

III. Avances y limitaciones en el Sistema Interamericano

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano de derechos humanos

*Fabián Salvioli**

I. Introducción y antecedentes del Sistema Interamericano

La tutela regional de los derechos fundamentales de mujeres y hombres en el continente tiene lugar a través del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que posee la Organización de los Estados Americanos; el mismo encuentra sus antecedentes en las reuniones entre países que se celebraron a partir de 1826, cuando se llevó a cabo un congreso en Panamá, bajo las ideas de Simón Bolívar. Esto con el propósito de conformar una confederación de Estados para consolidar la paz y defender solidariamente los derechos de cada uno de ellos¹.

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Director del Instituto de Derechos Humanos y de la carrera de postgrado de Magíster en Derechos Humanos, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata; Consultor externo del IIDH.

1 El Congreso de Panamá se inauguró el 22 de junio de 1826 y sus sesiones fueron clausuradas el 15 de julio del mismo año.

Desde este encuentro, donde se aprobó un Tratado de Unión que contiene disposiciones relativas a distintos temas (entre ellos, la completa abolición del tráfico de esclavos), y hasta 1889, se desarrollaron otros varios congresos, predominantemente hispano-americanos, en Lima (1847-1848), Santiago (1856), Washington (1856), Lima (1864) y Montevideo (1888-1889).

A partir de 1889 se inicia el llamado panamericanismo, con la realización de diferentes conferencias internacionales americanas: la primera de ellas celebrada en Washington (1889-90), donde se creó una Unión Internacional de las Repúblicas Americanas² que estableció una oficina comercial³. La segunda Conferencia Interamericana fue en México (1901-1902); la tercera, en Río de Janeiro (1906); la cuarta, en Buenos Aires (1910); la quinta, en Santiago (1923); la sexta, en La Habana (1928); la séptima, en Montevideo (1933); la octava, en Lima (1938); la novena, en Bogotá (1948) y la décima, en Caracas (1954).

No es común que en la reunión fundacional para la creación de una entidad se aprueben varios textos jurídicos; sin embargo, la IX Conferencia Internacional Americana determinó no solamente el nacimiento

2 El 14 de abril de 1890; por ello, desde 1931, se celebra en esta fecha el día de las Américas.

3 La organización distaba de tener un carácter internacional; la oficina formaba parte del organigrama del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

formal de la OEA, sino también la adopción de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Debe mencionarse, igualmente, la existencia de convenciones preexistentes a la creación, en 1948, de la Organización de los Estados Americanos. Nos referimos a dos convenciones sobre asilo, de 1928 y 1993; y a la Convención sobre Nacionalidad de la Mujer (1933). Las convenciones sobre asilo se completaron, ya creada la OEA, con los dos textos adoptados en 1954 sobre asilo diplomático y territorial. En cuanto a derechos de la mujer, el sistema posee dos convenciones (sobre derechos políticos y derechos civiles), adoptadas en 1948, y la Convención Interamericana para la Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra la Mujer, de 1994.

II. Los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos interamericanos

1. La carta de la OEA y los derechos económicos, sociales y culturales

La Organización de los Estados Americanos nace en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1948 en la ciudad de Bogotá⁴. La Carta

4 La IX Conferencia tenía que celebrarse en 1943, pero fue aplazada a causa de la Segunda Guerra Mundial, aunque entre 1939 y 1948 se llevaron a cabo dos encuentros de trascendencia para la futura entidad, una de ellas en México (1945) y la otra en Petrópolis (1947).

de la OEA ya aprobada tenía muy pocas disposiciones atinentes a los derechos humanos y estas se encontraban redactadas en términos muy generales⁵, una de ellas ubicada en el preámbulo, subrayando la importancia de los sistemas democráticos de gobierno como marco del disfrute de los derechos humanos⁶.

Igualmente, dentro de los principios fundantes de la entidad, los derechos humanos encuentran un lugar en la Carta original de la Organización de los Estados Americanos. Así, se señala que los Estados americanos proclaman los derechos de la persona humana, sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo e, igualmente, que la educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz⁷.

En cuanto a cuestiones atinentes a los derechos económicos, sociales y culturales, la Carta de la OEA de 1948 fijaba algunas previsiones de tipo declamativo, como que los Estados están de acuerdo en la conveniencia de desarrollar su legislación social sobre la

5 Buergenthal, Thomas, Norris, Robert y Shelton, Dinah. *La protección de los derechos humanos en las Américas*; p. 34; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Civitas, Madrid, 1988.

6 “El sentido genuino de la solidaridad americana no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre”; Preámbulo de la Carta de la OEA, párrafo 4.

7 Desde la reforma a la Carta adoptada en Buenos Aires (1967), el artículo sobre los principios es el 3; las disposiciones citadas en el cuadro son, en la actualidad, respectivamente, los artículos 3.I, y 3.n).

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

base de que todos los seres humanos tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual; que el trabajo es un derecho y un deber social, que reclama respeto para la libertad de asociación y dignidad de quien lo presta, y se debe efectuar en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso⁸; en cuanto al derecho a la educación, en la Carta los Estados acuerdan favorecerlo sobre la base de la enseñanza primaria obligatoria, y gratuita cuando la imparte el Estado, y el deber de reconocer el acceso a los estudios superiores a todas las personas⁹.

La Carta de la OEA sufrió una modificación estructural importante en 1967, cuando se aprobó una reforma a la misma por el llamado Protocolo de Buenos Aires. Allí se avanzó substancialmente en cuestiones institucionales y sustantivas de la entidad, donde se destacaron aspectos concretos en lo que hace al disfrute y goce de los derechos económicos, sociales y culturales; particularmente, en el artículo 34 se propician como metas básicas para el desarrollo integral, entre otras, salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todas las personas; la erradicación rápida del analfabetismo; nutrición y vivienda adecuadas; y condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna.

El artículo 45 de la Carta regula, igualmente, normas sociales; entre ellas, el derecho al bienestar material

8 Carta de la OEA (1948): artículos 28 y 29 (numeración original).

9 Carta de la OEA (1948): artículo 30 (numeración original).

y al desarrollo espiritual, los derechos al trabajo, la negociación colectiva y la huelga, el desarrollo eficiente de la seguridad social, y la asistencia legal para hacer valer los derechos. Finalmente, hasta el artículo 50, la Carta contiene disposiciones sobre educación y cultura.

Hubo dos reformas más a la Carta de la Organización de los Estados Americanos; la primera de ellas, efectuada en Washington (Estados Unidos) en 1992, tuvo como uno de sus ejes el tratamiento institucional de la cuestión de la pobreza, uno de los fenómenos estructurales violatorios indefectiblemente del conjunto de los derechos (civiles, sociales, políticos, culturales y económicos) de las personas bajo dicha situación¹⁰. Por ella, se incorporaron como propósitos de la Organización: promover, por medio de la acción cooperativa, el desarrollo económico, social y cultural; erradicar la pobreza crítica; y alcanzar una efectiva limitación de armamentos convencionales que permita dedicar el mayor número de recursos al desarrollo económico y social de los Estados Miembros¹¹. De igual forma, se agregaron (entre otros) como principios de la OEA los siguientes enunciados: la eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la

10 La incidencia de la pobreza en los derechos humanos ha sido también objeto de tratamiento en diferentes cumbres internacionales de la Organización de las Naciones Unidas; se destaca entre ellas la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague, Dinamarca, en 1995.

11 Artículo 2 de la Carta, inciso f, g, y h, respectivamente.

consolidación de la democracia representativa; y la justicia y la seguridad sociales son bases de una paz duradera¹².

Por el Protocolo adoptado en Washington se convino en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral¹³.

Por la reforma a la Carta de la OEA, aprobada en Managua (Nicaragua), en una reunión celebrada en el año 1993, se suprimieron los consejos interamericanos económico y social y para la educación, la ciencia y la cultura, y se creó el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral¹⁴, que depende directamente de la Asamblea General de la Organización.

2. Los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales

La Carta Interamericana de Garantías Sociales fue adoptada en 1948, y dedicada a la consagración de los principios fundamentales que deben amparar a las personas que trabajan, los cuales constituyen el mínimo de derechos que las mismas deben gozar. En ella se señala que el trabajo es una función social y toda persona que trabaja debe tener la posibilidad de una

12 Artículos 3 f, y 3 j.

13 Carta de la OEA: artículo 34.

14 Carta de la OEA: artículo 94.

existencia digna; que a trabajo igual corresponde remuneración igual; que los derechos consagrados a favor de las personas que trabajan no son renunciables; que hay derecho a seguir la vocación, recibir educación profesional y técnica y participar en la equitativa distribución del bienestar nacional; la regulación por ley del contrato individual y convención colectiva de trabajo; el establecimiento de un salario mínimo suficiente para cubrir las necesidades normales del hogar; la inembargabilidad del salario, el derecho a participar en las utilidades de las empresas; la limitación de la duración de la jornada, derecho a descanso y vacaciones; la estabilidad del empleo; derechos de asociación y huelga; la previsión y seguridad sociales.

3. La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948)

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre es un instrumento jurídico que posee un preámbulo y dos capítulos. El primero de ellos, correspondiente a los derechos y el segundo, a los deberes. Su nombre, referido a los derechos y deberes del hombre, obedece a que aún en el lenguaje del derecho internacional no se contaba con un abordaje desde el punto de vista género - sensitivo; hubiera sido más apropiado que la Declaración se llamara de los derechos y deberes de la persona humana¹⁵.

15 Se analizó el cambio de nombre de la Declaración Americana, reemplazando el vocablo hombre por el de persona u otro adecuado; sin embargo, la Asamblea General de la OEA ha quitado esta cuestión de su temario.

La Declaración expresa por su contenido los conceptos de indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos; la Resolución XXX de la IX Conferencia Interamericana que le da nacimiento, señala que los derechos esenciales tienen como fundamentos los atributos de la persona humana, y que todas las personas tienen los derechos fijados por ella, sin distinción de raza, sexo, idioma, credo, ni otra alguna. Esta última expresión da la posibilidad a los órganos de aplicación del sistema, de interpretar el principio de no discriminación contenido en la Declaración, de acuerdo a un criterio evolutivo.

A diferencia de su contemporánea, la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁶, los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración Americana se encuentran entremezclados con los derechos civiles y políticos, dando así una sensación instrumental de interdependencia e indivisibilidad.

Entre los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Americana se encuentran la protección de la familia, de la maternidad y la infancia, los derechos a la preservación de la salud y el bienestar, a la educación, a la cultura, al trabajo y a las condiciones dignas del mismo, al descanso y a la seguridad social.

16 Una comparación entre estos dos instrumentos puede verse en Salvioli, Fabián. “El desarrollo de la Protección Internacional de los Derechos Humanos, a partir de las Declaraciones Universal y Americana”. En: *Relaciones Internacionales* No. 13; Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Argentina, 1997.

La Declaración Americana reconoce el derecho de toda persona a construir una familia, y a la protección, cuidado y ayudas especiales a todo niño y niña y a toda mujer en estado de gravidez.

En cuanto a la salud, la Declaración señala que la misma debe ser preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica¹⁷.

En materia educativa, la Declaración reconoce el derecho de toda persona a una educación basada en principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas, mediante la cual se capacite para lograr una subsistencia digna y una mejora del nivel de vida; se indica que toda persona tiene derecho, por lo menos, a recibir educación primaria gratuita¹⁸.

La Declaración reconoce a toda persona como sujeto activo para la construcción de los derechos culturales, y la necesaria protección jurídica de los productos de su autoría; específicamente, la Declaración expresa que toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural de la comunidad; gozar de las artes y disfrutar de sus beneficios, y a la protección de los intereses morales y materiales por razones de autoría¹⁹.

17 Declaración Americana, artículo XI.

18 *Ibidem* artículo XIII.

19 *Ibidem* artículo XIII.

Respecto al derecho al trabajo y a los derechos derivados de la relación laboral, la Declaración Americana posee disposiciones muy similares a la Carta Interamericana de Garantías Sociales, lo cual se explica por el hecho de que ambas han emanado de la misma reunión internacional²⁰.

Finalmente, la Declaración refiere al derecho humano a la seguridad social²¹, mediante el cual una persona recibe protección frente a la desocupación, la vejez y la incapacidad.

La Declaración Americana representa el desarrollo de los derechos humanos contenidos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos; es aplicada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dentro de las funciones que rigen su competencia, y ha sido interpretada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Adquirió carácter vinculante y se constituyó en una herramienta clave para la protección de los derechos humanos en el continente americano²²; debe destacarse finalmente que, a pesar de su más de medio siglo de vida, posee un potencial valioso que no ha sido explotado suficientemente en su aplicación por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para entender y decidir sobre violaciones a

20 *Ibidem* artículos XIV y XV.

21 *Ibidem* artículo XVI.

22 Véase Salvioli, Fabián. “El aporte de la Declaración Americana de 1948 para la protección internacional de los derechos humanos”. En: *El Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos en el umbral del siglo XXI*, Tomo I; Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2001.

los derechos económicos, sociales y culturales, utilizándola como base jurídica en combinación con la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos

Conocida también como Pacto de San José, fue adoptada en la Conferencia Interamericana Especializada sobre Derechos Humanos celebrada en la ciudad de San José de Costa Rica, durante el mes de noviembre de 1969.

