Estos Estados tenían el aval de la comunidad internacional para saquear el Tercer Mundo y despojar a las poblaciones colonizadas de la casi totalidad de sus bienes muebles e inmuebles. Con ese aliento, no retrocedieron ante ninguna forma de explotación y se aprovecharon de ello para construir sus países y enriquecer a sus poblaciones.

45. La esclavitud y la colonización acabaron por arruinar a todo el Tercer Mundo, el cual, por otra parte, jamás se ha recuperado. Durante siglos, las Potencias coloniales, fácilmente reconocidas hoy día, saquearon las riquezas de los países que habían colonizado en beneficio y por cuenta de sus súbditos y para asegurar su propio desarrollo económico y social. Los pueblos y países colonizados, agotados y arruinados, se levantaron finalmente en armas para liberarse a costa de enormes sacrificios. Y ahora es la neocolonización la que perpetúa la dominación y la explotación de los países atrapados en el engranaje de este sistema.

46. El movimiento de descolonización, más allá de la ruptura de las relaciones de dominación y explotación, plantea el problema de las relaciones entre las antiguas colonias y el colonizador en términos de desarrollo, igualdad y restitución de riquezas, lo que, lógicamente, tropieza con la resistencia de los países deudores. Por ello se ha dicho que una de las condiciones de la descolonización fue asegurar el respecto del statu quo anterior a ella.

47. Uno de los factores más importante del mantenimiento de esta situación es la cooperación brindada por la ex Potencia colonial: efectivamente, mediante una serie de obligaciones, impone su voluntad a la antigua colonia convertida en "Estado soberano", en realidad sin medios y sin poder. En esta relación desigual entre asistido y asistente, éste impone su voluntad y mantiene así la orientación general de las estructuras existentes o nuevas en los planos económico, social y cultural. Independientemente de cómo se logrará la descolonización, de manera violenta o negociada, en todos los lugares condujo a la misma situación catastrófica de dependencia y explotación, manteniendo un orden económico mundial injusto, cuya revisión, en el sentido de un equilibrio más justo, reclaman los países en desarrollo, que son esencialmente antiguas colonias.

3. El apartheid

48. Vestigio dramático de la dominación colonial, el apartheid recuerda en muchos casos la esclavitud. Ese régimen significó, en términos económicos, el goce total y efectivo, por una minoría blanca, de todas las riquezas y recursos naturales de un pueblo dominado y excluido por motivos raciales. Se constituyó en sistema de gobierno y se aplicó durante casi un siglo, acompañado de violaciones de los derechos humanos, ya fuesen económicos, sociales y culturales o civiles y políticos. Estas violaciones masivas y graves jamás han sido objeto de reparación alguna, pese a que en conjunto se las ha calificado de crímenes de lesa humanidad y son, en consecuencia, imprescriptibles.

49. Desde la época de la primera colonia holandesa, los "blancos" fueron extendiendo poco a poco su dominación sobre la totalidad del territorio sudafricano. Ese proceso se intensificó con la llegada de los británicos y otras poblaciones "blancas" que, empleando métodos violentos o astuciosos, se apropiaron de la casi totalidad de las tierras cultivables y habitables del territorio sudafricano. Los "blancos", que representaban el 20% de la población, controlaban y aprovechaban el 80% del territorio nacional, mientras que los "negros", que representaban el 80% de la población, sólo disponían del 13% de las tierras. Esta situación desfavorable para los negros duró, como ya dijimos, más de un siglo. El sistema no era exclusivo de Sudáfrica. La actual Namibia fue gobernada durante mucho tiempo de la misma manera, que consiste en que una minoría, en este caso blanca, domina y explota a la mayoría negra. Aún hoy algunos vestigios de este sistema siguen causando víctimas.

4. El saqueo del patrimonio cultural del Tercer Mundo

50. Al mismo tiempo que se explotaba odiosamente a las poblaciones y a los países dominados, se saqueaba su patrimonio cultural. Actualmente es fácil encontrar en los museos del mundo occidental objetos culturales que pertenecieron a estos pueblos y países y que, evidentemente, se adquirieron sin contrapartida alguna. Este pillaje del patrimonio cultural del Tercer Mundo organizado por las antiguas Potencias coloniales se perpetúa mediante un tráfico sabiamente organizado por éstas. Proceden de esta manera haciendo caso omiso de las legislaciones nacionales de los países del Tercer Mundo y de las normas internacionales elaboradas por la comunidad internacional a las que se han adherido libremente.

51. La esclavitud, la colonización, el apartheid y el saqueo cultural del Tercer Mundo han constituido, para las poblaciones y los países que fueron sus víctimas, el marco de violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y de un desprecio total del derecho al desarrollo. Se trata de un conjunto de hechos y de acciones que representan violaciones que jamás se han reparado, que privan a las víctimas de toda posibilidad de desarrollarse y de llevar una vida digna.

52. Las prácticas enumeradas hasta aquí pertenecen al pasado, pero tienen consecuencias nefastas sobre la vida económica de los pueblos y países que han sido sus víctimas. Efectivamente, estos pueblos viven hoy en un estado de pobreza absoluta muchas veces comprobada por la comunidad internacional. Los graves crímenes que suponen estas violaciones masivas de los derechos humanos y que son producto de estas prácticas constituyen crímenes continuos; el principio en estos casos es que mientras que no haya cesado el hecho delictuoso, no puede aplicársele el principio de la prescripción, más cuando se trate de crímenes de lesa humanidad, que son en consecuencia imprescriptibles y están sometidos a la jurisdicción universal. En virtud de este principio, todos los países miembros pueden someter a los tribunales cualquier hecho constitutivo de un crimen de lesa humanidad.

B. Las prácticas actuales que dan lugar a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, del derecho al desarrollo y del derecho a un medio ambiente sano

53. Las prácticas y formas de actuar que, en todas las sociedades, dan lugar a violaciones de los derechos económicos de los individuos o de grupos humanos son tan habituales que no pueden enumerarse de manera exhaustiva. Los que se estudiarán a continuación son quizá los más conocidos, pero no son los únicos. Además, según los casos, pueden afectar a varios países a la vez y alcanzar así a numerosos estratos de población. Los países afectados no son necesariamente los países en desarrollo: las economías y poblaciones de los países desarrollados también son víctima de esta situación. En lo que respecta a estos últimos, el resultado es una elevada tasa de desempleo, acompañada de una crisis social profunda.

1. La deuda

54. Es urgente y absolutamente necesario tomar conciencia de la situación catastrófica e insoportable en que se encuentran los países en desarrollo aplastados por la carga de la deuda, que impide toda mejora de sus economías. Fruto de varios sistemas de explotación perniciosos, la deuda exige soluciones multiformes, políticas o jurídicas, pragmáticas o planificadas. De forma constante la deuda y sus servicios empobrecen cada día más a las poblaciones afectadas y les impiden sistemáticamente ejercer sus derechos fundamentales.

55. La Comisión Lester Pearson estimaba que ya en 1977 el servicio de la deuda, es decir, el reembolso anual del capital y el pago de los intereses, iba a rebasar por sí solo el monto bruto de los nuevos préstamos en una proporción del 20% en África y del 30% en América Latina. En otras palabras, los nuevos préstamos que un Estado en desarrollo estima necesario contraer para realizar su desarrollo no podrían destinarse a ese uso ni bastarían siquiera para pagar el simple servicio de la deuda anterior. En lo sucesivo el Estado en desarrollo debería endeudarse regularmente, no ya para invertir sino para reembolsar préstamos anteriores.

56. De este modo, la deuda, que aumenta paralelamente a su reembolso, se convierte en otro vínculo de dependencia. Para muchos países constituye una carga insoportable. Esta situación ha provocado en la casi totalidad de los países en desarrollo crisis de endeudamiento que han justificado operaciones de alivio o renegociación de la deuda, sin que por ello hayan podido encontrarse soluciones duraderas. Estas crisis de endeudamiento provocan crisis económicas y sociales que desembocan a menudo en disturbios sociales muy graves que a su vez dan origen a una inestabilidad política que impide todo desarrollo económico. La crisis de la deuda del decenio de 1980 obligó a los países deudores a aceptar condiciones draconianas de ordenación de su economía. Ahora no sólo deben exportar más para reembolsar la deuda sino también reestructurar su economía según los principios del neoliberalismo, concretamente desregular la actividad económica, privatizar las empresas públicas y reducir fuertemente los gastos del Estado.

57. Mientras que el endeudamiento aumenta regularmente en proporciones considerables y con las graves consecuencias observadas, la ayuda oficial a los países en desarrollo va disminuyendo. Los Estados llamados desarrollados que mantienen esta situación y las instituciones internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional) que les sirven de agencias de recaudación deberían revisar su política a fin de garantizar a los Estados en desarrollo una transferencia internacional de recursos que les permita evitar las dificultades que se derivan de su endeudamiento. La misión fundamental de las instituciones financieras internacionales es justamente ayudar a realizar las mencionadas transferencias.

58. Recordemos que en 1944 la Conferencia de Bretton Woods acordó la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el objetivo de facilitar el equilibrio de las relaciones comerciales mundiales. El artículo 1 del Convenio Constitutivo del FMI fija seis fines para el Fondo, uno de los cuales es facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos. Las recomendaciones y los principios rectores del FMI, particularmente estrictos para los países en desarrollo que quieren renegociar su deuda, están en flagrante contradicción con los fines indicados en el artículo 1 del Convenio Constitutivo de este organismo. Es preciso subrayar que los préstamos otorgados a los países en desarrollo en realidad no han sido más que un conjunto de operaciones ficticias que no han aportado ningún beneficio para las poblaciones, las cuales sin embargo tienen que reembolsarlos. En efecto, los préstamos otorgados siguen direcciones diferentes, pero ninguna llega hasta las capas sociales verdaderamente necesitadas. En parte son utilizados para pagar el servicio de la deuda y en parte son desviados por los encargados de su gestión y depositados de nuevo en los bancos de los Estados acreedores o finalmente reinvertidos en las empresas de esos mismos países.