En lo que hace a la estructura de la Convención, debe señalarse que, a diferencia de la Declaración Americana, identifica órganos de protección de los derechos contenidos en la misma, e igualmente señala mecanismos al efecto. Así, el Pacto de San José de Costa Rica recepta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²³, indicando las funciones que los Estados le han querido asignar a nivel convencional, y crea a la Corte Interamericana de Derechos Humanos como órgano jurisdiccional dotado de dos competencias principales, una consultiva y otra, contenciosa.

En la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos hubo tres posturas distintas en un marco polémico de discusión: la que consideraba que en la Convención no debía haber referencia a los

23 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ya estaba creada por la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores llevada a cabo en Chile, en 1959.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

derechos económicos, sociales y culturales; la que propugnaba la necesidad de contar en el Pacto de San José con una enunciación muy prolífica de los derechos económicos, sociales y culturales; y, finalmente, la que pretendía conciliar las anteriores posiciones, refiriendo a los derechos económicos, sociales y culturales, pero de una manera vaga y generalizada, con compromisos de progresividad²⁴.

El Pacto de San José de Costa Rica refiere principalmente a derechos de tipo civil y político, circunstancia que motivó la adopción posterior del Protocolo de San Salvador, un instrumento que complementa a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Pero ello no significa que el Pacto no contenga disposiciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales; en efecto, el Capítulo III de la Convención Americana sobre Derechos Humanos cuenta con el artículo 26, que señala: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la

24 Urquilla Bonilla, Carlos. “Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos”. En: *Revista* No. 31, pp. 264-265, IIDH, San José, 2000. En dicho trabajo, el autor realiza además un interesante estudio de las actas y documentos de la Conferencia relacionados con el tema.

Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”²⁵.

Esta disposición tiene que ser considerada y analizada de manera armónica con el resto de normas del propio Pacto de San José de Costa Rica, conforme a las reglas de interpretación que se encuentran establecidas en la misma Convención y en las disposiciones generales hermenéuticas del derecho internacional.

En su Preámbulo, el Pacto reafirma el propósito de los países americanos de consolidar un régimen de justicia social fundado en el respeto de los derechos esenciales de la persona; y luego señala que solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento de temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada uno gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos²⁶.

A renglón seguido, se destaca que, en la reforma a la Carta de la Organización de los Estados Americanos en reunión celebrada en Buenos Aires (Argentina), se aprobó incorporar a la entidad normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales, y se resolvió que una convención interamericana sobre

25 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 26 “Desarrollo progresivo”

26 *Ibidem*: Preámbulo, párrafo cuarto.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia²⁷.

En el Capítulo I de la Convención Americana se establecen dos deberes generales para un Estado Parte: el primero de ellos, el de respetar los derechos reconocidos en la misma y garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a la jurisdicción de aquel, sin discriminación alguna²⁸.

Debe destacarse que, de ninguna manera, puede presumirse que la obligación señalada se refiere solamente a derechos civiles y políticos, sino a todos los reconocidos en la Convención; e igualmente, que en la recepción del principio de no discriminación (si bien no posee una “lista cerrada”) expresamente se prohíbe a los Estados discriminar con base en la posición económica o cualquier otra condición social.

De igual modo, la Convención establece el deber de adoptar las disposiciones de derecho interno, legislativas o de otro carácter, que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades contenidos en el Pacto de San José²⁹; consideramos igualmente que esta previsión abarca los derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo a las disposiciones del artículo 26 ya señalado.

27 *Ibidem*: párrafo quinto.

28 *Ibidem*: artículo 1.1.

29 *Ibidem*: artículo 2.

El artículo 42 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reza que los Estados tienen que remitir a la Comisión Interamericana copia de los informes y estudios que someten al Consejo Interamericano Económico y Social, y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura³⁰.

Por su parte, el artículo 43 del Pacto establece la obligación de los Estados Partes de remitir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las informaciones que esta les solicite sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualquier disposición del mismo.

Todas estas prescripciones giran, tratándose de un instrumento de derechos humanos, en torno a los principios pro persona y pro sociedad. En el voto separado emitido por el Juez Rodolfo Piza Escalante, en ocasión en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitiera su sentencia sobre la Opinión Consultiva No. 4, el magistrado expresa que los derechos humanos son, además de exigibles, progresivos y expansivos, caracteres estos que imponen una actitud interpretativa consecuente y, por ende, la necesidad de considerar en cada caso, no solo el sentido literal y el alcance de las normas, sino de igual modo su potencialidad

30 Estos consejos ya no existen en la estructura orgánica de la OEA, y sus funciones han sido absorbidas, en general, por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

de crecimiento, convertida en derecho legisla-do por los artículos 2 y 26 de la Convención Ameri-cana sobre Derechos Humanos³¹.

Las reglas de interpretación de la Convención Americana, que deben ser seguidas rigurosamente tanto por los órganos del sistema interamericano como por los Estados Partes en la misma, están previstas de forma expresa en el artículo 29. Se deja en claro que siempre ha de primar la norma más favorable a las personas y el criterio más extensivo sobre el alcance de los derechos humanos. Dicho precepto reza “ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: a) Permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención, o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática, representativa de gobierno, y d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

31 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización; Opinión Consultiva No. 4 del 19 de enero de 1984; voto separado del Juez Rodolfo Piza Escalante, párrafo 3.

Abramovich señala con acierto que “la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados en relación a los derechos económicos, sociales y culturales y es este quizás el principal déficit del derecho internacional de los derechos humanos”³².

A nuestro juicio, a efectos de la identificación de estas obligaciones mínimas, deben utilizarse amplios criterios de hermenéutica jurídica, con base en las propias disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos, cuya riqueza facilita la tarea.

Entonces, una interpretación sobre los derechos económicos, sociales y culturales en el Pacto de San José conforme al artículo 29 y al objeto y fin de la Convención Americana, de acuerdo a los principios pro persona y pro sociedad, nos lleva a las siguientes conclusiones:

- a) Las obligaciones de respetar y garantizar los derechos y libertades, y de adoptar las disposiciones de derecho interno, alcanzan tanto a los derechos civiles y políticos como a los derechos económicos, sociales y culturales de acuerdo al artículo 26 de la Convención Americana.

32 Abramovich, Víctor. “Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En: *Presente y futuro de los derechos humanos, ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, p. 140; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1998.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

- b) Es plenamente exigible la toma de medidas (y la abstención de adoptar medidas que generen el efecto contrario), para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.
- c) Un Estado debe utilizar sus recursos disponibles de manera compatible con las previsiones sobre derechos económicos, sociales y culturales establecidas en la Convención Americana para no incurrir en violaciones al artículo 26 del Pacto de San José.
- d) El artículo 43 del Pacto de San José refuerza el deber general de garantía del artículo 1 de la Convención Americana, estableciendo la obligatoriedad de asegurar la aplicación efectiva de la misma, en relación a todos los derechos humanos consagrados.

Un Estado, finalmente, violará el artículo 26 del Pacto de San José, si:

- a) En la medida de sus recursos disponibles, no adopta medidas progresivas que tengan por resultado un mejor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales que el existente antes de adoptar dichas medidas.
- b) Adopta medidas que, no solamente no mejoran el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que generan el efecto contrario, es decir deterioran el goce de los mismos.

- c) Si se demuestra que con los recursos disponibles podían tomarse medidas que otorguen mejor resultado, o igual resultado con menos recursos disponibles.

5. El Protocolo de San Salvador

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece expresamente la posibilidad de que se adopten protocolos adicionales a la misma, a solicitud de un Estado Parte o de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³³. Con base en esta disposición, el 17 de noviembre de 1998, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos reunida en El Salvador adoptó el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que también es conocido como Protocolo de San Salvador.

El principio de inherencia de los derechos humanos está contenido en el propio Preámbulo del Protocolo, que indica que los derechos esenciales no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana³⁴.

La interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos también son subrayados expresamente: "...Considerando la estrecha relación que

33 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 77.

34 Protocolo de San Salvador: Preámbulo, párrafo segundo.

existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros...”³⁵.

El Protocolo reafirma que solo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Así, como indica Zerbini Leao, el Preámbulo del Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye “un elemento vital para la tesis de la integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos”³⁶.

La parte dispositiva de Protocolo de San Salvador comienza determinando la obligación a cargo de los Estados Partes de adoptar las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles, y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos allí contenidos³⁷.

35 *Ibidem*: Preámbulo, párrafo cuarto.

36 Ribeiro Leao, Renato. *Os direitos econômicos, sociais e culturais na América Latina e o Protocolo de San Salvador*; pp.112; Editorial Sergio Antonio Fabrs, Porto Alegre, 2001.

37 Protocolo de San Salvador: artículo 1.

La expresión “hasta el máximo de los recursos disponibles” descubre como evidente propósito del instrumento señalar que no alcanza, para cumplir con las obligaciones que emanan del mismo, el hecho de que un Estado Parte simplemente adopte medidas, sino que la acción de política pública de los gobiernos, llevada a cabo por sí o con la cooperación de otros Estados, tiene que esforzarse al límite de sus posibilidades para lograr, progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en Protocolo.

El Protocolo establece la obligación para los Estados de adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del mismo, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos, cuando su ejercicio no se encontrare garantizado. La obligación de garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Protocolo, debe ser asumida bajo el respeto del axioma medular de la no discriminación, principio rector del derecho internacional de los derechos humanos.

La cláusula más favorable a la persona humana encuentra su recepción en el artículo cuatro del Protocolo. En virtud de la misma, no cabe alegar este instrumento para restringir o menoscabar el ejercicio de algún derecho reconocido, tanto en el plano interno como en otro instrumento internacional. Derivado de este principio, deviene insostenible cualquier postura que pretenda realizar una mirada restringida de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención Americana sobre Derechos

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

Humanos, utilizando como argumento para ello la adopción o las previsiones del Protocolo de San Salvador.

Sustantivamente, el Protocolo no puede negar la influencia que ha recibido del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, aunque cabe marcar algunas diferencias entre los mismos, tanto en los mecanismos de protección como en la recepción de derechos³⁸.

El Protocolo reconoce como contenido del derecho al trabajo el obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita, libremente escogida o aceptada³⁹. Varias medidas son identificadas por el Protocolo, con relación al derecho al trabajo, para hacerlo efectivo: los Estados Partes, en la adopción de las mismas y para garantizar la plena efectividad del derecho al trabajo, deben aspirar a lograr el pleno empleo, y brindar

38 Así, por ejemplo, la libre determinación de los pueblos que inaugura el catálogo de derechos del Pacto de Naciones Unidas no encuentra análogo en el Protocolo de San Salvador; por el contrario, el derecho al ambiente sano establecido expresamente por este último, no se receptaba en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En cuanto a los mecanismos de protección, hay identidad en el llamado “mecanismo de informes”, desarrollado más en profundidad dentro de la Organización de las Naciones Unidas. El Protocolo de San Salvador tiene, como valor agregado, el expreso reconocimiento del sistema de comunicaciones individuales para algunos de los derechos contenidos en él.

39 Protocolo de San Salvador: artículo 6.

orientación vocacional y para el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional.

Asimismo, se establece la obligación de ejecutar y fortalecer programas de atención familiar, encaminados a permitir que la mujer cuente con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo⁴⁰. Esta previsión pone a la luz el diagnóstico de una situación que debe revertirse, según el cual la mujer se encuentra llevada a ocuparse principalmente del ámbito de lo privado; la cláusula forma parte de una tendencia de generización progresiva e irreversible en el derecho internacional de los derechos humanos ⁴¹.

El Protocolo señala que el derecho al trabajo implica el de gozar de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de empleo, las cuales requieren una remuneración que asegure una subsistencia digna y decorosa para quien trabaja y su familia; un salario equitativo e igual por igual trabajo; estabilidad; indemnización en casos de despido injustificado; derecho al ascenso; derecho a la seguridad social e higiene en el trabajo; limitación razonable de las horas de trabajo; derecho al descanso; y la prohibición del trabajo nocturno o insalubre para menores de dieciocho años.

40 *Ibidem*: art. 6.2.

41 García Muñoz, Soledad. “Mujer, empleo y no discriminación desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos”. En: *Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur*, p. 221; OIT y Universidad de la República, Montevideo, 2001.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

En lo que hace a los derechos sindicales se reconoce que las personas que trabajan pueden formar sindicatos, y ejercer el derecho a huelga⁴². La norma vino a llenar un vacío en el Sistema Interamericano, ya que la Declaración Americana no contempla previsiones similares, y la Convención Americana tan solo hace mención a la libertad de asociación con fines de distinta índole, entre ellos laborales⁴³.

Con respecto a la seguridad social, el Protocolo destaca la protección que los Estados deben brindar frente a las contingencias derivadas de la vejez y las enfermedades, de tal forma que aquella cubra la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, y licencia a las mujeres antes y después del parto⁴⁴.

La seguridad social adquiere una triple dimensión en el marco de la protección internacional de los derechos humanos, reflejada en el Protocolo de San Salvador; en sí misma, la seguridad social conforma un derecho humano básico (frente a las consecuencias de la vejez o la incapacidad); puede ser vista igualmente como la derivación del ejercicio del derecho humano al trabajo (jubilación o pensión), y finalmente es, en algunos casos, una herramienta indispensable para el ejercicio de otros derechos sociales (como la salud).

El Protocolo de San Salvador entiende el derecho a la salud como el disfrute del más alto nivel de bienestar

42 Protocolo de San Salvador: artículo 8.

43 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 16.

44 Protocolo de San Salvador: artículo 9.

físico, mental y social. Los Estados se comprometen a garantizar la atención primaria de la salud, y ponerla al alcance de todas las personas sujetas a su jurisdicción⁴⁵. Es destacable la previsión (no establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) que establece el compromiso de los Estados a considerar la salud como un bien público. Ello indica que los gobiernos no pueden desentenderse de la atención y garantía del derecho a la salud de forma equitativa para todas las personas sujetas a sus jurisdicciones.

Según el Protocolo de San Salvador, deben tomarse las siguientes medidas a efectos de garantizar el derecho a la salud: total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; y educación de la población para la prevención y tratamiento de los problemas de la salud; la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por sus condiciones de pobreza, sean más vulnerables.

Otra previsión particular del Protocolo de San Salvador es el reconocimiento convencional del derecho de toda persona al ambiente sano⁴⁶, regulado, así como

45 *Ibidem*: art. 10.

46 En el plano de las convenciones regionales generales, solamente la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos considera el derecho al medio ambiente satisfactorio y global, pero como un derecho cuyo titular son los pueblos como sujeto colectivo. Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos: artículo 24. Esta Carta, adoptada en 1981 en Nairobi (Kenia), es el principal instrumento de derechos humanos con que cuenta la Unión Africana (antiguamente llamada Organización de la Unidad Africana).

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos, y que los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente⁴⁷.

El derecho a un medio ambiente sano posee una interrelación especial con otro conjunto de derechos, tanto civiles como sociales; así, en palabras de Cançado Trindade aparece como una extensión natural de los derechos a la vida y a la salud, en cuanto protege la vida humana, tanto en el aspecto de la existencia física y la salud de los seres humanos, como en el de las condiciones y calidad de vida dignas ⁴⁸.

El Protocolo consagra el derecho de toda persona a una nutrición adecuada que le asegure el más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Para ello, los Estados se obligan a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos; el propósito de la previsión es garantizar el ejercicio del derecho humano a la alimentación⁴⁹, que forma parte de la nutrición necesaria para alcanzar un desarrollo adecuado.

En materia educativa, los Estados Partes del Protocolo de San Salvador acuerdan que la educación es un derecho de todas las personas, y un medio para capaci-

47 Protocolo de San Salvador: artículo 11.

48 Cançado Trindade, Antonio: “Derechos de solidaridad”. En: *Estudios básicos I*, p. 70, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995.

49 Protocolo de San Salvador: artículo 12.

tarles a efectos de participar activamente en la vida democrática⁵⁰. Los objetivos de toda educación, según el Protocolo de San Salvador, deben orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, fortaleciendo el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

El Protocolo dispone que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todas las personas gratuitamente; la enseñanza secundaria debe ser generalizada y, al igual que la superior, debe ser accesible a todas las personas por cuantos medios sea posible, y en particular por su progresiva gratuitidad.

Los Estados deben tanto fomentar la educación básica para quienes no hubieren recibido o concluido la instrucción primaria, así como establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas minusválidas⁵¹. Por último el Protocolo reconoce el derecho de los padres a escoger el tipo de educación que desean para sus hijos e hijas, siempre que aquella se aadecue a los principios establecidos.

En lo que hace al derecho a la cultura y a formar parte de la construcción de la misma, el Protocolo de San Salvador posee una previsión casi idéntica a la establecida en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵².

50 *Ibidem*: artículo 13.1 y 13. 2.

51 *Ibidem*: artículo 13.3.

52 Ver Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: artículo 15.

Los Estados Partes en el Protocolo se encuentran obligados a tomar medidas tales como asegurar la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte; y a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora⁵³.

Seguidamente, el Protocolo desarrolla el derecho a la constitución y protección de la familia, institución reconocida como el elemento natural y fundamental de la sociedad. Los Estados asumen los compromisos de adoptar medidas especiales de protección de las madres, los niños y las niñas y las personas adolescentes.

Finalmente, el Protocolo enuncia y desarrolla derechos que son propios de determinadas categorías que abarcan a un colectivo de personas (derechos de la niñez, derechos de las personas ancianas, derechos de las personas con discapacidad)⁵⁴.

Con respecto a los derechos de la niñez, el primer párrafo del Protocolo reitera el texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en la materia⁵⁵, reconociendo que todo niño o niña tiene derecho a la protección propia de su condición de menor, por parte de su familia, de la sociedad y del Estado, y añade que este derecho subsiste, cualquiera sea la filiación del niño o la niña, continuando la tendencia progresiva del derecho internacional de los derechos humanos por

53 Protocolo de San Salvador: artículo 14.

54 *Ibidem*: artículos 16 a 18.

55 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 19.

IV Curso Interamericano de Sociedad Civil y Derechos Humanos

eliminar las diferencias de derechos entre niños o niñas, basadas en su nacimiento dentro o fuera del matrimonio.

El Protocolo agrega el derecho de todo niño y niña a crecer al amparo de su madre y padre, a no sufrir separación de la madre cuando tuviere corta edad (salvo circunstancias excepcionales reconocidas judicialmente); y a la educación, en términos concordantes con las previsiones sobre este derecho que el Protocolo posee en su artículo 13.

La protección de las personas ancianas debe tener carácter especial, según el Protocolo de San Salvador; y deben tomarse medidas progresivas para garantizar sus derechos, así como proporcionarles instalaciones adecuadas; asegurarles la alimentación y atención médica; desarrollar programas laborales y estimular la formación de organizaciones sociales para mejorar su calidad de vida.

En materia de protección de las personas minusválidas, se reconoce el derecho de estas a recibir atención especial tendiente a posibilitar el máximo desarrollo de la personalidad. Los Estados asumen la obligación de ejecutar programas destinados a proporcionar los recursos y el ambiente necesario para que hombres y mujeres minusválidas puedan desarrollar sus derechos⁵⁶.

56 Protocolo de San Salvador: artículo 18.

En cuanto a los medios de protección, el Protocolo de San Salvador adopta dos sistemas, el relativo a informes y el de peticiones individuales. Por el primero de ellos los Estados Partes se comprometen a informar sobre las medidas progresivas que vayan adoptando para cumplir con sus obligaciones, conforme al Protocolo; los informes se presentan al Secretario General de la OEA y este transmite copia de los mismos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y las partes pertinentes a los organismos especializados en temas de su interés.

Los órganos encargados por el Protocolo para efectuar recomendaciones sobre dichos informes son el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que han sido eliminados de la estructura oficial de la Organización de los Estados Americanos, la cual ahora cuenta con el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral.

La Asamblea General de la OEA, celebrada en Quito (Ecuador) en junio de 2004, aprobó una resolución por la cual le encomienda al Consejo Permanente que, en consulta con la Comisión Interamericana y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, proponga las normas para la confección de los informes periódicos, a efecto de que los Estados informen sobre las medidas progresivas que hayan adoptado, de conformidad con las obligaciones que asumieron por el Protocolo de San Salvador⁵⁷.

⁵⁷ Asamblea General: Resolución 2030 (XXXIV), Quito, 2004.

Para casos de violaciones a los derechos de personas trabajadoras a la organización de sindicatos, y a la libre afiliación al sindicato de su elección; así como para violaciones al derecho a la educación, según se recepta en el Protocolo, el instrumento habilita la aplicación del sistema de peticiones individuales ante la Comisión Interamericana, establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por último, el Protocolo destaca que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en todos o algunos de los Estados Partes, y podrá incluirlas en el informe anual que presenta ante la Asamblea General de la OEA, o confeccionar un informe especial.

6. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, celebrada en Belem do Pará, Brasil, en el año 1994. Este instrumento identifica la violencia contra la mujer como una violación a los derechos humanos en general, y establece medidas para condenar y terminar con dicha práctica, así como para fijar parámetros culturales de conducta, diferentes a los actuales, que la prevengan⁵⁸.

58 Un detalle de esta Convención (que excedería los propósitos de este curso) puede encontrarse en Salvioli, Fabián. *Curso básico sobre el Sistema Interamericano de derechos humanos*; publicación en línea del Instituto Interamericano de Derechos Humanos: www.iid.ed.cr/CursosIIDH San José, 2003.

En ella se reconoce que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado; e igualmente se reafirma el derecho de toda mujer al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y libertades consagrados en los instrumentos regionales e internacionales de protección de los derechos humanos⁵⁹. Cabe señalar que la Convención no distingue entre distintos tipos derechos, a efectos de pronunciarse sobre el disfrute de estos.

En su artículo 5, la Convención señala que toda mujer podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de los mismos. Seguidamente, los Estados Partes en el instrumento reconocen que la violencia contra la mujer impide y anula el ejercicio de todos esos derechos, demostrando que los fenómenos generales de violación a los derechos humanos (como la violencia contra las mujeres) afectan al conjunto de los derechos humanos, y no solamente a algunos (como por ejemplo la integridad física o psíquica).

Se establece que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye el derecho “...a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación”⁶⁰. En el análisis de este punto queda claro que la

59 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: artículo 4.

60 *Ibidem*: artículo 6.b.

orientación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y la educación para la comprensión, la justicia y la paz, son objetivos que deben guiar toda educación. La educación no estereotipada requiere una revisión profunda de la práctica docente, de los planes educativos e igualmente de los textos escolares; como destaca la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación: “... El análisis de libros de texto escolares ha reflejado con frecuencia un panorama en que la mujer está en casa en tanto que el hombre hace historia fuera de ella...”⁶¹.

Los Estados, según la Convención, asumen la obligación de adoptar disposiciones legislativas o de otra índole que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, y la puesta en marcha de otras medidas progresivas; entre ellas el diseño de programas de educación formal y no formal apropiados a todo nivel del proceso educativo, tendientes a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, y el fomento y apoyo al desarrollo de programas de educación gubernamental y del sector privado para concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra las mujeres.

Los Estados deben ofrecer a la mujer víctima de violencia el acceso a programas eficaces de rehabilitación y capacitación que le permitan participar plenamente en la vida pública, privada y social.

61 Tomasevski, Katarina. “Contenido y vigencia del derecho a la educación”. En *Revista* No. 34, p. 34; Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2002.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

La Convención obliga a los Estados Partes a suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria de la mujer víctima de violencia, “inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, cuidado y custodia de los menores afectados”.

Para la adopción de las medidas contempladas en la Convención, el instrumento señala que los Estados deberán tener especialmente en cuenta, entre otros factores de particular vulnerabilidad, la situación socio-económica desfavorable de la mujer⁶².

La vía de acción en caso de violencia contra la mujer está dada por la posibilidad de que cualquier persona, grupo de personas u organización no gubernamental legalmente reconocida en un Estado miembro de la OEA, puede elevar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, denuncias manifestando que un Estado Parte en la Convención ha violado las disposiciones establecidas en el artículo séptimo de la misma; es decir, que ha incumplido todas las acciones inmediatas que el Estado debe tomar para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer⁶³.

62 Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: artículo 9.

63 *Ibidem*: artículo 12.

7. La Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad

Esta Convención fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos celebrada en la ciudad de Guatemala, en junio de 1999; este instrumento destaca y alienta la puesta en marcha de acciones de “discriminación positiva” (acciones afirmativas) que tiendan a promover la integración social y el desarrollo personal de las personas con discapacidad.

Las personas con discapacidad suelen sufrir violaciones graves a sus derechos civiles y políticos, aunque en materia de derechos económicos, sociales y culturales la situación resulta dramática; este ha sido uno de los motivos que generó la creación de la Convención. “... Esta ofensiva tiene sus frutos a partir de un informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad, en el cual se dio a conocer ante la comunidad internacional lo que ya el movimiento de personas con discapacidad conocía: los índices de analfabetismo, desnutrición, desempleo, por ejemplo, fueron alarmantes...”⁶⁴.

64 Cuéllar Martínez, Roberto. *Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*; presentación, p. 8. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 2000.

En el artículo III, la Convención señala que, para lograr sus objetivos, los Estados se comprometen a adoptar medidas de distinto carácter, destacando las que son de tipo social, educativo y laboral, y en la esfera del empleo, transporte, vivienda, recreación y educación.

La educación para eliminar progresivamente la discriminación comprende dos vías de trabajo: por un lado, se hace hincapié en la educación y formación ocupacional de las personas con discapacidad, para asegurarles un nivel óptimo de independencia y de calidad de vida; y por el otro, la educación hacia el resto de la población debe ser dirigida a eliminar prejuicios, estereotipos y otras actitudes que atentan contra el derecho de las personas a ser iguales⁶⁵.