59. Las principales consecuencias de tales prácticas son la multiplicación y agravación de las dificultades a que deben hacer frente los países en desarrollo. Las principales víctimas son, por supuesto, las capas sociales desfavorecidas, que ven disminuir sus medios de subsistencia, mientras nada

parece poder detener su evolución hacia la pobreza absoluta. Todo hace creer que la perpetuación de la deuda de los países en desarrollo es el resultado de una voluntad política deliberada cuyo único objetivo es destruir todo esfuerzo tendente al mejoramiento económico y social de estos últimos y de sus poblaciones.

60. Es seguro que los desequilibrios financieros internacionales castigarán con toda su fuerza a las economías ya frágiles de los países en desarrollo; estos desequilibrios se agravarán aún más en tanto las estructuras de la economía mundial sigan caracterizándose por una situación de intercambio desigual. Por otra parte, todo hace pensar que el mantenimiento del estado actual de la deuda permitirá hacer de ésta un instrumento formidable para poner de rodillas a los países en desarrollo, dando al mismo tiempo a su clase dirigente los medios de protegerse y de ser partícipes -cabría decir artífices- de una política económica catastrófica para la gran mayoría de las poblaciones pobres del planeta.

61. Teniendo exclusivamente en cuenta la situación de los Estados del Africa subsahariana, el Secretario General de las Naciones Unidas lanzó el 15 de marzo de 1996 un programa, al parecer sin precedentes, que movilizará a todos los organismos del sistema de las Naciones Unidas y fondos por valor de 25.000 millones de dólares para relanzar las economías de estos Estados. No se tratará de recursos nuevos, sino de una reorientación de los recursos existentes en los ámbitos nacional e internacional. Las instituciones monetarias internacionales examinan una serie de medidas para aliviar la carga de los países más endeudados. Tras haber comprobado la imposibilidad de quebrar el círculo infernal de la deuda con los instrumentos financieros actuales, el Banco Mundial considera necesario crear nuevas herramientas. Propone en primer lugar fijar un tope al servicio de la deuda, que se situaría entre el 20 y el 25% de los ingresos de exportaciones del país de que se trate; en cuanto a la deuda propiamente dicha, su carga no podrá ser superior a 2,5 veces dichas exportaciones. En la práctica sólo se utilizarán estos mecanismos de alivio como último recurso, una vez agotadas todas las soluciones clásicas que existen en la actualidad. Dado que la deuda multilateral no puede renegociarse y mucho menos eliminarse, las medidas propuestas tienen todo el aspecto de ser una reorganización para el reembolso de dicha deuda. Vienen a la memoria las promesas hechas en el marco de programas de ajuste estructural que no tardaron en convertirse en fracasos estrepitosos en todos los países donde se aplicaron.

62. El procedimiento por el que se gestiona la deuda también va a permitir a las empresas transnacionales frustrar toda veleidad de los países deudores de afirmar su soberanía y definir su propio sistema de desarrollo. A causa del papel que desempeña en la actualidad, la deuda es un terrible instrumento de dominación que las empresas transnacionales utilizan peligrosamente contra los países en desarrollo. Cabe mencionar una vez más el fracaso de las instituciones monetarias de Bretton Woods, que no han cumplido su misión primordial, consistente en crear y mantener un equilibrio entre los diferentes agentes de la vida económica internacional en el interés superior de la humanidad. Este fracaso, conjugado con la acción de las empresas transnacionales y el egoísmo de los Estados desarrollados, conduce a la

creación de dos prácticas nefastas y destructivas: los programas de ajuste estructural y, más recientemente, la devaluación de las monedas de los países en desarrollo.

2. Los programas de ajuste estructural

63. La interdependencia de las economías nacionales de los Estados y el hecho de que sean tributarias del marco actual de la economía mundial hacen aún más importante la cooperación entre los Estados y aumentan la responsabilidad de los agentes y actores del desarrollo en la aplicación de los programas de ajuste estructural, que no son sino técnicas o modos de gestión de las escaseces que tienen por causa declarada el control de la deuda. Este intento de controlar la deuda ha sido hasta ahora un fracaso patente y significativo. Los programas de ajuste estructural han impuesto enormes sufrimientos tan inhumanos como contraproducentes a las poblaciones desfavorecidas de los países deudores. Esos métodos de gestión de las escaseces que agravan de forma progresiva la situación de pobreza absoluta de dichas poblaciones han sido impuestos por los países deudores con la complicidad de las instituciones monetarias internacionales en un marco ficticio de negociación en que los acreedores tienen el poder de imponer su ley.

64. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en un nuevo enfoque de su política social, hace todo lo posible por aliviar la miseria social, no sólo creando redes de protección social, sino también desarrollando una acción preventiva mediante el establecimiento de un diálogo más profundo a fin de influir en las instituciones de Bretton Woods. La Conferencia Internacional del Trabajo, reafirmando este enfoque, aprobó el 21 de junio de 1993 la resolución titulada "Resolución sobre la protección social y la atenuación del desempleo y de la pobreza, y la dimensión social del ajuste estructural y de la transición a la economía de mercado". En la OIT prevalece un espíritu que contrasta abiertamente con la actitud de las instituciones de Bretton Woods, como si las dos instituciones no pertenecieran al mismo sistema, el de las Naciones Unidas. Esta discordancia demuestra, por si fuera todavía necesario hacerlo, el alejamiento de las instituciones monetarias de su misión primordial.

65. Los programas de ajuste estructural repercuten gravemente sobre los trabajadores y sus familias, así como sobre otros grupos vulnerables, como las mujeres, los niños, los desocupados, los desempleados y los discapacitados. Gravan el gasto público en educación, salud y servicios sociales comunitarios. Los salarios bajan, las supresiones de puestos de trabajo son frecuentes; en pocas palabras, no se respeta ni protege ninguno de los derechos humanos económicos, sociales o culturales. Las medidas adoptadas en el marco de los programas de ajuste estructural han provocado la revisión a la baja de las paridades de la moneda, gravando con ello el poder adquisitivo de los trabajadores, y han engendrado una inflación difícilmente soportable para los sectores menos privilegiados.

66. Al entrañar verdaderas rebajas significativas de las previsiones presupuestarias de los Estados interesados, los programas de ajuste estructural impiden a éstos hacer frente a sus obligaciones sociales y de interés general para con sus poblaciones. Los programas de ajuste estructural nunca han servido más que para agravar la situación de ruina económica de los países subdesarrollados; son en realidad vías de ejecución destinadas a reembolsar los créditos de los países ricos sin consideración alguna para las dificultades de los países deudores.

67. La reducción del tipo de cambio o la devaluación de la moneda han debilitado considerablemente las economías de los países del Tercer Mundo. Los efectos multiplicadores de esas políticas monetarias, más allá del poder económico de los Estados, comprometen las posibilidades de inversión de las empresas privadas y los particulares y son causa de inflación y de alzas de precios descontroladas. Las empresas proceden entonces a reducir su actividad y a suprimir puestos de trabajo, lo que provoca una clara disminución de los ingresos. La devaluación obliga a modificar el precio relativo de las importaciones, que tiende a elevarse en la moneda del país y el de las exportaciones, que tiende a disminuir en moneda extranjera. Si se considera que los países en desarrollo soportan ya el deterioro de la relación de intercambio, el cambio de paridad no puede sino tener efectos nefastos para la economía de esos países.

### 3. El embargo

68. La comunidad internacional, con el fin de acabar con algunos regímenes políticos considerados totalitarios y que no respetan los derechos de la persona, adoptan medidas cuyo objetivo es sancionar a dichos Estados. Entonces, por una acción concertada, intenta aislarlos en los planos político, económico y comercial. De esta suerte, los Estados afectados no pueden importar ni exportar los productos necesarios para su desarrollo ni para el bienestar material de la población. Tal embargo puede ser total y abarcar a todo aquello que necesita el país (productos alimenticios, medicamentos, materiales de construcción, útiles escolares, material militar, etc.), pero también puede ser parcial y afectar sólo a algunos suministros, en especial los militares.

69. En ambos casos, aparte del pretendido aniquilamiento de los dirigentes, las privaciones decididas afectan gravemente a las poblaciones civiles, en especial los grupos vulnerables, que son los primeros en sufrir. Tal parece ser el caso del Iraq, donde centenares de miles de niños han muerto como resultado del embargo total impuesto a ese país con posterioridad a la guerra del Golfo. Se ha observado que en realidad sólo las poblaciones civiles han padecido los efectos de las medidas adoptadas en el marco de este embargo; la eficacia prevista nunca se ha logrado. Por ende, será necesario profundizar la reflexión sobre las medidas que deberán adoptarse para salvar a las poblaciones civiles de los dictadores a fin de no perjudicar indiscriminadamente a unos y otros.

70. En ningún caso debería privarse a un pueblo de medicamentos y alimentos, y los grupos vulnerables, conforme al espíritu de los instrumentos internacionales que rigen las instituciones internacionales, deberían beneficiarse de la asistencia más completa y apropiada en caso de necesidad. Las violaciones en gran escala de los derechos económicos colectivos e individuales de los que sería culpable la comunidad internacional serían la aberración más grande y la mayor contradicción surgida en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

#### 4. La corrupción

71. La palabra "corrupción" designa un menoscabo del interés público en beneficio del interés privado. Es un fenómeno moral, aun cuando en la mayoría de los casos intervenga el dinero. Una función pública se ejerce en beneficio de uno o varios particulares y no en el interés del país. La corrupción puede existir independientemente de que haya ventaja pecuniaria; es universal y multiforme. Según el profesor Robert Klitgaard, de la Universidad del Harvard, existen varias definiciones de corrupción, pero puede decirse simplemente que significa abusar de una función con fines personales. Esta función puede ser pública o privada, pero en general se considera que la corrupción es un fenómeno público. El individuo abusa de la confianza pública de la que es depositario con el fin de servir a sus propios intereses o a los del grupo a que pertenece. Para comprender las numerosas formas que adopta la corrupción, es necesario en primer lugar examinar el carácter de las situaciones y las personas interesadas: funcionarios, hombres de negocios particulares o empresas que utilizan los mismos procedimientos. El factor exterior que interviene en la toma de la decisión influye sobre el beneficio indebido -en forma de gratificación o promesa de gratificación- que obtendrá quien toma la decisión o la ejecuta.