Igualmente, se promueve la cooperación entre los Estados Partes para colaborar de manera efectiva en investigación científica y tecnológica, y el desarrollo de medios y recursos tendientes a promover para las personas con discapacidad una vida independiente, autosuficiencia e integración total en la sociedad, en condiciones de igualdad.

Como mecanismo de supervisión, la Convención crea el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, que recibe y analiza informes periódicos de los Estados Partes, y formula conclusiones, observaciones

⁶⁵ Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad: artículo III.

y sugerencias generales⁶⁶; aunque ello no obsta para que un caso de discriminación pueda ser objeto de una comunicación individual ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde se alegue violación a la Declaración Americana o al Pacto de San José de Costa Rica; e igualmente, para que los contenidos de la Convención se integren por la vía interpretativa a obligaciones generales o específicas establecidas en otros instrumentos del sistema.

8. Los derechos económicos, sociales y culturales en las Cumbres de las Américas

Las Cumbres de las Américas conforman espacios de intercambio y encuentro donde la totalidad de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los países americanos asisten con el objeto de promover la búsqueda de soluciones a problemas y necesidades comunes de la región. El proceso de Cumbres de las Américas se inició en el año 1994, ocasión en la cual las y los líderes políticos del hemisferio se reunieron en la ciudad de Miami, Estados Unidos. A partir de allí, y en cada oportunidad en que los encuentros se celebraron, la agenda de temas de discusión y debate alentó un sostenido trabajo en áreas económicas, sociales y políticas.

En las declaraciones, las naciones expresan sus motivos de preocupación e interés, alentando la satisfacción y alcance de ciertos fines comunes; en los diversos

66 *Ibidem*: artículo VI.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

planes de acción, en cambio, los representantes de los países americanos señalan el cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover las condiciones necesarias para el logro de los objetivos.

Asimismo, las Cumbres crean los grupos de trabajo de revisión y seguimiento que luego tienen a su cargo el control del cumplimiento de los principios y acciones allí desplegadas.

La Primera de las Cumbre de las Américas (Miami, 1994) dio lugar a una iniciativa por la cual, en 1996, se efectuó la Cumbre Especializada de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, en la localidad de Santa Cruz, Bolivia.

En 1998 se realizó en Santiago de Chile la segunda. La ciudad de Quebec, Canadá, fue anfitriona de la Tercera Cumbre de las Américas, evento que tuvo lugar en el año 2001; y finalmente en el año 2004 se realizó la Cumbre Extraordinaria de las Américas en Monterrey, México.

Quizás la Cumbre donde directamente se abordaron los problemas del continente como problemas de derechos humanos fue la celebrada en Canadá, en el año 2001. Allí se sintetizaron los avances y los desafíos entonces pendientes de la región. Entre los temas tratados en el encuentro figura el de los derechos humanos en general, el desarrollo rural, el trabajo, el crecimiento con equidad, la educación, la salud, la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas, y la diversidad cultural.

El texto de la Declaración de Canadá reconoce, una vez más, que la corrupción menoscaba valores democráticos básicos, que representa un desafío a la estabilidad política y al crecimiento económico y, por tanto, que constituye una amenaza a los intereses vitales del hemisferio; se renueva el compromiso en la lucha contra el flagelo de la droga y del VIH/SIDA; se advierte sobre el desafío que presenta la gestión ambiental, por cuanto los Estados se comprometen a fortalecer la protección del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales, con miras a asegurar un equilibrio entre el desarrollo económico, el desarrollo social y la preservación del medio ambiente.

En el Plan de Acción, se reconoce que la protección universal y la promoción de los derechos humanos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales son fundamentales para el funcionamiento de las sociedades democráticas; por ello promueve el fortalecimiento de la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos. De manera similar, el documento alienta el fortalecimiento de la capacidad de las instituciones gubernamentales que tengan el mandato de promover y proteger los derechos humanos. En materia de promoción de los derechos de la mujer, el Plan prevee la integración de la perspectiva de género y el desarrollo de programas de capacitación y difusión de información sobre los derechos humanos de la mujer. Hay otras previsiones sobre trabajo, educación, y salud.

La Cumbre Extraordinaria de las Américas realizada en Monterrey se convocó con el objeto de avanzar en la adopción de medidas para combatir la pobreza, promover el desarrollo social, generar las condiciones para posibilitar el crecimiento con equidad, y reforzar las democracias. Allí, las naciones americanas reafirman su compromiso con la Carta Democrática Interamericana y con los mandatos de las Cumbres previas.

Los documentos aprobados en estos encuentros (declaraciones y programas de acción) no son jurídicamente vinculantes; sin embargo, constituyen directrices que pueden complementar las normas sobre derechos económicos, sociales y culturales adoptadas en el sistema interamericano de derechos humanos.

Así, pueden ser tomados por las instituciones de la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales) a los efectos de evaluar si los gobiernos han establecido programas nacionales para cumplir progresivamente con los compromisos plasmados en los instrumentos emanados de las Cumbres de las Américas.

9. Los derechos económicos, sociales y culturales en la Carta Democrática Interamericana

Esta fue adoptada el 11 de septiembre de 2001, en la primera sesión plenaria del vigésimo octavo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en la ciudad de Lima, Perú.

Un recorrido por el desarrollo histórico de la salvaguarda de los derechos y libertades fundamentales de las personas en el continente americano durante el último medio siglo, nos lleva a la conclusión de que, en la esfera de los derechos humanos, la OEA ha tenido una marcada inclinación hacia la preservación y la protección de la democracia como sistema, y de sus elementos esenciales⁶⁷.

La relación entre democracia, desarrollo y derechos humanos es cada vez más estrecha e indisoluble; las democracias solo son substanciales si se respetan y garantizan los derechos humanos desde su concepto integral. Así lo expresa la Carta Democrática Interamericana, refiriéndose concretamente a los derechos económicos, sociales y culturales: “...la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio...”⁶⁸.

En el preámbulo se postula, una vez más, que la lucha contra la pobreza es esencial para la promoción y consolidación de la democracia, y que constituye una responsabilidad común y compartida por la totalidad de los Estados Americanos. A continuación, se señala

67 Ver Salvioli, Fabián. *El Sistema Interamericano de derechos humanos a favor de la democracia substancial*. En: “Garantías No.3” pp. 24 - 31; Defensoría del Tribunal de Casación de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2000.

68 Carta Democrática Interamericana: artículo 13.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

que la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática, sin diferenciar entre derechos humanos civiles, económicos, sociales, políticos, y/o culturales. Por el contrario, el preámbulo destaca la importancia de una serie de derechos entre los que se ubican los que conciernen a la educación, al medio ambiente sano, y a la libre asociación de trabajadores y trabajadoras.

Al respecto, en lo atinente a la educación, el preámbulo sostiene que esta es un medio eficaz para lograr una participación significativa de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones dentro de sus respectivos países, reafirmando la importancia del desarrollo de los recursos humanos para lograr un sistema democrático y sólido.

En materia de medio ambiente, la Carta expresa que este resulta indispensable para el desarrollo integral del ser humano, lo que contribuye a la democracia y la estabilidad política.

En cuanto a los trabajadores y trabajadoras, se afirma que los derechos a asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses resultan fundamentales para la plena realización de los ideales democráticos.

Es importante subrayar que el preámbulo de la Carta Democrática tiene presente al Protocolo de San Salvador y afirma el carácter progresivo del desarrollo del derecho internacional, disciplina desde donde se

desenvuelven los sistemas regionales y el universal de protección de la persona humana.

En la segunda parte, los Estados identifican la democracia como un elemento esencial para los derechos humanos⁶⁹, y remarcan que la eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y las personas migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

En el instrumento se indica que la democracia, para ser enriquecida, exige el goce efectivo de los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, y los derechos humanos derivados de la relación laboral⁷⁰.

En la tercera parte, las naciones americanas destacan la indisolubilidad del desarrollo económico y social y la democracia⁷¹, y enfatizan que la pobreza, el analfabetismo y los bajos niveles de desarrollo humano son factores que inciden negativamente en la consolidación de la democracia; se comprometen a adoptar y ejecutar todas las acciones necesarias para la creación de empleo productivo, la reducción de la pobreza y la erradicación de la pobreza extrema, teniendo en cuenta

69 *Ibidem*: artículo 7.

70 *Ibidem*: artículo 10.

71 *Ibidem*: artículo 11.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

las diferentes realidades y condiciones económicas de los países del Hemisferio. Seguidamente, la Carta Democrática Interamericana afirma que el ejercicio de la democracia facilita la preservación y el manejo adecuado del medio ambiente.

En materia de educación, los países adoptantes coinciden en manifestar que esta resulta clave para fortalecer las instituciones democráticas, promover el desarrollo del potencial humano, aliviar la pobreza y fomentar un mayor entendimiento entre los pueblos. Es esencial una educación de calidad y que esté al alcance de todos, incluyendo a las niñas y las mujeres, los habitantes de las zonas rurales y las personas que pertenecen a las minorías.

En la sexta y última parte, se afirma que la OEA continuará desarrollando programas y actividades dirigidos a promover los principios y prácticas democráticas y fortalecer la cultura democrática en el Hemisferio, considerando que la democracia es un sistema de vida fundado en la libertad y el mejoramiento económico, social y cultural de los pueblos. La organización se compromete a mantener consultas y cooperar continuamente con los Estados Miembros, tomando en cuenta los aportes de organizaciones de la sociedad civil que trabajen en esos ámbitos.

III. Los derechos económicos, sociales y culturales en la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1. Composición, funcionamiento y marco normativo

La Comisión Interamericana está compuesta por siete personas que son elegidas por la Asamblea General de la OEA a partir de una propuesta de los Estados, duran cuatro años en sus funciones, y deben ser nacionales de cualquier Estado miembro de la Organización⁷².

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que fue creada en 1959 en una Reunión Extraordinaria de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores⁷³, inició su labor con funciones básicamente de promoción. La necesidad de poner freno a los abusos del Estado y así evitar situaciones de violación sistemática de los derechos humanos, es decir aquellos patrones de conducta mediante los cuales se vulneraban de manera reiterada derechos y libertades de hombres y mujeres, determinó que, en 1967, la Comisión Interamericana se transformara en un órgano principal de la OEA⁷⁴.

72 Estatuto de la Comisión Interamericana, artículos 2 y 3.

73 Nos referimos a la Resolución VII de la Quinta Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada en Santiago de Chile en 1959.

74 Esta medida fue adoptada en la Tercera Conferencia Extraordinaria llevada a cabo en Buenos Aires, donde se modificó sustancialmente la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

La competencia que tiene la Comisión para supervisar la situación general de derechos humanos en cualquier Estado miembro de la OEA es uno de los logros evidentes del sistema interamericano, pues aun cuando un Estado no ratifique ni el Pacto de San José ni las restantes convenciones, igual está obligado a cumplir con la Declaración Americana de 1948.

Entre las funciones de la Comisión se encuentra elaborar informes sobre la situación de los derechos humanos en los países miembros de la OEA. De esta forma, la Comisión observa el nivel general de cumplimiento de cada Estado con respecto a las obligaciones asumidas en materia de derechos humanos.

La recepción y tramitación de denuncias individuales es la otra función básica de la Comisión. A diferencia de lo expresado en el párrafo anterior, aquí no se trata de que la Comisión entienda de una situación genérica, sino de un hecho concreto, susceptible de constituir violación a los derechos humanos, en detrimento de una persona o de un grupo de personas en particular. Mediante esta tarea, la Comisión entiende de toda denuncia por violación de derechos humanos que le sea presentada, analizando en primer lugar cuestiones de admisibilidad, es decir si la denuncia cumple con determinados recaudos formales; si ello es así, luego evalúa si efectivamente los hechos que la motivaron constituyen violación de derechos fundamentales.

En el proceso ante la Comisión, las partes son el, la o los denunciantes (que pueden ser o no las víctimas de

la violación) y el Estado acusado. Un asunto admisible ante la Comisión puede finalizar con una solución amistosa; si ello no prospera, la Comisión emite un informe preliminar que transmite al Estado con sus observaciones y recomendaciones. Luego de ello, la Comisión puede emitir un informe final sobre el caso, con sus conclusiones y las recomendaciones que debe seguir el Estado, o (bajo ciertas circunstancias) enviar el asunto a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Comisión Interamericana recomendó a la Asamblea General que destacara la importancia para el Continente Americano de respetar a los derechos económicos, sociales y culturales; producto de ello han sido dos pronunciamientos expresos sobre la cuestión, aprobados por la Asamblea General de la OEA, a principios de la década de 1980⁷⁵.

La Convención Americana otorga a la Comisión funciones concretas en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, como la de recibir y examinar los informes que los Estados realizan en la materia, para que cumpla su misión de velar “porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos reformada por el Protocolo de Buenos Aires”⁷⁶.

75 Asamblea General: Resolución No. 510 (1980) y Resolución 510 (1981).

76 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 42.

Asimismo, el Protocolo de San Salvador destaca que la Comisión Interamericana podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el mismo, en todos o algunos de los Estados Partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General, o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado⁷⁷.

El Estatuto de la Comisión Interamericana fue aprobado por la Asamblea General de la OEA en su noveno período ordinario de sesiones, celebrado en La Paz, Bolivia, en octubre de 1979. Allí se destacan la naturaleza, los propósitos, la composición, la estructura, la sede, las reuniones, las funciones y las atribuciones de la Comisión y algunas disposiciones sobre su Secretaría Ejecutiva.

Dentro de sus funciones generales (aplicables a todos los Estados de la OEA, hayan o no ratificado los pactos o protocolos de derechos humanos del sistema interamericano) están la de formular recomendaciones a los gobiernos para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos, en del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, así como las disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a estos derechos; le concierne también preparar los estudios o informes que considere convenientes para el

77 Protocolo de San Salvador: artículo 19.7.

desempeño de sus funciones, solicitar a los gobiernos que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos y rendir un informe anual a la Asamblea General⁷⁸.

El artículo 20 del Estatuto indica, especialmente para los Estados que no son partes en la Convención Americana, que la Comisión debe prestar particular atención a la observancia de los derechos humanos mencionados en los artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad), II (igualdad ante la ley), III (libertad religiosa y de culto), IV (libertad de investigación, opinión, expresión y difusión), XVIII (derecho a la justicia) XXV (protección contra la detención arbitraria) y XXVI (derecho a proceso regular), contenidos en la Declaración Americana de 1948.

Esta previsión, que señala la preocupación de la Comisión en promover la observancia de estos derechos, de ninguna manera puede ser entendida como una limitación a la capacidad de la Comisión para recibir comunicaciones individuales contra cualquier Estado de la OEA, con respecto a los derechos económicos y sociales explicitados en la Declaración Americana. Como principio, no deben presumirse limitaciones del alcance de los derechos, ni de los mecanismos de tutela, si estas no están previstas expresamente. Más adelante, en el presente trabajo, se destacarán casos en los que la Comisión ha señalado que un

78 Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: artículo 18, incisos b, c, d y f.

Estado ha violado algunos derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la Declaración Americana de 1948.

2. Los derechos económicos, sociales y culturales en los informes especiales de la Comisión Interamericana

En el Informe Anual correspondiente a los años 1979 - 1980 la Comisión Interamericana indica que al examinar la situación de los derechos humanos en los distintos países, ha tenido que constatar la relación orgánica entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y el descuido de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política, por otra⁷⁹.

Más adelante, la Comisión indica que el elemento social de la obligación jurídica asumida por todo gobierno en materia de derechos económicos, sociales y culturales es procurar la realización de las aspiraciones sociales y económicas de su pueblo siguiendo un orden que dé prioridad a las necesidades básicas de salud, nutrición y educación. La prioridad de “los derechos de supervivencia” y “las necesidades básicas” es una consecuencia natural del derecho a la seguridad personal⁸⁰.

79 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 1979 - 1980, capítulo VI, párrafo 2.

80 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe Anual 1979 - 1980, capítulo VI, párrafo 6.

La Asamblea General de la Organización recomendó, en 1990, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizar un estudio preliminar, el cual finalizó con la inclusión en el Informe Anual 1991 de un capítulo dedicado a los campos en los cuales tienen que tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos, de conformidad con la Declaración Americana y la Convención Americana, dando “particular atención” a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha recurrido en muchas oportunidades a confeccionar y publicar la situación general de derechos humanos dentro de un Estado miembro de la OEA, paralelamente a la tramitación de peticiones individuales concretas. Generalmente la Comisión toma la decisión de llevar adelante esta tarea cuando posee elementos de suficiente entidad que llaman la atención de la misma.

Los primeros informes sobre países que elaboró la Comisión Interamericana tienen una estructura rudimentaria (aunque de un valor incalculable por el impacto que produjeron); con posterioridad se ha avanzado en cuanto a los enfoques generales y a la calidad del trabajo desde el punto de vista de la técnica jurídica.

En materia de derechos económicos, sociales y culturales el trabajo de la Comisión no ha sido uniforme, aunque siempre estuvo presente; en primer lugar, debe señalarse que existen informes sobre países

que contienen capítulos especiales sobre derechos económicos, sociales y culturales en los primeros años de trabajo (como el informe sobre Nicaragua de 1981⁸¹ y el séptimo informe sobre Cuba de 1983, aunque en este último no hay un capítulo especial, sino diferentes capítulos donde se abordan el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la alimentación, los niveles de nutrición y malnutrición, la salud y la educación⁸²).

Pero luego, esta tendencia fue dejada de lado hasta que, entre 1997 y el año 2001, la Comisión tomó la decisión de jerarquizar su trabajo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, a través de su competencia para examinar la situación de los derechos humanos dentro de un país. Los informes producidos en este período poseen capítulos específicos sobre derechos económicos, sociales y culturales⁸³.

En estos informes generales, es valioso el encuadre jurídico que realiza la Comisión para señalar las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, refiriendo inequívocamente

81 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Nicaragua (1981); capítulo IX.

82 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Séptimo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba (1983); capítulos IX, X, XI, XII, XIII, y XIV.

83 Informe sobre Brasil (1997) capítulo II; Informe sobre México (1998) capítulo VIII; Tercer Informe sobre Colombia (1999) capítulo III; Segundo Informe sobre Perú (2000) capítulo VI; Quinto Informe sobre Guatemala (2001) capítulo III; Tercer Informe sobre Paraguay (2001) capítulo V.

al artículo 26 de la Convención Americana sobre derechos humanos, y al concepto de desarrollo progresivo que contiene el mismo⁸⁴, integrando las disposiciones de la Carta de la OEA⁸⁵.

La Comisión Interamericana expresa que lo esencial en esta materia es que los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en las normas internacionales que vinculen a un Estado, tengan plena vigencia en la vida cotidiana de cada habitante, garantizando de este modo un mínimo de condición de vida digna a los mismos; remarca también que el carácter progresivo del deber de realización de estos derechos, no implica que un Estado pueda demorar la toma de todas aquellas medidas que sean necesarias para hacerlos efectivos.

Por el contrario, tiene la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a su completa

84 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998), párrafo 590; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo V; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú (2000), capítulo VI.

85 Por ejemplo, en el Informe sobre Brasil, de 1997, la Comisión señala “... La adopción de medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales es un compromiso internacional asumido por Brasil al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos según su artículo 26, que señala que esos derechos son los “contenidos en la Carta de la OEA...”. Al respecto, la Carta de la OEA en su Artículo 33 indica que entre los objetivos básicos de su desarrollo integral, convenidos por los países en la Carta, se encuentran la igualdad de oportunidades, y la distribución equitativa de la riqueza y de la renta” (capítulo II, párrafo 1).

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

realización. La Comisión considera, finalmente que, por ningún motivo, el carácter progresivo de los derechos significa que un Estado puede diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para su completa realización⁸⁶.

La Comisión también ha enfatizado que el Protocolo de San Salvador no inaugura la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano: “... El hecho de que todavía no haya entrado en vigencia este Protocolo, sin embargo, en modo alguno significa que en el ámbito del sistema interamericano se carezca de normas que tutelan de manera directa los derechos económicos, sociales y culturales y que generan obligaciones internacionales para el Estado colombiano. El artículo 26 de la Convención Americana requiere que los Estados Partes adopten “providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional... para lograr progresivamente, por vía legislativa u otros medios apropiados, la plena efectividad” de tales derechos. Como ya ha dicho anteriormente, la Comisión, “si bien el artículo 26 no enumera medidas específicas de ejecución, dejando que el Estado determine las medidas administrativas, sociales, legislativas o de otro tipo que resulten más apropiadas, expresa la obligación jurídica por parte del Estado de encarar dicho proceso de determinación y de adoptar medidas progresivas en ese campo. El principio del desarrollo progresivo establece

86 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (1999) capítulo III, párrafos 5 y 6

que tales medidas se adopten de manera que constante y consistentemente promuevan la plena efectividad de esos derechos”. Por otra parte, la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en la reforma efectuada a través del Protocolo de Buenos Aires, en diferentes artículos, entre los que se destacan el 33, 44 y 48, consagra diferentes derechos económicos, sociales y culturales⁸⁷.

En varios informes se hace hincapié en el contenido sobre derechos económicos, sociales y culturales de la Declaración Americana de 1948, y sus efectos jurídicos vinculantes para los Estados de la OEA⁸⁸.

En el análisis global, la Comisión también recurre a las obligaciones contraídas por los Estados conforme sean partes en otros instrumentos internacionales; particularmente ha señalado deberes establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en diferentes convenios de la Organización Internacional del Trabajo⁸⁹.

87 *Ibidem*: capítulo III, párrafo 4.

88 Ver Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, (1999) capítulo III, párrafo 4: ...“la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en sus artículos XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI y XXII enumera muchos de estos derechos. Como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Declaración Americana tiene plenos efectos jurídicos y los Estados miembros de la OEA están obligados por ella”.

89 Ver, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1999), capítulo III; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú (2000), capítulo VI.

El carácter indivisible e interdependiente de todos los derechos humanos forma parte de los puntos resaltados por la Comisión cuando estudia capítulos referidos a los derechos económicos, sociales y culturales, dentro de los informes generales sobre un Estado miembro de la OEA⁹⁰.

Una constante en estos informes es hacer énfasis en el impacto sobre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, que proviene de la injusta distribución de la riqueza y las condiciones de extrema pobreza⁹¹. La distribución equitativa de la renta es fundamental para combatir la pobreza, desde el punto de vista de la Comisión Interamericana, y para esta el Estado está obligado a llevar a cabo dicha política con base en la Carta de la OEA (para todos los Estados Partes en dicha entidad) y la Convención Americana de Derechos Humanos, (para los Estados que la han ratificado). La extrema pobreza repercute negativamente, a juicio de la Comisión, en el disfrute de todos los derechos humanos y en el propio sistema democrático⁹².

-
- 90 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001); capítulo V, párrafo 4.
- 91 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil (1997), capítulo II, párrafo 1; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998), párrafo 590; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2001), párrafo 50.1.
- 92 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001) capítulo V, párrafo 17.

El trabajo que realiza la Comisión para expedirse sobre derechos económicos, sociales y culturales es complejo; habitualmente se auxilia con indicadores y estudios especiales para concluir si hay o no regresión en el disfrute de aquellos derechos. Por ello, la Comisión Interamericana recurre a informes de otras entidades, tanto nacionales como de cooperación internacional, que otorgan índices para ser considerados⁹³.

En estos informes generales se trabaja sobre el análisis de algunos derechos económicos, sociales y culturales en particular, como la *educación*⁹⁴, y para ello se estudian índices tales como porcentajes de analfabetismo. Las condiciones del derecho a la *salud* son otra constante en estos informes, tanto en el espectro

93 En el Tercer Informe sobre Paraguay (2001), la Comisión recurre a consideraciones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, estudios conjuntos de los bancos Africano de Desarrollo, Asiático de Desarrollo, Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Banco Interamericano de Desarrollo; igualmente, se recurre al Informe sobre Desarrollo Humano realizado por el PNUD (capítulo V, párrafos. 7 a 12). En el Quinto Informe sobre Guatemala (2001) la Comisión recurrió a estudios de Minugua y el Banco de Guatemala, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y a las conclusiones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

94 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2001), capítulo III, D; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998); en las recomendaciones, la Comisión solicita al Estado de México que continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas de alfabetización para los adultos e indígenas (párrafo 607).

de la salud pública como en las condiciones sanitarias en el marco habitacional⁹⁵.

En muchos de los informes bajo análisis, se estudia la situación de vulnerabilidad de la *niñez*⁹⁶, y en particular la de niños y niñas que viven en la calle⁹⁷.

-
- 95 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2001), capítulo III, E (en este estudio se analizan además las tasas de mortalidad infantil y la Comisión llega a la conclusión de que las principales causas de muerte varían según la condición socioeconómica, la etnia y el género, poniendo énfasis en la desnutrición; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo V F (apoyándose en un estudio del Círculo Paraguayo de Médicos, la Comisión indica que la oportunidad de acceder a la salud tiene directa relación con la situación económica de la población, con las bajas condiciones sanitarias del contexto y con las políticas públicas del Ministerio de Salud, resaltando los brotes epidémicos de varias enfermedades durante 1999 y aspectos relativos a la salud materno infantil; párrafos. 45 - 46); Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998); en las recomendaciones, la Comisión solicita al Estado de México que incremente las inversiones en el área de salud, con el objetivo de garantizar a toda la población el acceso a los servicios básicos (párrafo 606).
- 96 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo VII (de particular interés es el tratamiento del trabajo infantil -*ítem E-*, maltrato, explotación sexual y abuso que sufren niñas y niños - *ítem F* - y sobre los niños y las niñas en el sistema de salud -*ítem H*-); Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú (2000), capítulo VIII.
- 97 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Quinto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (2001), capítulo XII, B; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo VII D.