72. Con motivo del seminario interregional sobre la corrupción en la administración pública, organizado bajo los auspicios de las Naciones Unidas en La Haya del 11 al 15 de diciembre de 1989, en asociación con el Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, se efectuaron análisis que permitieron concluir que la impunidad era el elemento subyacente a las distintas formas de corrupción. El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990, ya había destacado, en su resolución 7 sobre la corrupción en la administración pública, que la corrupción era universal y que tenía efectos nocivos en las economías de todos los países en general y de los países en desarrollo en particular. Esta corrupción ocurre actualmente a una escala mundial. En el plano internacional, perjudica a la economía de cada uno de los países a los que afecta pero, además, acentúa los desequilibrios que padece el orden económico mundial en su conjunto.

73. La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1992/50 relativa al enriquecimiento fraudulento o ilícito de los responsables del Estado, señaló claramente la responsabilidad del Norte en la comisión de este delito en los países del Sur y planteó, en consecuencia, la cuestión, aún por precisar en derecho internacional, de la restitución a los pueblos expoliados de los

fondos que sus dirigentes, muy frecuentemente con la complicidad bancaria exterior, les han arrebatado, para reinvertirlos en desarrollo económico, social y cultural. La existencia de mercados de capitales muy desarrollados alienta la comisión de algunos delitos, especialmente el tráfico de información privilegiada. Lo mismo se aplica a las economías en transición. La privatización que avanza a gran velocidad se acompaña de fenómenos análogos.

74. La corrupción toca a todos los sectores de la vida económica, pública y privada. La existencia de una esfera pública y una esfera privada es condición necesaria para la corrupción, a pesar de que se pueden observar algunas diferencias en los intereses que se persiguen. Un hombre de negocios que trabaja en la legalidad y paga un soborno por lo general persigue un objetivo que se corresponde con los intereses de su empresa; este acto reprochable se inscribe entonces en el marco del funcionamiento normal de su empresa. Es también el caso del político que, en su propio interés o en el de su partido, intenta sofocar un escándalo financiero, pero no puede hacerlo sin la ayuda de otras personas, cuya acción u omisión comprará. Otro terreno muy propicio para la corrupción es el nepotismo: se trata de un fenómeno muy difícil de encuadrar, que crea entre la persona que adopta la decisión y el que se beneficia de ella, tras haber reemplazado el criterio de competencia por el de favoritismo, un vínculo de dependencia que puede influir sobre sus posibles decisiones.

75. El corrompido y el corruptor no son cómplices, sino que cada uno de ellos es autor de un delito diferente, objeto de procedimientos y sanciones específicos. Por otra parte, la corrupción debe distinguirse del tráfico de influencias que una persona ejerce sobre otras para que éstas se abstengan de ejercer alguna de las funciones de su cargo, con el fin de obtener una ventaja indebida. El corruptor, así como el corrompido, pueden ser funcionarios, agentes del Estado, particulares o personas que ejercen un mandato electivo. Desde este punto de vista, la corrupción crea una doble responsabilidad: el corrompido (sujeto pasivo) es tan responsable como el corruptor (sujeto activo); esta doble responsabilidad da lugar a sanciones tanto contra uno como contra el otro. La corrupción también puede comprometer la responsabilidad del Estado cuando éste la organiza mediante el funcionamiento de sus órganos o cuando, por una actitud permisiva, acepta que la practiquen entidades privadas o particulares.

76. La corrupción interna antes descrita puede tener diversos vínculos con otros países, en cuyo caso se convierte en transfronteriza y la practican sociedades privadas o particulares en gran escala y abarcando varios Estados. La corrupción, cualquiera que sea su autor o magnitud, constituye, desde el punto de vista económico, un grave obstáculo al desarrollo económico y social de los países afectados. Al gangrenar de esta forma la economía y el tejido social, la corrupción ataca los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos al desarrollo y a un medio ambiente sano de los pueblos afectados.

77. José Arthur Ríos escribía: "La corrupción es el producto de una ética invertida. En efecto, en la acción de corruptor se encuentra la idea de reciprocidad que, por lo demás, es un elemento de equidad y justicia". En una sociedad moderna, esta regla de reciprocidad lleva a la corrupción cuando se refiere a transacciones que subordinan la gestión del bien común a los intereses de la esfera privada. En las sociedades primitivas, la costumbre del intercambio de dones crea una red de obligaciones entre los grupos; ahora bien, esta red es funcional y legítima en ese tipo de sociedades y, en principio, no plantea problemas de corrupción. La práctica de intercambiar dones puede transformarse en un instrumento que permita a algunos imponer su voluntad a quienes no están en condiciones de corresponder al don recibido. Estos últimos pueden estar al servicio de la esfera privada en detrimento de la esfera pública o del interés general. En el marco del presente informe es necesario evitar toda amalgama entre las formas de corrupción menores (por ejemplo, la corrupción de un funcionario) y las formas mayores, que son origen de violaciones en gran escala de los derechos humanos.

78. El advenimiento de la sociedad moderna ha dado al dinero tres funciones distintas que en muchos casos lo transforman en catalizador del fenómeno de la corrupción. Efectivamente, se comprueba que el dinero es incompresible, que puede transferirse de una persona a otra sin que se note y que, por su carácter abstracto, permite hacer toda clase de transacciones.

79. La corrupción, como dijimos más arriba, es universal. En nuestros días, todos los Estados desarrollados o en desarrollo padecen el mismo fenómeno en diferente escala. Se trata de un fenómeno funcional que aparece a todos los niveles y en todas las actividades. Se ha destacado con razón que la corrupción no puede prosperar en una sociedad pluralista y democrática.

80. La corrupción, el tráfico de influencias y la prevaricación de los funcionarios son delitos que por lo general están conectados y se cometen en el mismo marco, normalmente, y según los mismos medios. Estos delitos difieren de otros delitos económicos en el sentido de que la víctima participa libremente, con pleno conocimiento de causa, en la realización del perjuicio que sufre atraído por la ganancia. Organizados y empleados en gran escala, estos delitos producen un daño incommensurable a sectores cada vez más importantes de la sociedad.

#### 5. El fraude fiscal y aduanero y otros delitos económicos

81. Los actos de fraude, cuando constituyen graves atentados a la economía de la nación, afectan de rebote a los derechos económicos, sociales y culturales de la persona. La noción de fraude abarca el conjunto de procedimientos destinados a disminuir los ingresos fiscales o eludir los impuestos. Designa la violación directa o indirecta de la ley fiscal. La noción es imprecisa y, aunque todos los países luchan contra ese fenómeno, no ha podido establecerse ninguna definición sobre la base de un consenso o de las prácticas judiciales internas. Hay que precisar que el defraudador generalmente es un corruptor. Los delitos cometidos en los ámbitos indicados afectan a sectores muy delicados en el plano económico. Principales fuentes de ingresos en los países en desarrollo, participan de manera significativa en el esfuerzo global de desarrollo.

82. Existen obviamente otros delitos económicos, cuyo número e importancia varían según la situación económica del país de que se trate. El profesor Fontan, que ha estudiado científicamente las motivaciones de los delincuentes económicos, ha señalado que la economía de escasez fomenta la delincuencia económica tanto como la economía de abundancia. Sin entrar en los detalles de los delitos económicos en el plano interno, puede decirse que dan origen a violaciones graves de los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos y los pueblos. Cabe citar en particular la malversación de fondos públicos, la disposición fraudulenta de los bienes de una sociedad, la especulación financiera, el enriquecimiento ilícito o fraudulento, el blanqueo del dinero de la droga, la complejidad de ciertas entidades crediticias en la ocultación de bienes adquiridos fraudulentamente, etc.

83. Estos diferentes delitos, que son fuentes de violaciones graves de los derechos del individuo, son punibles en los sistemas jurídicos internos con mayor o menor eficacia. Cabe temer, en el ámbito internacional, el carácter empírico de los medios que se utilizan para luchar contra esta delincuencia. Fuera del marco institucional que ofrecen las Naciones Unidas, es deseable la colaboración más estrecha entre los diversos países interesados.

### III. LAS CONSECUENCIAS DE ESTAS PRACTICAS PARA LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, ASI COMO PARA LOS DERECHOS COLECTIVOS

84. Las prácticas y los procedimientos analizados tienen efectos nefastos para los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos, así como para los derechos colectivos o derechos de solidaridad (derecho al desarrollo y derecho a un medio ambiente sano). Han propiciado en el pasado y siguen propiciando violaciones graves y masivas de esos derechos e incluso su total menosprecio por quienes deberían aplicarlos y quienes podrían beneficiarse de ellos. Esta ignorancia en los primeros u omisión en los segundos constituye ya una fuente de dificultades para la realización de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

85. La esclavitud, la colonización y el apartheid, prácticas desaparecidas o en vías de desaparición, fueron hasta hace poco las principales violaciones masivas de los derechos humanos del individuo, tanto en la esfera de los derechos colectivos como en la de los derechos individuales. Hay que precisar que estas categorías de derechos están estrechamente interrelacionadas, ya que los primeros constituyen el marco para el ejercicio y disfrute de los segundos. Estos derechos de solidaridad o colectivos son para los derechos económicos, sociales y culturales lo que la democracia y el estado de derecho son para los derechos civiles y políticos.

86. Si bien es cierto que en nuestros días los derechos civiles y políticos se han aceptado e integrado en mayor o menor medida en la mayoría de las legislaciones nacionales, no sucede lo mismo con los derechos económicos, sociales y culturales y los derechos económicos colectivos, que ciertos Estados no consideran como derechos sino como una situación de hecho.

Esta concepción errónea no resiste un análisis serio de los fundamentos jurídicos y económicos de esos derechos. La gran renuencia de los países desarrollados a admitirlos no es más que la expresión de su egoísmo.

A. Violaciones de los derechos colectivos  
o derechos de solidaridad

1. Las violaciones del derecho al desarrollo

87. El derecho al desarrollo es consecuencia de la desigualdad económica y de la posición desventajosa de los países subdesarrollados. Además, debe señalarse que el derecho al desarrollo plantea el principio de la reparación a que tienen derecho los países y pueblos despojados de sus riquezas durante los largos períodos de esclavitud y colonización. En efecto, las enormes desigualdades de todo tipo entre países pobres y países desarrollados se deben a siglos de pillaje y explotación durante los cuales se destruyeron civilizaciones, se aniquilaron formaciones sociales y modos de producción y se saqueó el ecosistema en Africa, Asia y América Latina. La desigualdad en la distribución de la riqueza y la renta, tanto en el plano nacional como en el internacional, se ha agravado durante los últimos decenios hasta alcanzar dimensiones de auténtico escándalo internacional.

88. En la Consulta Mundial sobre la Realización del Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, celebrada en Ginebra del 8 al 12 de enero de 1990, se dijo en resumen que la estrategia tradicional permanente en materia de desarrollo tenía un alcance transnacional y consistía generalmente en la formación de enclaves industriales modernos y zonas de exclusión en los países en desarrollo. Estos enclaves y zonas generalmente sólo producen efectos negativos en las economías de esos países y obedecen a una estrategia de las empresas transnacionales consistente en dispersar sus actividades en distintos países para escapar a los controles del derecho interno y de las normas internacionales. Esos tipos de implantación resultan habitualmente inestables porque la empresa matriz puede decidir por razones comerciales, económicas o políticas trasladar sus filiales a otros países con objeto de eludir las leyes económicas de los países interesados, y constituyen por ello violaciones del derecho al desarrollo de las poblaciones de uno o más países.

89. Las estrategias tradicionales de desarrollo también tienen por consecuencia la creación de una elite nacional privilegiada que aplica los mismos modelos de consumo que los sectores de renta alta de los países desarrollados, mientras que la gran masa de población no consigue satisfacer sus necesidades más elementales. Es así como los dirigentes de los países en desarrollo han concebido sus políticas económicas desde hace casi medio siglo. Hay que apresurarse a señalar que esta diferencia de renta y de modos de vida no es exclusiva de los países en desarrollo; también existe en los países desarrollados, donde es cada vez más frecuente. Tal como se ha señalado antes, los instrumentos y beneficiarios de estas estrategias constituyen una minoría frente a una mayoría abrumadora pero carente de medios.

90. Estas prácticas, combinadas con los efectos nocivos de la deuda y el empeoramiento de la relación de intercambio, así como de la actividad nefasta de las empresas transnacionales, impiden a los países en desarrollo y sus poblaciones gozar efectivamente de su derecho al desarrollo.

2. Las violaciones del derecho a un medio ambiente sano

91. Las crisis ambientales importantes de los decenios precedentes han puesto de manifiesto el carácter transnacional de sus efectos, así como sus repercusiones multidimensionales, y han demostrado que las soluciones solamente podrán ser colectivas o solidarias y, por lo tanto, obra del conjunto de la comunidad internacional y de los Estados mismos, individualmente o en cooperación con las Naciones Unidas, como recomienda la Carta en sus Artículos 55 y 56. El mantenimiento del equilibrio del ecosistema, la preservación de los recursos naturales o simplemente la supervivencia del planeta son exigencias urgentes que, de no satisfacerse, pueden provocar la aniquilación de nuestro sistema.

92. Las violaciones del derecho a un medio ambiente sano debidas a las agresiones resultantes de las actividades humanas aumentan las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera, con las consiguientes repercusiones en el calentamiento atmosférico, la elevación del nivel del mar y, finalmente, el clima en general. Estos fenómenos multiplicadores, además de causar sus propios efectos negativos en el disfrute de los derechos humanos en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular, agravarán los problemas cada vez más penosos y numerosos de las poblaciones de las regiones pobres. Las actividades humanas que atentan contra el derecho a un medio ambiente sano se traducen en una deforestación que comenzó hace varios siglos y que provocó considerables pérdidas de bosques consecutivas a una degradación del medio ambiente.

93. Según un informe del Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la conservación de la diversidad biológica es fundamental para la vida humana: efectivamente, es una característica básica de la forma en que están estructurados los organismos vivos. Aporta una contribución a los ecosistemas, a la regulación de las aguas y a la atmósfera y es también la base de la producción agrícola. Así pues, cuando se pierden variedades genéticas no sólo se pierden propiedades de adaptación específicas y potenciales sino que, además, disminuye el número de especies, se degradan los ecosistemas y se deteriora la capacidad del sustento de la vida humana. Esta destrucción del ecosistema y del equilibrio necesario para la supervivencia de nuestra especie se ve agravada en la vida moderna por los efectos de las actividades humanas relacionadas con las sociedades actuales, como la contaminación, el vertimiento de desechos tóxicos y peligrosos y otros.

94. La contaminación de los mares, las tierras y la atmósfera por distintas causas origina riesgos importantes para la vida, la salud y el bienestar de las poblaciones. Las catástrofes de Bhopal y Chernobyl son dos ejemplos, entre muchos otros, que todavía perviven en nuestra memoria debido en

particular a sus numerosas víctimas: según las estimaciones de la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la catástrofe de Chernobyl afectó a más de 4 millones de personas, sin contar las 135.000 personas evacuadas de las aldeas más próximas a la central y que continúan viviendo en tierras contaminadas. Estas víctimas, como afirman los científicos, no están al abrigo de las enfermedades ni de las malformaciones congénitas.

95. Los accidentes ecológicos, tanto los nucleares como los de otra índole, constituyen riesgos de destrucción de todas las formas de vida. El derecho a un medio ambiente sano está estrechamente vinculado a los derechos económicos, sociales y culturales del hombre. La exportación hacia países en desarrollo, especialmente africanos, de sustancias peligrosas producidas por las industrias del Norte, constituye a nuestro juicio una violación grave de los derechos más importantes del ser humano, y en primer lugar del derecho a la vida. Sin embargo, individuos y sociedades, animados por el afán de lucro, se han puesto a concertar transacciones para la transferencia de desechos industriales, con total menosprecio de los derechos de los individuos y los pueblos.

96. Los escándalos de los años 1987-1988, cuando se descubrieron contratos entre empresas occidentales y países africanos por los cuales las primeras conseguían a cambio de sumas irrisorias la cesión de terrenos para verter y enterrar desechos tóxicos, provocaron en algunos países en desarrollo reacciones violentas y muy justificadas. En este contexto, el Consejo de Ministros de la Organización de la Unidad Africana (OUA) declaró en su resolución 1953, de 29 de mayo de 1987, que esos vertimientos constituían un delito contra África y contra las poblaciones africanas. Las Naciones Unidas, siguiendo los pasos de la OUA, aprobaron el 7 de diciembre de 1988 su resolución 43/75 T, en la que expresaban su profunda preocupación por los vertimientos de desechos nucleares e industriales en África. El Convenio de Basilea de 1989 sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación nació de un compromiso entre los partidarios de la prohibición completa de los movimientos transfronterizos de desechos y quienes deseaban definir el marco y las condiciones de su transferencia, como si en esta esfera fuera posible una transacción.

97. Toda transacción para la transferencia de desechos constituye una violación grave del derecho a un medio ambiente sano y, obviamente, del conjunto de los derechos humanos, ya se trate de derechos individuales o colectivos o de derechos económicos, sociales y culturales o civiles y políticos. Ante la amplitud de las violaciones del derecho a un medio ambiente sano, la comunidad internacional expresó su profunda preocupación en la Cumbre "Planeta Tierra" celebrada en 1992 y precisó que una parte de los movimientos internacionales de desechos peligrosos se realizaba contraviniendo las leyes nacionales y los instrumentos internacionales existentes y en perjuicio de la ecología y de la salud pública de todos los países, en particular de los países en desarrollo.

B. Violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales individuales

98. Los derechos económicos, sociales y culturales individuales son esencialmente el derecho al trabajo, el derecho a una alimentación suficiente, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda y el derecho a la educación. No hay duda alguna de que estos derechos se fundamentan en el derecho a la vida, el derecho más importante. Los citados derechos gravitan alrededor del derecho a la vida y convergen hacia él, si se entiende por vida todo lo que contribuya a perpetuar la existencia y mejorar la condición humana. Constituyen, según piensan algunos, un ideal para alcanzar, es decir, no son exigibles inmediatamente. Esta percepción es errónea, porque estos derechos tienen un fundamento jurídico seguro y pueden reivindicarse en todo momento y sus violaciones sancionarse.

1. Las violaciones del derecho al trabajo

99. El informe de la Oficina Internacional del Trabajo sobre el trabajo en el mundo en 1995 explica que la situación del empleo en los países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana, se debe a las condiciones del mercado local, que desalientan las inversiones internas y externas. Las explicaciones del Director General de la OIT sobre esta cuestión distan de ser satisfactorias, sobre todo cuando dice que los países africanos deben emprender reformas importantes. En nuestra opinión, la explicación se halla en la injusticia y el desequilibrio engendrados por el orden económico mundial. El informe de la OIT indica asimismo que el único terreno en que África no ha sido marginada es el de la asistencia. Opinamos que esa "asistencia" podría suprimirse sencillamente distribuyendo equitativamente entre todas las naciones las riquezas y recursos del mundo.