Igualmente, la Comisión ha encontrado en varias oportunidades las diferencias que existen en cuanto al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, entre la población urbana y la población rural⁹⁸.

La Comisión, ha enfatizado igualmente en aspectos relacionados con el derecho al trabajo y a otros derechos derivados de la relación laboral⁹⁹; algunas veces se subrayan problemas de trabajos forzados o ataques a dirigentes sindicales por su condición de tales.

-
- 98 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1999), capítulo III; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo V D (con énfasis en la mala distribución de la tierra); Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, (1997) párrafo 47.c.
- 99 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (2001), capítulo V E; párrafos 35 a 43. La Comisión aborda los derechos sindicales, el derecho al trabajo, y a la seguridad social, en especial las condiciones de trabajo, el incumplimiento del salario mínimo por parte de empresas y otros sectores de la economía, la contratación de mano de obra infantil, la violación al horario máximo de trabajo y la falta de cobertura médica y previsional. Asimismo, constata persecuciones sindicales y despidos de trabajadores por organizar un sindicato. En torno a la seguridad social, recurre a un estudio de la Organización Internacional del Trabajo que revela la dramática situación en la materia y la falta de transparencia de la administración de fondos del sistema; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil (1997), capítulo VII (referido a los derechos humanos de los trabajadores y trabajadoras rurales).

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

Cabe indicar que en los informes sobre países donde hay capítulos específicos sobre derechos económicos, sociales y culturales, igualmente estos se tocan en otros capítulos, como los que se refieren a pueblos indígenas y a derechos de las mujeres¹⁰⁰.

Otros informes sobre países, realizados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que no tienen capítulos especiales sobre derechos económicos, sociales y culturales, de todas formas los abordan en el tratamiento de los derechos de algún sujeto en particular.

En el Informe sobre El Salvador¹⁰¹, la Comisión no se aboca a un estudio pormenorizado de los derechos económicos, sociales y culturales, pero enumera los artículos pertinentes de la Carta de la OEA y enfatiza que ha considerado conveniente incluir un Capítulo en el cual se reseñan algunos indicadores socio-económicos sobre El Salvador, “con el propósito de presentar una visión más completa de la situación general del país”. Este tratamiento es similar al que se realiza en otros informes posteriores, como el producido

100 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en México (1998), capítulo IX, Conclusiones y recomendaciones finales, párrafo 744 (con relación a pueblos indígenas); capítulo IX, Conclusiones y recomendaciones finales, párrafo 752 (con relación a derechos de las mujeres).

101 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en El Salvador (1979), capítulo XI. (Si bien el capítulo se llama “derechos económicos y sociales”, no realiza un estudio pormenorizado de los mismos, sino aspectos muy generales).

por la Comisión Interamericana respecto a Guatemala en 1993¹⁰².

En el Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití (1979), la Comisión evalúa, desde la perspectiva de la Carta de la OEA y la Declaración Americana de 1948, los derechos a la educación y a la preservación de la salud y el bienestar¹⁰³, y el derecho al trabajo y a una justa remuneración¹⁰⁴.

Muchos informes abordan los derechos sindicales en el marco de violaciones graves a derechos civiles y políticos, como un indicador más de la conexión entre todos los derechos humanos. Así, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Argentina (1980), la Comisión Interamericana hace hincapié en los derechos laborales, particularmente en la restricción de los derechos sindicales y gremiales, y la situación sindical (en especial a la de los dirigentes sindicales que fueron perseguidos o encarcelados y a la prohibición de realizar una huelga)¹⁰⁵; este abordaje se realiza de forma similar en los informes sobre Bolivia (1981); Chile (1985); Paraguay (1985); Suriname

102 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (1993); capítulo I.

103 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití (1979); capítulo VIII.

104 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Haití (1979); capítulo IX.

105 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Argentina (1980); capítulo VIII.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

(1985); Paraguay (1987); Colombia (1993), y Venezuela (2003)¹⁰⁶.

Igualmente, la Comisión ha mostrado preocupación en algunos informes sobre países, con respecto a la situación de los derechos humanos de las personas trabajadoras migrantes y sus familias¹⁰⁷.

El informe más pormenorizado sobre el derecho al trabajo fue efectuado por la Comisión Interamericana con respecto a Cuba, en 1983¹⁰⁸; particularmente se analizan el derecho a la selección de ocupación y movilidad laboral, las condiciones de trabajo, en particular

106 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia (1981); capítulo V; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile (1985) capítulo X; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (1985); capítulo VI “Derechos sindicales”; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Suriname (1985) capítulo VI; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (1987), capítulo VI; Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1993), Conclusiones, párrafos 10-11. Cabe destacar que aquí la relación es directa con el contexto de violencia política; y Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Venezuela (2003) capítulo VII.

107 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana (1999) capítulo IX.

108 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Séptimo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, 1983, capítulo X.

lo referente a la remuneración, el descanso y el despido con expediente, otras características del sistema laboral y la situación de los derechos colectivos laborales (libertades sindicales, el derecho de huelga y la negociación colectiva, y la participación de las personas que trabajan en la administración de las empresas).

En varios informes se identifica a pueblos y población indígena como quienes más sufren violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, cabe hacer mención específica a los informes sobre Guatemala (1983) y Suriname (1985)¹⁰⁹. Asimismo, en el segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, realizado en 1993, la Comisión Interamericana aborda diferentes cuestiones

109 Ver, por ejemplo, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, 1983, y Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Suriname (1985) capítulo VIII. La Comisión señala que hay dos grupos que han sido algo abandonados en el examen de los derechos humanos: los “Bush Negroes” y los Amerindios. En cuanto a la situación cultural, se destacó que la identidad cultural de los diferentes subgrupos de la población surinamesa está orgullosoamente preservada y en general es respetada por los integrantes de los diferentes grupos. Abundan las iglesias, los templos, las mezquitas, los clubes, organizaciones sociales y restaurantes étnicos, lo que es testimonio de la diversidad de este pueblo. También es evidente una integración considerable. Los casamientos entre los diferentes grupos sociales son corrientes, así como la conversión de los orientales a las sectas cristianas. Se está llevando a cabo la asimilación de algunos “Maroons” y en menor grado la de algunos Amerindios, provocada en gran medida por las difíciles condiciones que se viven en el interior y los atractivos económicos y las oportunidades que ofrecen las ciudades de la costa.

sobre derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas. Un capítulo especial se refiere a los derechos a la propiedad y los territorios indígenas, el respeto a los derechos culturales, y un ítem general sobre la vigencia de los derechos humanos de los indígenas¹¹⁰. También, en el informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, publicado por la Comisión Interamericana en 1997, un factor de preocupación y estudio ha sido cómo han impactado determinadas actividades de desarrollo (explotación petrolífera, apertura de caminos, asentamientos humanos) en los derechos humanos de los habitantes del interior (particularmente varias etnias indígenas milenarias: Quichuas, Shuar, Huaorani, Secoyas, Sionas, Shiwiar, Cofanes y Achuar)¹¹¹.

110 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Segundo Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia (1993) capítulo XI.

111 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Informe sobre la situación de los derechos humanos en el Ecuador (1997): “El ejercicio del derecho a la vida y a la seguridad e integridad física está necesariamente vinculado y, de diversas maneras, depende del entorno físico. Por esa razón, cuando la contaminación y la degradación del medio ambiente constituyen una amenaza persistente a la vida y la salud del ser humano, se comprometen dichos derechos” ... “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, que sigue imponiendo obligaciones internacionales a todos los Estados miembros, reconoce el derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de la persona en el artículo I, y refleja la interrelación entre el derecho a la vida y el derecho a la salud en el artículo XI, el cual prescribe la preservación de la salud y el bienestar del individuo. Esta preocupación prioritaria por la

(Continúa en la página siguiente)

Finalmente, en el Informe sobre Guatemala del año 2003, llamado “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala”, la Comisión ha efectuado consideraciones en torno a la discriminación y exclusión social de los pueblos indígenas, cómo les afecta particularmente la pobreza, y la situación de niños y niñas indígenas, de los cuales un 67% padecen, al momento de la confección del informe, desnutrición crónica. Igualmente merece atención de la Comisión la situación de la tierra indígena¹¹².

También en capítulos especiales dentro de los informes sobre países que abordan los derechos de niños y niñas, se puntualizan cuestiones atinentes a los derechos económicos, sociales y culturales.

preservación de la salud y el bienestar del individuo queda reflejada en el artículo 4 de la Convención Americana, que garantiza el derecho a la vida, y en el artículo 5, que garantiza el derecho a la integridad física, psíquica y moral...” “...El derecho a la vida, consagrado en el artículo 4 de la Convención Americana es, como se señala en el capítulo IV de este informe, fundamental en el sentido de que no es derogable y constituye la base para el ejercicio de todos los demás derechos. El artículo 4 protege el derecho de toda persona a que se respete su vida: “Este derecho estará protegido por la ley... Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”. El derecho a que se respete la vida individual no se limita, sin embargo, a la protección contra la muerte provocada de manera arbitraria. Los Estados Partes deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física. La contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en su debido caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas.

112 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala” (2003), capítulo IV B y E.

En esta dirección, en el cuarto informe sobre Guatemala de 1993, la Comisión destaca que la mayoría de la población infantil guatemalteca sufre condiciones inaceptables de mortalidad, desnutrición, pobreza familiar, desescolarización y fracaso escolar, y de trabajo irregular¹¹³. Por su parte, el informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana, realizado por la Comisión, describe los índices en educación, tasas de analfabetismo y asistencia escolar. También subraya que la temprana inserción de los menores al trabajo ha traído como consecuencia el frecuente abandono de su educación, para limitarse a desempeñar trabajos que, en la mayoría de ocasiones, son mal remunerados, pero cuyo pago representa el sustento diario para ellos y sus familias. Finalmente, se aborda la problemática de la prostitución infantil¹¹⁴.

El informe sobre los desafíos de la democracia en Guatemala enfoca las consecuencias de la pobreza sobre niños y niñas, el analfabetismo, el trabajo infantil, el tráfico a través de la práctica de la adopción, la situación de niños y niñas de la calle, y el trabajo infantil¹¹⁵.

113 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala (1993), capítulo X.

114 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en la República Dominicana (1999) capítulo XI.

115 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala” (2003) capítulo VI.

En otros informes, la Comisión hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales dentro de capítulos particulares sobre derechos humanos de las mujeres; destaca cómo la desigualdad y la discriminación repercuten crudamente en el disfrute de aquellos derechos para mujeres y niñas. Así, a título de ejemplo, en el Informe sobre los desafíos de la democracia en Guatemala, de 2003, la Comisión Interamericana trata la situación de la mujer guatemalteca en el capítulo V, donde se aborda la discriminación histórica que subsiste, las medidas que ha puesto en marcha el Estado para combatirla, las dificultades y carencias legislativas y la violencia contra la mujer.

En uno de los acápite, se aborda la cuestión atinente a los derechos de la mujer en la esfera laboral; el incumplimiento del principio de igual remuneración por igual tarea, malas condiciones de trabajo, acoso, y falta de adecuada inspección y supervisión del Estado. Igualmente, se toma en consideración que un alto porcentaje de mujeres trabaja en el sector informal.

En lo atinente al acceso a los servicios esenciales, la Comisión constata que la pobreza tiene un impacto desproporcionado para las mujeres en Guatemala. Con respecto a la educación, el informe trata la disparidad en el acceso en todos los niveles de la misma, para las mujeres con respecto a los hombres¹¹⁶.

116 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala” (2003) capítulo V 1. F y L.

El informe, igualmente, aborda el acceso a los servicios de salud, y las cuestiones específicas de la salud reproductiva, mortalidad materna y el embarazo precoz¹¹⁷. Las recomendaciones de la Comisión hacen énfasis en un abordaje integral de género para la política pública del Estado, y en la necesidad de tomar medidas concretas con relación a determinados derechos económicos, sociales y culturales¹¹⁸.

Finalmente, hay que indicar que en otro tipo de informes especiales que produce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, también existen referencias a los derechos económicos, sociales y culturales. Tal es el caso del Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas¹¹⁹ y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas¹²⁰.

117 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala” (2003) capítulo V 2.

118 Comisión Interamericana de derechos Humanos: “Justicia e inclusión social, los desafíos de la democracia en Guatemala”, (2003), párrafo 327.

119 OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998, original: español.

120 OEA/Ser.L/V/II.108, Doc. 62, 20 de octubre de 2000, original: español.

3. Los derechos económicos, sociales y culturales en las peticiones individuales ante la CIDH

El Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que cualquier persona, grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida, en uno o más Estados miembros de la OEA, pueden presentar comunicaciones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno o algunos de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Protocolo de San Salvador sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Protocolo sobre la Abolición de la Pena de Muerte; la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; y la Convención Interamericana para Prevenir Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer¹²¹.

Igualmente, la Comisión puede iniciar un trámite por sí misma (*motu proprio*) si considera que están dados los requisitos para ello¹²².

Existe la posibilidad de llegar a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales por la vía indirecta (a través del principio de no discriminación), cuando la misma afecte primariamente determinados

121 Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: artículo 23.