100. En situaciones de escasez o de crisis grave, las consecuencias son inevitables para el mundo del trabajo: se multiplican recesiones que obstaculizan el desarrollo de cualquier política encaminada a mejorar la condición del trabajador y de su familia. El desempleo se convierte en una preocupación cotidiana para el individuo y para la sociedad y la búsqueda de empleo adquiere carácter prioritario. Los trabajadores y sus familias, víctimas de la inseguridad y de la inestabilidad del empleo, constituyen grupos sumamente vulnerables.

101. Los trabajadores también se exponen a graves riesgos en el ejercicio de ciertos empleos que se ven obligados a realizar, según lo imponga la coyuntura. En nuestros días, los convenios de la OIT que prescriben medidas de higiene de trabajo no se respetan en ningún lado, lo cual constituye una violación grave de los derechos del trabajador. Los trabajadores migratorios son seguramente los más afectados, sobre todo por la clandestinidad que caracteriza su contratación, a veces con la complicidad del Estado en cuyo territorio se encuentran. Las violaciones de estos derechos tienen algunas características que conviene recordar, como hizo el Relator Especial en su segundo informe provisional sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales:

- a) disminución drástica del nivel de los salarios, con una baja correspondiente del nivel de vida;
- b) mayor nivel de desempleo;
- c) reducción de la protección del trabajador desde el punto de vista de la salud profesional y las normas de seguridad;
- d) limitaciones al derecho de huelga;
- e) debilitación del poder de negociación de la clase trabajadora;
- f) multiplicación de los conflictos sociales y violentos, que puede conducir a profundas crisis políticas y económicas.

Estas son las principales consecuencias de las violaciones de los derechos del trabajador, sin dejar de considerar que pueden producirse otras consecuencias menos graves.

## 2. El derecho a la salud

102. Actualmente la salud es motivo de preocupación, ya que es precaria y se restringe a algunos grupos privilegiados cada vez más reducidos y cada vez más raros. El sistema de salud, en muchos países, sobre todo países en desarrollo, crea focos de excluidos que no disponen de ningún medio de acceso a la atención sanitaria en su forma más elemental. Para una parte muy grande de la población, la salud, por su costo, es inaccesible. La proliferación de las enfermedades, su gravedad, su fácil propagación y la resistencia que oponen los vectores, deberían promover una mayor solidaridad entre ricos y pobres: efectivamente, satisfacer las necesidades de salud de estos últimos constituye la seguridad de los primeros. Los continentes se han acercado más y ninguna enfermedad, ningún dolor humano, puede ser contenido ya dentro de un Estado.

103. El costo de la salud pesa sobre las economías tanto de las familias como de los Estados, sean grandes o pequeños, desarrollados o en desarrollo. El acto médico se paga tan caro como el producto farmacéutico necesario para tratar la enfermedad. Esta situación coloca los servicios indispensables de salud fuera del alcance de las capas desfavorecidas, a saber, los trabajadores y sus familias, los niños, las mujeres y los ancianos. El derecho a la salud para estos grupos es un lujo inaccesible.

104. El derecho a la salud debe entenderse como un derecho a la vez individual y colectivo y constituir una preocupación constante de la comunidad internacional, los Estados y los individuos. La comunidad internacional debe esforzarse más en este sentido, en cooperación con los Estados y con arreglo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Para lograr esta cooperación es necesario reequilibrar el orden económico mundial y todos los órdenes que éste engloba. De hecho, se ha reconocido que el 20% de la población del mundo acapara y utiliza el 80% de los recursos y ventajas tecnológicas. El desequilibrio cada vez más acentuado expone a los

pueblos del Tercer Mundo a graves carencias en todos los sectores, uno de los cuales es la salud. La concentración de las industrias farmacéuticas y de los medios de lucha contra las enfermedades graves de nuestra época (como el SIDA) en algunos países industrializados impide a la mayor parte de la población mundial aprovechar los progresos de la ciencia y los descubrimientos de este siglo.

### 3. El derecho a una alimentación suficiente

105. Liberar al mundo actual y futuro del hambre y de la miseria es una antigua promesa que la comunidad internacional hizo a los pueblos una vez finalizada la segunda guerra mundial. Esta promesa no se ha cumplido nunca y nunca se han emprendido esfuerzos serios para convertirla en realidad. Por el contrario, las Potencias afortunadas prefirieron iniciar una carrera frenética de armamentos cada vez más costosa que agotó sus economías en bien de objetivos militares y desvió la asistencia que pudiera haber beneficiado a los países en desarrollo. Se ha afirmado que si los países que fabrican armas reservaran y dedicaran el 5% de sus gastos a los países y a los pueblos necesitados, éstos podrían iniciar y probablemente afianzar su desarrollo económico y social, naturalmente a condición de que cambiara el orden económico actual y se hiciera más justo y equitativo. El hambre hace estragos en muchos países y afecta hoy en día a pueblos que se creían a salvo de ella. Las penurias alimentarias, a las que debe añadirse la demografía mundial galopante, nos alejan cada día más de la realización del derecho a una alimentación suficiente.

106. Es preciso recordar además las actividades contaminantes debidas a la industrialización y a la explotación de algunas materias, que provocan la destrucción de toda vida vegetal o animal y, por consiguiente, la destrucción de toda fuente de alimentos. La deforestación salvaje de algunas zonas del Tercer Mundo agrava la situación descrita puesto que no va seguida de ninguna repoblación forestal; ello permite la desertificación y su progreso hacia las tierras cultivables. El derecho a una alimentación suficiente no se refiere únicamente a la abundancia de alimentos, sino también a su calidad. Además, la lucha contra el empeoramiento generalizado de la malnutrición entre los grupos vulnerables es una forma de aplicación del derecho a una alimentación suficiente. Por el contrario, la subida de los precios de los alimentos, la disminución de la seguridad alimentaria, la baja de los precios al productor, la disminución de las subvenciones públicas para los artículos de primera necesidad son obstáculos que atentan igualmente a la realización del derecho a una alimentación suficiente. Hoy en día numerosas familias consagran la parte principal o incluso la totalidad de sus ingresos a la adquisición de alimentos.

107. En la actualidad una persona de cada cinco no puede satisfacer el hambre y esta situación se agrava en todos los países, especialmente en el Tercer Mundo. La escasez y el elevado precio de los alimentos empieza a afectar todas las partes de la Tierra y compromete peligrosamente el derecho de cada persona a disponer de un mínimo de alimentos para sobrevivir. La especulación con los artículos de primera necesidad que llevan a cabo algunas empresas nacionales e internacionales, especialmente en cuestiones de importación y distribución, aleja aún más toda esperanza de que se vea realizado el derecho de todos a disponer de un mínimo de alimentos.

4. El derecho a una vivienda suficiente

108. El derecho a una vivienda suficiente o digna constituye un conjunto de normas vinculadas a otros derechos de la persona y de su entorno. La realización de este derecho es una contribución a la vida cultural de un pueblo y traduce la armonía necesaria entre el hombre y su entorno geográfico. Por lo tanto, en su aplicación hay que tener en cuenta los elementos culturales y sociales del pueblo correspondiente. La importación de modelos de vivienda tiene a menudo, por no decir siempre, efectos destructores sobre esta armonía.

109. La crisis de la vivienda de los decenios precedentes ha representado para muchas personas y pueblos una falta de reconocimiento del derecho a la vivienda. En un documento de las Naciones Unidas puede leerse que la difícil situación económica de muchos países a principios del decenio de 1980 produjo una disminución rápida de los recursos disponibles para las inversiones y los servicios en la esfera de los asentamientos humanos. Las subvenciones nacionales relacionadas con el apoyo a la vivienda, la reglamentación de los alquileres y los créditos para la vivienda han disminuido continuamente.

110. Las numerosas especulaciones con la vivienda han tenido como consecuencia que el derecho a disponer de un alojamiento adecuado resulte cada vez más difícil de realizar para miles de personas. Además, estas especulaciones, han permitido preparar en numerosos países procedimientos de desahucio que no tienen en cuenta en absoluto el derecho humano a la vivienda. La falta de control adecuado por la administración pública vacía de todo contenido este derecho. Por otra parte, debe recordarse que la misma autoridad pública realiza con bastante frecuencia nacionalizaciones o expropiaciones de tierras habitadas sin pagar indemnizaciones suficientes a los expropiados. El estudio de todas esas deficiencias y la búsqueda de soluciones apropiadas podrían contribuir a la realización del derecho de todos a una vivienda digna.

5. El derecho a la educación

111. La realización del derecho a la educación es cada vez más difícil, por no decir imposible, en muchos países, especialmente del Tercer Mundo. Se trata de un derecho que, como todos los derechos económicos, exige un apoyo financiero y material del que carece una gran parte de la población. El derecho a la educación significa la posibilidad de que un individuo reciba enseñanza, la imparta a sus hijos y tenga libertad de escoger esta enseñanza. Las violaciones que afectan este derecho se deben a una escolarización insuficiente de los niños, sin ninguna distinción, un abandono escolar muy importante e índices de alfabetización en constante retroceso. Estas prácticas se traducen a veces en la negación pura y simple de este derecho. Se observa actualmente que la disminución del tiempo de trabajo y del número y la competencia del profesorado ha afectado gravemente a la calidad y el nivel de la enseñanza.

112. Un estudio de la UNESCO revela que en los 100 países menos avanzados el presupuesto de educación se ha reducido casi a la mitad en un decenio. Ello demuestra una falta de interés manifiesta de las autoridades nacionales por la educación. Igualmente, el Banco Mundial muestra muy poco interés por las dificultades existentes para realizar el derecho a la educación cuando impone a los países en desarrollo recortes importantes y perjudiciales en las partidas presupuestarias correspondientes a la educación. En muchos países de Africa, el principio de la gratuidad de la enseñanza en la escuela primaria e incluso secundario había hecho posible que muchos pobres alcanzaran un nivel mínimo de instrucción. Una vez desaparecido este principio, la educación se ha convertido en un bien tan caro como la salud o la vivienda y ha quedado fuera del alcance de las capas sociales más desfavorecidas.