122 *Ibidem*: artículo 24.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

derechos civiles y políticos. Tal es el caso resuelto por la Comisión Interamericana en la petición 11.625 *María Eugenia Morales de Sierra*, donde los peticionarios alegaban que el Código Civil de Guatemala dispone, entre otros preceptos que se consideran discriminatorios, que una mujer casada solamente puede ejercer una profesión o tener un empleo cuando ello no perjudique sus funciones de “madre y ama de casa”, e igualmente que el marido puede oponerse a las actividades de la mujer fuera del hogar de su esposa, cuando “tenga razones justificadas”.

La Comisión señaló que “...Las disposiciones en cuestión han sido defendidas dentro del marco del derecho interno sobre la base de que sirven para proteger a la familia, en particular a los hijos. Sin embargo, no se ha demostrado vínculo alguno entre el condicionamiento del derecho de la mujer casada a trabajar a la aprobación del esposo, o la subordinación del control por la esposa del patrimonio conyugal al del marido, y la protección efectiva de la familia o los hijos. Al imponer estas y otras formas de subordinación del rol de la esposa, el Estado priva a la mujer casada de su autonomía para elegir y adoptar opciones en su desarrollo y sustento personal. Esta legislación, más específicamente por la manera en que hace depender el derecho de la mujer a trabajar del consentimiento de su esposo, niega a la mujer el derecho equitativo a buscar empleo y beneficiarse de la mayor autodeterminación que ello comporta.

Se oponga o no el esposo de la víctima –en este caso María Eugenia de Sierra– a que esta ejerza su profesión, ello no resulta decisivo a este respecto. El análisis apunta al hecho de que la legislación infringe la esfera personal de la víctima de una manera que no se puede justificar. El solo hecho de que el esposo de María Eugenia Morales de Sierra se pueda oponer a que ella trabaje, mientras que ella no tiene derecho a oponerse a eso, implica una discriminación. Esta discriminación tiene consecuencias desde el punto de vista de su presencia en la sociedad guatemalteca, y refuerza hábitos culturales respecto a los cuales la Comisión ha comentado en su Informe sobre la Condición de la Mujer en las Américas. Como mujer casada, la ley no le acuerda los mismos derechos o el mismo reconocimiento que a otros ciudadanos y no puede ejercer las mismas libertades que estos en la realización de sus aspiraciones. Esta situación tiene un efecto pernicioso en la opinión pública de Guatemala, y en la posición y la condición de María Eugenia Morales de Sierra dentro de su familia, la comunidad y la sociedad...”¹²³.

Pasamos a considerar, a continuación, algunos de los informes producidos por la Comisión Interamericana en la tramitación de casos individuales, donde específicamente se ha hecho referencia a la violación de derechos económicos, sociales y culturales contenidos

123 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *María Eugenia Morales de Sierra*, (11.625); Informe 4/01; 19 de enero de 2001; párrafos 49-50.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

en la Declaración Americana, a la Convención Americana y al Protocolo de San Salvador; o al menos se ha establecido la admisibilidad del asunto.

En el caso de la Tribu Ache, la Comisión Interamericana tuvo que entender en una comunicación individual por la cual se denunciaba persecución de los integrantes de esta tribu, incluyendo el asesinato, venta de niños, negación de atención médica y medicinas durante epidemias, malos tratos y tortura, condiciones de trabajo inhumanas y, finalmente, hechos tendientes a destruir su cultura.

La Comisión Interamericana concluyó que existían violaciones imputables al Estado, de los derechos a la vida, libertad y seguridad (artículo I); del derecho a la constitución y a la protección de la familia (artículo VI), del derecho a la preservación de la salud y el bienestar (artículo XI), del derecho al trabajo y a una justa retribución (artículo XIV) y del derecho al descanso y a su aprovechamiento (artículo XV), todos de la Declaración Americana. Igualmente, la Comisión realizó un análisis sobre la destrucción del lenguaje, música tradicional y prácticas religiosas¹²⁴.

La resolución del caso de la Tribu Ache tiene un aporte valioso para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales; en efecto, de la misma se desprende que la Comisión ha resuelto que se encuentra

124 Comisión Interamericana de Derechos humanos: Caso *Tribu Ache* (1802), 27 de mayo de 1977; en Informe Anual 1977, capítulo III, páginas 34 -35.

inequívocamente dentro de su competencia el poder estudiar, tramitar y resolver bajo el sistema de comunicaciones individuales, violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales que se encuentran establecidos en la Declaración Americana de 1948.

El caso Yanomani tuvo su origen en la omisión del gobierno brasileño de tomar medidas de protección para dicho pueblo indígena frente a incursiones masivas de personas en el área en que vivían, lo cual ocasionó la ruptura de la organización social, e introdujo enfermedades que derivaron en un gran número de muertes y en la prostitución. Igualmente, la política indígena del gobierno derivó en la pérdida de tierras y traslados forzados, y la ley que creó el Parque Indígena Yanomani fue permanentemente violada. Los peticionarios alegaron violación a varios derechos, entre ellos la preservación de la salud y el bienestar, y la educación. La Comisión Interamericana concluyó, luego de su estudio del asunto, que el Gobierno había violado, en perjuicio de los indios Yanomani, los derechos a la vida, libertad y seguridad, residencia y tránsito, y finalmente el derecho a la preservación de la salud y el bienestar¹²⁵.

En un caso iniciado en el año 1979 contra Cuba, derivado de una comunicación individual en torno a la situación jurídica y condiciones de detención carcelaria

125 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Yanomani* (7615) 5 de marzo de 1985; punto resolutorio No. 1.

de Eduardo Capote Rodríguez, la Comisión Interamericana resolvió que existía violación a varios derechos civiles y políticos, e igualmente al derecho a la preservación de la salud y el bienestar, contenido en el artículo XI de la Declaración Americana de 1948¹²⁶.

El caso de Milton García Fajardo y otros¹²⁷ tuvo su origen en el despido de 142 trabajadores realizado por las autoridades aduaneras de Nicaragua, luego de que se declarara ilegal una huelga en la que habían participado en reclamo de mejoras laborales, la cual fuera reprimida bajo el uso desproporcionado de la fuerza por parte de la policía. Los peticionarios alegaron violación a los derechos a la integridad personal, garantías judiciales, indemnización por error judicial, asociación, y protección judicial, todos consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Si bien el Estado había opuesto que existía *litispendencia* del mismo asunto ante otra instancia internacional (la Organización Internacional del Trabajo), la Comisión desechó ese argumento en su informe sobre admisibilidad¹²⁸.

126 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Eduardo Capote Rodríguez* (6091), 8 de marzo de 1982.

127 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Milton García Fajardo y Otros* (11.381), 11 de octubre de 2001.

128 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Milton García Fajardo y Otros* (11.381); Informe 14/97 (admisibilidad), 12 de marzo de 1997.

Con respecto al fondo, aunque la petición no solicitaba a la Comisión que se expidiera sobre los derechos económicos, sociales y culturales, esta decidió hacerlo aplicando el principio *iura novit curia*. Así, afirma que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, a través del desarrollo progresivo, y recuerda que la Declaración Americana dispone que toda persona tiene derecho al trabajo, al descanso y a la seguridad social en el sentido progresivo¹²⁹.

Igualmente, considera que “...los derechos económicos de los trabajadores aduaneros entran en el marco de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por la Convención Americana en su artículo 26. Las violaciones de los derechos de los trabajadores son claras cuando se habla de los principios de legalidad y retroactividad, así como de la protección de las garantías judiciales. Las violaciones por parte del Estado de Nicaragua determinan los perjuicios económicos y postergan los derechos sociales de los peticionarios... La Comisión estima que en el presente caso el Estado nicaragüense, en vez de adoptar medidas de desarrollo progresivo en beneficio de los trabajadores aduaneros, buscó reducir sus derechos, ocasionándoles perjuicios graves en sus derechos económicos y sociales...”¹³⁰.

129 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Milton García Fajardo y Otros* (11.381), 11 de octubre de 2001; párrafos 95 - 96.

130 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Milton García Fajardo y Otros* (11.381), 11 de octubre de 2001, fondo, párrafos 95 y 101.

Además de concluir que el Estado era responsable de violar el artículo 26 de la Convención, también en este caso la Comisión efectuó consideraciones en torno a las obligaciones de un Estado que ha firmado el Protocolo sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), indicando que la mejor doctrina de interpretación de derecho de los tratados, o de cualquier disposición de derechos humanos, estima que aunque no se encuentre en vigor un tratado, los países que lo firmaron no pueden imponer reglas en su contra¹³¹.

El caso *Jorge Odir Miranda Cortez y Otros*¹³² contra El Salvador fue introducido en el año 2000, alegando los peticionarios violaciones de los derechos a la vida, a la integridad personal, a la igualdad ante la ley, a la protección judicial, y a los derechos eco-nómicos, sociales y culturales, todos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en concordancia con la obligación de respeto y garantía y del deber de adoptar las disposiciones de derecho interno, establecidas en los artículos 1 y 2 del Pacto de San José.

También en la petición, se alegaron violaciones a la Declaración Americana de 1948, y al artículo 10 (derecho a la salud) del Protocolo de San Salvador. Los

131 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Milton García Fajardo y Otros* (11.381), 11 de octubre de 2001; párrafo 98, y párrafos 111, 112.

132 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Jorge Odir Miranda Cortez y Otros* (12.249), Informe 29/01, (admisibilidad), 7 de marzo de 2001.

hechos que motivaron la denuncia radicaban en la abstención del Estado en proporcionar a 27 personas portadoras del virus del VIH los medicamentos que integran la triple terapia necesaria para impedirles la muerte y mejorar su calidad de vida.

En su informe sobre admisibilidad, la Comisión señala que no tiene competencia para establecer de manera autónoma, violaciones al artículo 10 del Protocolo de San Salvador a través del sistema de peticiones individuales; sin embargo, la Comisión sí afirma que puede utilizar dicho Protocolo (y sus previsiones) en la interpretación de otras disposiciones aplicables, a la luz de lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana¹³³.

En el año 2002, la Comisión declaró admisible un asunto por violación a varios derechos civiles y políticos de la Convención Americana, e igualmente al artículo 13 sobre el derecho a la educación contenido en el Protocolo de San Salvador, por una petición contra Brasil, originada en determinados hechos cuyas presuntas víctimas son los adolescentes acusados de cometer infracciones penales, y que se encuentran en custodia en las Unidades de la Fundación de Bienestar del Menor, en el Estado de São Paulo¹³⁴.

133 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Jorge Odir Miranda Cortez y Otros* (12.249), Informe 29/01, (admisibilidad), 7 de marzo de 2001, párrafos 47 y 49.1.

134 Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Adolescentes en custodia de la FEBEM* (12.328) Informe 39/02, (admisibilidad), 9 de octubre de 2002.

IV. Los derechos económicos, sociales y culturales en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

1. Composición, funcionamiento y marco normativo

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica, fue creada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³⁵. Es una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³⁶, y se compone de siete jueces o juezas, nacionales de los Estados miembros de la OEA, quienes ejercen sus funciones a título personal¹³⁷.

La Corte Interamericana posee dos competencias principales, una consultiva y otra contenciosa; destacaremos las líneas jurisprudenciales del Tribunal en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dentro de aquellas.

2. Los derechos económicos, sociales y culturales en las opiniones consultivas

La función consultiva de la Corte Interamericana está fijada en el artículo 64 del Pacto de San José de

135 Convención Americana sobre Derechos Humanos: capítulo VIII (artículo 52 y ss.).

136 Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979): artículo 1.

137 *Ibidem*: artículo 4.

Costa Rica; en él se indica, primeramente, que podrán solicitar la interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos, los órganos enumerados en el Capítulo X de la Carta de la OEA y cualquier Estado miembro de dicha entidad ¹³⁸.

A renglón seguido, la Convención faculta para acudir en función consultiva a cualquier Estado miembro de la Organización de los Estados Americanos, para solicitar opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y la Convención Americana de Derechos Humanos u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en las Américas ¹³⁹.

El desarrollo de la función consultiva de la Corte ha sido de gran riqueza para el fortalecimiento del sistema interamericano de derechos humanos; en buena medida, ello se debe a la propia consideración amplia que ha tenido el Tribunal, tanto en cuanto al alcance de su competencia consultiva, como en la interpretación del contenido de diferentes derechos humanos que se encuentran en instrumentos internacionales ¹⁴⁰.

138 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 64.1.

139 *Ibidem*: artículo 64.2.

140 Ver Salvioli, Fabián: *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*; particularmente el acápite sobre la función consultiva de la Corte Interamericana pp. 260-271. En “XXXV Session d’enseignement, Dossier documentaire”, Vol II, ed. Institut International des Droits de l’homme, Strasbourg, 2004.