113. El goce efectivo por toda persona del derecho a la educación debería ser una preocupación constante de las instituciones nacionales e internacionales, tanto privadas como públicas. En la realización de este derecho debe considerarse que el individuo no solamente es beneficiario sino también su artífice. Esta educación no debe ser un instrumento para destruir la cultura de los pueblos ni su tejido social. Es necesario procurar que la alfabetización sea funcional de modo que el individuo pueda aplicarla al ejercicio de su oficio, especialmente en los medios obreros y agrícolas; por consiguiente, es preciso evitar que la alfabetización se convierta en un simple aprendizaje de las letras del alfabeto: en efecto, es importante que pueda aplicarse esta enseñanza a la vida profesional.

C. Violaciones de los derechos económicos, sociales  
y culturales de los grupos vulnerables

114. Es indiscutible que los grupos más expuestos y más gravemente afectados cuando se producen violaciones masivas de los derechos humanos son los grupos llamados vulnerables, a saber, los niños, las mujeres, las personas de edad, los trabajadores migrantes y los pobres. En un documento sobre las perspectivas socioeconómicas mundiales hasta el año 2000, las Naciones Unidas indican que las perspectivas generales de crecimiento para los países en desarrollo de Africa y de Asia son poco favorables. Los ingresos probablemente progresarán muy lentamente o se estancarán en estos países. En tales condiciones, es obvio que la renta de los pobres no aumentará en forma suficiente para erradicar la pobreza y la malnutrición. El Banco Mundial agrega que el 0,7% del PIB, es decir, el equivalente a un impuesto del 20% sobre los ingresos de una quinta parte de la población mundial -la más rica- bastaría para que los ingresos de todos los pobres del continente africano quedaran justo por encima del nivel de la pobreza. Es cierto que los países de economía avanzada también sufren la situación de crisis económica mundial; la gravedad de esta situación les ha inducido a adoptar medidas drásticas que han causado un desempleo de grandes proporciones, la elevación de los precios y una auténtica inseguridad.

115. En algunos países desarrollados, especialmente europeos, la reestructuración y las perspectivas económicas deberían estar centradas de modo expreso en el mejoramiento de la situación de los grupos marginados y desfavorecidos, como los inválidos, los migrantes o los miembros de minorías étnicas, y garantizar al mismo tiempo la plena participación de estos grupos en la vida económica, política y social de la nación. Debe subrayarse aquí que las medidas adoptadas por las instituciones monetarias internacionales en el marco de sus políticas y sus programas de acción lo que hacen sobre todo es agravar la pobreza y ampliar las diferencias entre ricos y pobres.

116. Los problemas están todavía más acentuados en los medios rurales, donde repercuten con más rigor los fracasos de los programas políticos y económicos; millones de personas que viven en el campo cruzan cada día el umbral de la pobreza absoluta. Esta pobreza afecta igualmente a los países desarrollados de economía liberal, donde todos los grupos que no disponen de medios para participar en la competencia quedan apartados. De este modo, los pobres ven el conjunto de sus derechos económicos, sociales y culturales violados o simplemente relegados sin que ninguna medida interrumpa el proceso. El apoyo económico es aquí un elemento constitutivo del derecho del individuo. Sucede lo mismo con los niños, las mujeres de edad y los trabajadores. Debe recordarse que las Naciones Unidas y las instituciones de su sistema han elaborado, con la participación de los Estados Miembros, una serie de instrumentos internacionales cuyo objetivo es combatir y controlar los males que sufren estos grupos. Sin embargo, una cosa es elaborar un instrumento jurídico y otra aplicarlo. La protección económica de los grupos vulnerables es una condición básica para la realización de sus derechos económicos. Esta obligación, que constituye una responsabilidad de los Estados y de la comunidad internacional, se ha ignorado a menudo y podría seguir ignorándose durante mucho tiempo por la falta de voluntad de unos y otros.

#### IV. LA LUCHA PROPIAMENTE DICHA CONTRA LA IMPUNIDAD DE LOS AUTORES DE LAS VIOLACIONES DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

117. La organización de la lucha contra la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, sólo será eficaz si se basa en investigaciones profundas, completas y objetivas. Puede consultarse con provecho a este fin el análisis dedicado a la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos civiles y políticos. En relación con las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, que son el objeto del presente informe, nos parece importante centrar nuestra reflexión en dos acciones posibles:

- a) Una acción preventiva que comprenda un conjunto de medidas políticas, económicas, legislativas y administrativas encaminadas a eliminar todas las prácticas y todos los procedimientos que puedan dar lugar a violaciones de esos derechos.

- b) Una acción represiva o reparadora que tenga por objetivo sancionar las violaciones ya cometidas. Estas sanciones podrían inscribirse en una serie de acciones concretas como la restitución, la indemnización, la compensación, la anulación, la rehabilitación, la reinserción, etc.

118. Es evidente que en materia de derechos económicos, sociales y culturales, las sanciones reparadoras son con mucho las más importantes y significativas, lo que no justifica ignorar la importante función de las sanciones represivas. Las dos sanciones responden a una necesidad de justicia indispensable para calmar la opinión pública y llegar a una eventual reconciliación nacional.

A. Prevención de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales

119. Muchos decenios de intentos de poner en práctica los derechos económicos, sociales y culturales han permitido descubrir numerosas dificultades relacionadas con la naturaleza misma de los derechos que deben realizarse y con el carácter específico de los pueblos y las regiones que se benefician de ellos. Es cierto que cada pueblo, cada región, tienen su carácter específico, pero no por ello debe olvidarse la necesaria dependencia mutua entre los diferentes derechos humanos. La prevención de su violación debe ser una obra común de los Estados y de la comunidad internacional. Además, conviene recordar que cada Estado debe elaborar una legislación y una reglamentación adecuadas y aplicar una política económica y social que permita a los individuos y a los grupos disfrutar de los derechos económicos, sociales y culturales.

120. Las medidas preventivas de que se trata son importantes y hacen posible ya paliar las imprecisiones de los delitos económicos y de las sanciones que los castigan. Es de temer, especialmente en el derecho internacional, el carácter empírico de los medios aplicados. Sería deseable, a ese respecto, que se estableciera una estrecha colaboración entre los propios Estados y entre éstos y la comunidad internacional. La prevención eficaz de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales -o de cualquier otro derecho- es, desde luego, la solución ideal, pero también la más difícil. Esta solución exige la información y la reeducación de las mentalidades y un cierto valor político de los dirigentes de los Estados en cuyos territorios se cometen violaciones de los derechos humanos.

121. Debe recordarse en el plano internacional una propuesta ya clásica, a saber, la creación de un marco jurídico más coercitivo y más coherente que haga aceptar a los Estados las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional, el cual ya plantea claramente la responsabilidad del Estado. Esta afirmación se consolidó en la Convención sobre la Responsabilidad de los Explotadores de Buques Nucleares, firmada en Bruselas el 25 de mayo de 1962, el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, firmado en Bruselas el 29 de noviembre de 1969, y el Convenio sobre la Responsabilidad Internacional por Daños Causados por Objetos Espaciales, firmado en Viena el 29 de noviembre de 1971.

122. En el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (La Habana, agosto y septiembre de 1990) se aprobaron recomendaciones relativas a la cooperación internacional para la prevención del delito y la justicia penal en el contexto del desarrollo. En esas recomendaciones se exhortó a los gobiernos a promulgar y aplicar leyes apropiadas para combatir la delincuencia transnacional y las operaciones internacionales ilegales. Se afirma que dado que ciertas empresas, organizaciones y asociaciones lícitas se veían a veces involucradas en actividades delictivas transnacionales que afectaban a las economías nacionales, los gobiernos deberían adoptar medidas para luchar contra esas actividades. Se señala además que los gobiernos deberían reunir información de diversas fuentes a fin de disponer de una base sólida para la identificación y castigo de las empresas, organizaciones y asociaciones, o a sus responsables, o a unas y otros, cuando participasen en tales actividades. Se propuso a los Estados que elaboraran una legislación penal eficaz para luchar contra la corrupción de los funcionarios del Estado, la cual podía impedir el desarrollo y perjudicar a individuos o grupos o a todo el conjunto de la nación.

123. En resumen, en el marco del derecho interno, todos los mecanismos y todas las prácticas que pueden conducir a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales deberían considerarse infracciones punibles y dar derecho a reparaciones. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales abordó en su Observación general N° 3 (1990) la naturaleza de las obligaciones de los Estados Partes que se derivan del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y señaló, entre otras cosas, que la adopción de medidas legislativas no agotaba por sí misma las obligaciones de los Estados Partes, puesto que se debía dar a la frase "por todos los medios apropiados" su significado pleno y natural, a saber, que entre estas medidas estaba la de ofrecer recursos judiciales que permitieran aplicar estos derechos; esta observación significa, por otra parte, que los Estados deben evitar toda medida deliberadamente regresiva.

124. En el plano internacional, las medidas preventivas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son numerosas y multiformes. Las Naciones Unidas pueden preparar algunas de ellas de acuerdo con los Estados Miembros; otras deberán ser obra de los Estados en el marco de organizaciones regionales. También pueden derivarse de acciones de organismos especializados de las Naciones Unidas. Entre las medidas que las Naciones Unidas podrían adoptar cabe citar especialmente las siguientes: la elaboración y adopción de un protocolo facultativo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, similar al que existe ya para los derechos civiles y políticos; este protocolo sería apoyado por la obligación de los Estados de elaborar informes para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales donde se comuniquen las medidas adoptadas para garantizar el disfrute eficaz de esos derechos, por una parte, y las sanciones que castigan a los autores de las violaciones, por otra parte. Aunque la aplicación de los procedimientos de un protocolo facultativo no daría capacidad jurisdiccional al Comité, permitiría formular recomendaciones útiles a los Estados Partes mediante el examen de los informes periódicos y de las

comunicaciones individuales y contribuiría mucho a combatir la impunidad de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. A la espera de la creación y establecimiento de éste órgano, conviene alentar el examen por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Humanos y el Grupo de Trabajo sobre Comunicaciones (procedimiento 1503) de los informes periódicos de los Estados y de las comunicaciones individuales enviadas a esos órganos de las Naciones Unidas.

125. La comunidad internacional deberá procurar rectificar las desviaciones que se hayan producido en la misión de las instituciones monetarias internacionales. En efecto, en 1944, la Conferencia de Bretton Woods acordó la creación de dos instituciones financieras internacionales, el Banco Mundial y el FMI. En el artículo 1 del Convenio Constitutivo del FMI, se definen seis fines del Fondo, uno de los cuales consiste en facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos. La comunidad internacional deberá procurar que esas instituciones monetarias retornen al marco de su misión inicial.

126. Al elaborar las medidas preventivas contra las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, las organizaciones no gubernamentales, en el marco de sus actividades de información y divulgación, podrían participar considerablemente en esta campaña mediante la denuncia de estas violaciones y sugiriendo soluciones. En relación, en especial, con los bienes culturales, sería importante e indispensable que los Estados elaboraran y aprobaran una convención que protegiera los bienes culturales de los pueblos, declara crimen contra la humanidad todo tráfico de estos bienes y pidiera a los Estados que establecieran una legislación nacional para protegerlos.

B. Organización jurisdiccional de la lucha contra la impunidad

127. Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales dan derecho a obtener reparación por el perjuicio sufrido. En el ámbito interno esas violaciones, tipificadas como delitos, están naturalmente previstas en la ley, que las sanciona mediante dos acciones, una represiva y otra reparadora. Incumbe al Estado, en virtud de su deber de garantía, establecer el marco jurídico necesario para el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados en general, así como todos los demás sujetos de derecho, deben cesar de asignar a los derechos económicos, sociales y culturales un valor meramente programático. El mejor medio de lograr ese objetivo es incluir las normas jurídicas internacionales en el derecho interno a fin de poder evocarlas ante las autoridades y las jurisdicciones nacionales.

128. Cuando esas violaciones superan el ámbito nacional y afectan a varios países se plantea la responsabilidad internacional de sus autores, ya sean individuos, grupos humanos, empresas, Estados u organizaciones regionales o internacionales. Surgen así dos tipos de responsabilidad, una nacional y otra internacional. Es preciso aclarar que esas responsabilidades no son

acumulativas sino complementarias o supletorias. Por lo tanto, la responsabilidad internacional de un sujeto de derecho sólo se plantea cuando no hay recursos internos o éstos se han agotado o son insuficientes. Se trata de sentar las bases de la "juridicidad" y la "justiciabilidad" de los derechos económicos, sociales y culturales. Hay que organizar una reflexión profunda sobre esos dos conceptos, sin los cuales la realidad jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales será utópica.

129. En el derecho interno, las infracciones previstas por la ley penal se rigen por un derecho vinculante, pero no sucede lo mismo en el derecho internacional, en que los Estados deciden libremente su conducta. Por lo tanto, las infracciones internacionales que se deducen de las normas jurídicas internacionales son el producto de un acto o de una conducta imputable moral y legalmente a un sujeto de derecho internacional. La represión de las infracciones económicas y la reparación de los perjuicios ocasionados suscitan tres preguntas: a) ¿quién es el responsable de la infracción o de la violación que ha causado el perjuicio? b) ¿quién es la víctima del perjuicio ocasionado? y c) ¿cuáles son las posibles forma de reparación?

1. ¿Quién es el responsable ?

130. A veces los responsables de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos colectivos de contenido económico, como el derecho al desarrollo o el derecho a un medio ambiente sano, son entidades internacionales que aplican políticas que constituyen para los países de economía débil verdaderas fuentes de violaciones masivas y graves de los derechos colectivos e individuales; en este ámbito la responsabilidad es colectiva. El ejemplo más típico es la gestión de la deuda por las instituciones monetarias institucionales; otro ejemplo es el de los programas de ajuste estructural, de nefastas consecuencias para las economías en desarrollo. La comunidad internacional tiene una gran responsabilidad respecto de las políticas económicas que favorecen a los países desarrollados y ensanchan cada día más la brecha entre países ricos y pobres. La comunidad internacional también es responsable del mantenimiento del orden económico actual, con sus injusticias y su inadaptación a las realidades económicas y cuya rectificación se ha pedido siempre, aunque en vano. En el caso de las violaciones que ya pertenecen a tiempos pasados, incumbe a la comunidad internacional iniciar las acciones necesarias para que las poblaciones que las han sufrido obtengan una justa reparación de los perjuicios causados, y debe hacerlo en cooperación con todos los actores de la vida internacional.

131. Las violaciones cometidas por las empresas transnacionales en sus actividades, que suelen ser transfronterizas, escapan a la competencia de un solo Estado; para evitar contradicciones e insuficiencias en las medidas de reparación y de represión adoptadas por los Estados individualmente o por un grupo de Estados, esas violaciones deberían ser objeto de una atención muy especial. Los Estados y la comunidad internacional deben aunar esfuerzos para reprimirlas creando normas jurídicas que permitan lograrlo. Lo mismo ocurre con el saqueo del patrimonio cultural de los pueblos y países del Tercer Mundo. Hasta hace poco, sólo los Estados eran sujetos de derecho

internacional; hoy tanto los individuos como los grupos humanos pueden iniciar acciones judiciales o ser enjuiciados por los órganos internacionales para que respondan de sus actos. Incumbe a la comunidad internacional establecer un marco jurídico que permita iniciar las acciones de reparación o represión y llevarlas a feliz término, complementado por el principio de la jurisdicción universal. Para asumir mejor esa responsabilidad, la comunidad internacional debe lograr que los Estados se comprometan a incorporar las normas internacionales de derechos humanos a su ordenamiento jurídico interno, a la vez que cumplen sus obligaciones internacionales.

132. Tanto en el derecho interno como en el internacional, la acción que viola los derechos de un individuo o de un grupo plantea la responsabilidad del autor. Los hechos y actos generadores de obligaciones que dan origen a la responsabilidad de un sujeto de derecho (individuo o Estado) están previstos en la ley. Es preciso reconocer que en el derecho positivo la responsabilidad del Estado es irrefutable, pero también que esa responsabilidad se impuso tardíamente en el ordenamiento interno, en el que durante mucho tiempo pareció difícil conciliarla con el carácter no igualitario de las relaciones entre el Estado y sus sujetos. El Estado moderno lleva a cabo distintas actividades, algunas de las cuales son actos de gobierno que tienen que ver directamente con el ejercicio de la soberanía y otros son actos de gestión ejecutados exactamente como si fuesen actos privados, que se rigen por las normas del derecho privado. Sea como fuere, la responsabilidad del Estado puede plantearse en caso de violación de los derechos de un individuo o grupo. Los derechos económicos, sociales y culturales suelen estar relacionados con una actividad económica en cuyo marco se los suele violar.

133. La responsabilidad del Estado es total cuando las violaciones resultan del mal funcionamiento de la administración pública, cualquiera que sea la causa. El Estado no puede invocar su propia legislación ni la incompetencia o desobediencia de sus agentes para eximirse de su responsabilidad, ya se trate de actos de gobierno o de pura gestión. En cuanto al comportamiento de los agentes del Estado, en una abundante jurisprudencia del Tribunal Internacional de Nuremberg se establece que ni la desobediencia ni la ejecución de una orden manifiestamente ilegal atenúan en lo más mínimo la responsabilidad del Estado. En caso de ocupación, la Potencia ocupante es responsable de las violaciones cometidas en el territorio ocupado, de conformidad con lo dispuesto en los Convenios de Ginebra. El planteamiento de esas responsabilidades exige cierto grado de cooperación entre los Estados y la comunidad internacional.

134. Las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser cometidas por particulares. En la gran mayoría de los Estados esas violaciones constituyen delitos penales o por lo menos son objeto de un procedimiento civil de reparación. Incumbe al Estado establecer el marco jurídico adecuado. Se debe denunciar el hecho de que ciertos Estados aprueben leyes para proteger los bienes muebles o inmuebles de algunas empresas nacionales garantizándoles una total impunidad respecto a las violaciones que cometen de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos o los grupos económicos privados. Efectivamente, en

algunos países los bienes de las empresas nacionales no pueden ser objeto de ningún procedimiento de apremio judicial. No se puede embargar su patrimonio, cuando lo cierto es que en muchos casos y cada vez más esas empresas operan como simples personas de derecho privado.

2. ¿Quién es la víctima ?

135. Las víctimas o sujetos pasivos de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser grupos humanos o individuos. Se dice, en efecto, que las normas internacionales en materia de derechos humanos crean obligaciones erga omnes debido a la indivisibilidad del bien protegido. Para definir mejor la noción de víctima, resulta útil referirse a la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder. Los Estados no siempre tienen interés en proteger los derechos humanos en sentido individual. Son más sensibles a la protección de los derechos más fundamentales que humanitarios. Asumen con mayor frecuencia la obligación de permitir al individuo recurrir a los mecanismos de control de sus derechos, como sucede en el caso de los derechos civiles y políticos.

136. Se entiende por "víctimas" a las personas que, individual o colectivamente, hayan sufrido un perjuicio, en particular un daño físico o mental, o bien una violación grave de sus derechos fundamentales. En este caso se trata de las personas que han sufrido directa y personalmente el perjuicio causado por ese tipo de violaciones. En una concepción más amplia se entiende por víctima toda persona que pueda justificar un perjuicio, es decir, todos los que tienen un interés en actuar. El perjuicio cuya reparación se pide puede ser material o moral. Todas las legislaciones nacionales aceptan desde hace mucho la reparación del perjuicio moral, tanto para la víctima directa como para sus herederos. En el ámbito internacional esta concepción apareció tardíamente, pero cada vez es más aceptada. Del estado actual de la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales internacionales se desprende que la base para determinar el importe y la naturaleza de la indemnización no es únicamente la lesión o el daño físico o material sino también el perjuicio moral sufrido directa o indirectamente. En sus conclusiones relativas a la comunicación N° 107/1981, el Comité de Derechos Humanos afirmó que la madre de una persona desaparecida también era una víctima. "El Comité comprende el profundo pesar y la angustia que padece la autora de la comunicación como consecuencia de la desaparición de su hija y de la continua incertidumbre sobre su suerte y su paradero. En este sentido, es también una víctima de las violaciones del Pacto sufridas por su hija." Otros órganos internacionales, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, la Comisión investigadora instituida en virtud de la consulta de la OIT, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, etc., han confirmado el principio de la reparación del daño moral. Si se tienen en cuenta las violaciones masivas y sistemáticas de que han sido víctimas en un pasado reciente algunas poblaciones del Tercer Mundo, como la esclavitud, la colonización o el saqueo cultural, es evidente que la reparación debe ser global y tender a que esas poblaciones recuperen sus derechos colectivos mediante la restitución de los bienes de que fueron ilegalmente despojadas. Esas reclamaciones colectivas sólo pueden tramitarse

y resolverse con la cooperación de la comunidad internacional y la manifestación de la voluntad de cada uno de los actores de la vida internacional.

137. La calidad de la víctima y los derechos inherentes a la misma se transmiten a sus derechohabientes. La noción de derechohabiente debe entenderse en un sentido amplio e incluir, además de la víctima directa y sus herederos, a las personas jurídicas cuyo fin social es defender los intereses económicos de los individuos o de los grupos cuyos derechos han sido violados. Un ejemplo son los sindicatos y otro podría ser el de las organizaciones no gubernamentales. En lo que atañe a los sindicatos, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ya consagra el principio de permitirles que se presenten ante el Tribunal para que éste examine un conflicto laboral colectivo. En materia económica, las víctimas suelen ser grupos humanos, porque los derechos violados suelen ser colectivos y afectar a amplias capas de la población, lo que no atenúa en lo más mínimo las violaciones individuales de los derechos económicos, sociales y culturales. Las numerosas formas de violación acarrearán distintas formas de sanción, fundamentalmente económicas, como ya se ha explicado.

### 3. Reparaciones posibles

138. El Estado tiene la obligación de establecer el marco jurídico necesario para sancionar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales conforme a las disposiciones de los instrumentos internacionales anteriormente enumerados. Esta idea aparece resumida en el fallo que dictó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Velásquez Rodríguez, en la que la Corte sostuvo que, en materia de derecho, el Estado tiene el deber de adoptar medidas razonables para prevenir las violaciones de los derechos humanos y aplicar todas las medidas disponibles para investigar a fondo las violaciones cometidas en su jurisdicción e identificar a los responsables, imponer las sanciones pertinentes y velar por que se indemnice a las víctimas.

139. Las formas de reparación de los perjuicios causados por la violación de los derechos económicos, sociales y culturales varían según que los derechos violados sean colectivos o individuales. Si se trata de derechos colectivos, las sanciones correspondientes deben tener un contenido esencialmente reparador. Así, por ejemplo, mediante un sistema de compensación el perjuicio sufrido a causa de la esclavitud y la colonización podría repararse en parte anulando la deuda y su servicio. Como ya se ha indicado, hay muchas razones históricas y jurídicas que autorizan la anulación de la deuda en un gran número de casos; en otros casos puede tratarse de su renegociación en mejores condiciones por lo que se refiere a los plazos de reembolso, los pagos diferidos y la disminución de los tipos de interés. Los países en desarrollo siempre han planteado el problema de la deuda y de su anulación. En efecto, la anulación de la deuda de los antiguos países colonizados ya se propuso en Nueva Delhi durante el segundo período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El Sr. Louis Nègre, en aquel entonces Ministro de Hacienda de Malí, declaró que muchos países habrían podido impugnar legítimamente la validez jurídica

de las deudas contraídas bajo la dominación de Potencias extranjeras y que, más allá del legalismo y de la formación del derecho correcto, se imponía simplemente reclamar a los países acreedores desarrollados un poco más de equidad, cuando no de justicia, proponiéndoles que probaran su buena voluntad condonando pura y simplemente todas las deudas contraídas durante el período colonial en función de intereses que no eran fundamentalmente los de los países colonizados y cuyo servicio incumbía a ellos.

140. La historia enseña que las enormes desigualdades que existen actualmente entre los países desarrollados y los países pobres son consecuencia de siglos de saqueo y explotación durante los cuales se destruyeron civilizaciones, formaciones sociales y modos de producción autóctona y se saqueó el ecosistema en Africa, América y Asia. La expoliación de muchos países y el empobrecimiento de grandes capas de la población continuaron en distintas formas: deterioro de la relación de intercambio, transferencia de recursos del Sur al Norte, fuga de capitales, ajuste estructural, etc. En lo que atañe a los bienes culturales y a los adquiridos ilegalmente durante el período del apartheid, la forma de reparación adecuada es la restitución, cuando sea posible. Se debe permitir que los que fueron despojados ilegalmente de sus bienes recuperen totalmente la propiedad de éstos; en cuanto a los bienes culturales, éstos deben ser restituidos al patrimonio de los pueblos que son sus verdaderos propietarios.

141. Por lo que respecta a las violaciones de los derechos individuales, la reparación del perjuicio causado puede adoptar varias formas, como la reinserción (en materia de empleo), la indemnización, la rehabilitación o la cesación de las violaciones. Esas acciones suponen la existencia de vías de recursos útiles y eficaces ante las autoridades judiciales o administrativas nacionales. Al fin al cabo, lo más importante es que las víctimas, cualquiera que sea la forma de reparación que se pida, obtengan satisfacción de conformidad con las disposiciones jurídicas vigentes. El recurso no es una reparación en sí, pero permite obtenerla. Por consiguiente, el Estado debe establecer, en su legislación, el régimen jurídico de esas vías de recurso.

## V. SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES

### A. Sugerencias formuladas

142. En el estado actual de la lucha contra la impunidad de los autores de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, cabe formular las sugerencias siguientes:

- a) Teniendo en cuenta las violaciones masivas de los derechos económicos, sociales y culturales de los países y pueblos que fueron colonizados o estuvieron sometidos a la esclavitud, y como compensación por los perjuicios sufridos, se podrían anular en parte la deuda y el servicio de esta deuda que recaen sobre los Estados de que se trata; además, si procede, se podría renegociar la parte restante fijando para ella condiciones más justas y más humanas. Este enfoque permitiría eliminar varias fuentes de violación de los derechos de que nos ocupamos.

- b) Se podría declarar que las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales son crímenes internacionales, por lo que están sometidos a los principios de jurisdicción universal e imprescriptibilidad, para poder sancionarlos en cualquier momento y lugar. Para garantizar y proteger los derechos económicos, sociales y culturales, cabría proponer a los Estados y a las instituciones internacionales reformas de los sistemas jurídicos internos e internacionales actuales a fin de lograr que cumplieran esta misión de protección y de garantía.
- c) Se podría elaborar y hacer aprobar por los Estados un protocolo facultativo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, como se hizo con los derechos civiles y políticos; así los Estados deberían presentar un informe sobre las medidas adoptadas o que piensen adoptar con el fin de que se apliquen efectivamente y se protejan mejor los derechos económicos sociales y culturales.
- d) La comunidad internacional, las instituciones internacionales, los Estados y las organizaciones no gubernamentales deberían procurar de manera prioritaria hacer que los Estados que todavía no lo hubieran hecho ratificaran los convenios y recomendaciones de la OIT relativos al derecho al trabajo, al derecho a la seguridad social y al derecho a un empleo seguro y estable, con objeto de crear para el trabajador y su familia condiciones de vida convenientes. La comunidad internacional y los Estados deberían adoptar todas las medidas necesarias para proteger los derechos de los sectores vulnerables de la población y contemplar muy seriamente una reflexión amplia sobre la práctica del embargo y las sanciones económicas que se imponen a los Estados con consecuencias nefastas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los sectores mencionados.
- e) Se podrían proponer a los Estados normas perfeccionadas para luchar contra la impunidad en las esferas de la corrupción, las distintas formas de malversación de caudales públicos o de desfalco de caudales privados, la prevaricación de los funcionarios y el fraude fiscal y aduanero; por último, se podría fortalecer esa lucha teniendo más en cuenta los perjuicios sufridos por las víctimas, ya se trate de Estados o de individuos.
- f) Se podrían instaurar y mejorar constantemente mecanismos de control de la gestión de los asuntos públicos y proponer a los Estados que lo deseen asistencia en recursos y en material; esto podría lograrse en particular ayudándoles a determinar y estudiar los mecanismos que permiten, facilitan o aseguran la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales.

B. Recomendaciones propuestas

143. El Relator Especial desea formular las recomendaciones siguientes:

- a) Organizar una reunión periódica de alto nivel para suscitar una amplia reflexión sobre la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, en la que participen instituciones del sistema de las Naciones Unidas como la UNESCO, la OIT, el FMI, la OMS, etc. Una reunión de ese tipo podría crear una mayor conciencia entre la comunidad internacional y los Estados no sólo para reconocer un mayor valor jurídico a esos derechos y para castigar su violación, sino también para crear en el marco del derecho interno normas que garantizaran su "juridicidad" y su "justiciabilidad".
- b) Hacer que las organizaciones no gubernamentales establezcan un mecanismo de observación de la aplicación y de la protección de los derechos económicos y sociales de la persona. Ello permitirá a la comunidad internacional vigilar mejor el respeto de esos derechos por los Estados y los demás grupos humanos.

-----