Cabe establecer, como punto de partida, que la Corte tiene competencia para interpretar aspectos que conciernen a derechos económicos, sociales y culturales contenidos en cualquier tratado, sea su objeto principal la protección de los derechos humanos u otro diverso, y se haya adoptado el mismo dentro o fuera de la Organización de los Estados Americanos, bajo la única condición de que sea parte en el mismo algún Estado miembro de la OEA. Así, la Corte Interamericana puede entender en su competencia consultiva, por ejemplo, sobre cualquier norma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales u otros instrumentos adoptados en la Organización de las Naciones Unidas.

Ello se desprende de la primera opinión consultiva resuelta por la Corte Interamericana, emitida a solicitud de Perú. En dicha ocasión, el Tribunal consideró que su función consultiva puede ejercerse “...en general, sobre toda disposición, concerniente a la protección de los derechos humanos, de cualquier tratado internacional aplicable en los Estados Americanos, con independencia de que sea bilateral o multilateral, de cuál sea su objeto principal, o de que sean o puedan ser partes del mismo Estados ajenos al Sistema Interamericano”¹⁴¹.

141 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Otros tratados. Objeto de la función consultiva de la Corte* (artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC 1/82, de 24 de setiembre de 1982. Serie A N 1, párrafo 58; San José, 1982.

Particularmente valiosa resulta la posibilidad de que la Corte se expida sobre las obligaciones que derivan de la Declaración Americana de 1948 con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, entendiendo la Declaración como el desarrollo de los derechos humanos que se encuentran en la Carta de la OEA.

Así, la Corte Interamericana ha reafirmado su propia competencia al respecto cuando señaló que "... el artículo 64.1 de la Convención Americana autoriza a la Corte para, a solicitud de un Estado miembro de la OEA, o en lo que les compete, de uno de los órganos de la misma, rendir opiniones consultivas sobre la interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en el marco y dentro de los límites de su competencia en relación con la Carta (de la OEA) y la Convención (Americana sobre Derechos Humanos) u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos..."¹⁴².

Un Estado de la OEA podrá, teniendo en cuenta correctamente la letra y el espíritu del artículo 64.2 de la Convención Americana, solicitar la compatibilidad entre cualquiera de sus disposiciones internas (incluida la Constitución Nacional) y las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales que deriven de cualquier instrumento internacional que le sea aplicable.

142 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Interpretación de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre e el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC 10/89, de 14 de julio de 1989. Serie A N 10, párrafo 48; San José, 1989.

Por ser la función consultiva un medio para ayudar a los Estados a cumplir mejor sus obligaciones de derechos humanos, es factible que un Estado miembro de la OEA acuda a la Corte Interamericana para solicitar un dictamen sobre la compatibilidad entre un proyecto de ley y los instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales que le vinculen; dicha posibilidad se desprende de la jurisprudencia que ha emitido el propio Tribunal, que se declaró competente para conocer en un pedido que le formulara Costa Rica, con respecto a la compatibilidad entre ciertas disposiciones de un proyecto de reforma constitucional con el Pacto de San José¹⁴³.

La responsabilidad internacional del Estado surge por la acción (o la inacción) de cualquiera de sus poderes; en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, la aprobación de medidas legislativas ocupa un espacio privilegiado, sin menosclar lo mucho que puede hacerse desde el poder ejecutivo y la trascendental función tutelar de los órganos encargados de administrar justicia. Cuando un Estado adopta una ley por medio de la cual se violan las obligaciones asumidas por el mismo en materia de derechos económicos, sociales y culturales, surgirá su responsabilidad internacional; en este sentido, cabe destacar la emisión de la opinión consultiva No. 14, en la cual la Corte señaló que “... la expedición de una ley

143 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización*. Opinión Consultiva OC 4/84, del 19 de enero de 1984. Serie A N 4, párrafo 58; San José, 1984.

manifestamente contraria a las obligaciones asumidas por el Estado al ratificar o adherir a la Convención, constituye una violación de esta, y en el caso de que esa violación afecte derechos y libertades protegidos respecto de individuos determinados, genera responsabilidad del Estado¹⁴⁴. Si bien ha sido valiosa la identificación una posible violación del Pacto de San José por la sanción de una norma, erróneamente el Tribunal ligó el surgimiento de la responsabilidad internacional a la existencia de un daño. Más adelante, la jurisprudencia del Tribunal evolucionó en un sentido más acorde con el derecho internacional contemporáneo, y la noción de daño ha quedado como un elemento ajeno a la constitución de responsabilidad del Estado cuando existe una ley interna violatoria del derecho internacional¹⁴⁵.

Las opiniones consultivas No. 17 y 18 tocan algunos aspectos atinentes a los derechos económicos, sociales y culturales.

En la primera de ellas, referida a la condición jurídica y social de niñas y niños, la Corte ha tomado en cuenta para emitir su sentencia diferentes instrumentos

144 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Responsabilidad internacional por expedición y aplicación de leyes violatorias de la Convención Americana sobre Derechos humanos* (artículos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC 14/94, del 9 de diciembre de 1994. Serie A N 14, párrafo 58; San José, 1984.

145 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Suárez Rosero* (Ecuador) Fondo) párrafo 98, Sentencia del 12 de noviembre de 1997.

jurídicos sobre la niñez, entre ellos la Declaración de Ginebra de 1994, adoptada por la Unión Internacional para la Protección de la Infancia; la Declaración de los Derechos del Niño (y de la niña) que fuera aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1959; y otros que fueron aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985); las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio, 1990); y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad, 1990) además, naturalmente, de la Convención sobre los Derechos de la Niñez (1989).

También la Corte Interamericana nombra en su Opinión Consultiva No. 17 otros instrumentos importantes, como el Convenio No. 138 de la Organización Internacional del Trabajo, y el Protocolo de San Salvador (Anexo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴⁶.

La Corte ha enfatizado que el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños (y niñas) se ha relacionado con las posibilidades del Estado obligado (artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño (y de la Niña), el cual debe

146 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Condición jurídica y derechos humanos del niño*, Opinión Consultiva OC 17/02, de 28 de agosto de 2002. Serie A N 17, párrafos. 26-27; San José, 2002.

realizar el mayor esfuerzo, de manera constante y deliberada, para asegurar el acceso de los niños (y las niñas) a esos derechos, y el disfrute de los mismos, evitando retrocesos y demoras injustificadas y asignando a este cumplimiento los mayores recursos disponibles¹⁴⁷.

Más adelante, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el marco de la fundamentación que llevó a la emisión de la Opinión Consultiva No. 17, ha hecho hincapié en cuestiones de derechos económicos, sociales y culturales, referidas particularmente a la condición de niños y niñas. Particularmente, se destacan aspectos que hacen al derecho a la educación y el cuidado de la salud, y afirmó que “... La verdadera y plena protección de los niños (y las niñas) significa que estos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales...”¹⁴⁸.

En la Opinión Consultiva No.18, sobre la condición jurídica de las personas migrantes indocumentadas, la Corte Interamericana se adentró en la difícil situación de vulnerabilidad por la que aquellas atraviesan, específicamente para reclamar, en el plano nacional, derechos derivados de relaciones laborales, en particular cuando se les niega el acceso a la justicia por su situación irregular, violando igualmente los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

147 *Ibidem*: párrafo 81.

148 *Ibidem*: párrafo 137.8.

La Corte señaló que la no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley a favor de todas las personas son elementos constitutivos de un principio básico y general relacionado con la protección de los derechos humanos; igualmente, el Tribunal observó que el deber de respeto y garantía obliga a los Estados a no practicar discriminación alguna, para concluir que en el estado actual del derecho internacional general, el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley, y no discriminación, pertenece al orden público internacional (*ius cogens*). Como consecuencia de ello, los Estados deben abstenerse de realizar acciones que, de cualquier manera, vayan dirigidas a crear situaciones de discriminación, de derecho o de hecho¹⁴⁹.

Más adelante, en su opinión, la Corte Interamericana realiza una descripción en lo que se refiere a los derechos de las personas trabajadoras que son migrantes indocumentadas, auxiliándose de algunas normas que contiene la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios (y Trabajadoras Migratorias) y sus Familias, partiendo de la propia definición de “persona trabajadora migrante”. Estos párrafos resultan de gran valor para los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente para el derecho al trabajo y aquellos que derivan de la relación laboral: “...Los

149 Corte Interamericana de Derechos Humanos: *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC 18/03, de 17 de setiembre de 2003. Serie A N 18, párrafos 70 - 110; San José, 2003.

derechos laborales surgen necesariamente de la condición de trabajador (o trabajadora). Una persona que ingresa a un Estado y entabla relaciones laborales, adquiere sus derechos humanos laborales en ese Estado de empleo, independientemente de su situación migratoria, puesto que el respeto y garantía del goce y ejercicio de estos derechos debe realizarse sin discriminación alguna”¹⁵⁰.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca que si una persona migrante indocumentada es contratada para trabajar, inmediatamente se convierte en titular de derechos laborales que corresponden a todo trabajador o trabajadora¹⁵¹.

De igual forma, el Tribunal indicó que la obligación de respeto y garantía de los Estados se proyecta también a las relaciones entre particulares, lo cual es de suma importancia en lo que hace al derecho al trabajo y los derechos derivados de la relación laboral; por ello, los empleadores privados deben respetar los derechos humanos de las personas que trabajan para ellos, y el Estado debe velar por que en aquellas relaciones se respeten los derechos humanos ya que, de lo contrario, puede resultar igualmente responsable¹⁵².

La Corte Interamericana pone como ejemplo de violación directa de los derechos de las personas que trabajan, la denegación del derecho a la pensión de un

150 *Ibidem*: párrafo 133.

151 *Ibidem*: párrafo 136.

152 *Ibidem*: párrafos 146 y 152.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

trabajador o trabajadora migrante, que cotizó y cumplió con todo requisito exigido legalmente a cualquier trabajador o trabajadora, o como el de una persona que trabaja que acude al órgano judicial correspondiente para reclamar por sus derechos sin que este le proporcione las debidas garantías, ni protección judiciales¹⁵³, y luego identifica al principio pro operario (propio del derecho laboral) como parte del principio pro persona (propio del derecho internacional de los derechos humanos)¹⁵⁴.

El Tribunal ha reseñado algunos de los derechos laborales que deben ser salvaguardados por los Estados a los trabajadores y trabajadoras migrantes, que son titulares de los mismos con independencia de su situación migratoria; entre ellos, la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, los derechos correspondientes a la asociación y libertad sindical, la negociación colectiva, el salario justo por el trabajo realizado, la seguridad social, las garantías judiciales y administrativas, la duración de jornada razonable, las condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), el derecho al descanso, y el derecho a indemnización¹⁵⁵.

La Corte Interamericana reflexiona en el sentido de que esos derechos laborales fundamentales garantizan a la persona que trabaja y a su familia el disfrute de una

153 *Ibidem*, párrafo 154.

154 *Ibidem*, párrafo 156.

155 *Ibidem*, párrafo 157.

vida digna; recogiendo el sentido de muchas normas que protegen los derechos humanos en el plano laboral, el Tribunal señala que el trabajo debe ser una forma de realización y una oportunidad para que la persona que trabaja desarrolle sus aptitudes, habilidades y potencialidades, y logre sus aspiraciones, en aras de alcanzar su desarrollo integral como ser humano¹⁵⁶.

3. Los derechos económicos, sociales y culturales en los casos contenciosos

La Corte Interamericana, además de su función consultiva, puede conocer en casos contra un Estado que haya ratificado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siempre que este también hubiera formulado expresamente una declaración especial de aceptación de la competencia contenciosa del Tribunal¹⁵⁷. Siendo dicha posibilidad facultativa, el Tribunal ha establecido por jurisprudencia que, una vez efectuada la declaración de aceptación, esta se convierte en una “cláusula pétreo”, y por ende, el reconocimiento no puede ser retirado por declaración posterior del Estado. Una acción de este tipo no provoca ningún efecto para los casos en trámite, ni para los que se presenten mientras el Estado siga siendo parte de la Convención Americana¹⁵⁸.

156 *Ibidem*, párrafo158.

157 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 62.

158 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Tribunal Constitucional* (competencia), sentencia de 24 de setiembre de 1999.

Solo la Comisión y los Estados se encuentran facultados para elevar un caso a la Corte¹⁵⁹. Igualmente, para que un asunto contencioso llegue al Tribunal, es necesario que el mismo ya haya tramitado ante la Comisión Interamericana¹⁶⁰.

Según el Reglamento de la Corte, una vez que se admitió la demanda, las presuntas víctimas, sus familiares o sus representantes debidamente acreditados podrán presentar sus solicitudes, argumentos y pruebas en forma autónoma durante todo el proceso¹⁶¹, siendo por ende partes en el contencioso contra el Estado.

Solo en un asunto de los que llegaron a la Corte hasta la fecha, la Comisión y los representantes de las víctimas solicitaron que el Tribunal condene al Estado por violación al artículo 26 de la Convención. El resto de los casos han sido por violaciones a diferentes derechos civiles y políticos contemplados en el Pacto de San José de Costa Rica. No obstante, en algunos de estos últimos, la Corte Interamericana hizo referencia directa a diferentes aspectos que hacen a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

Un primer criterio a considerar es que la Corte tiene competencia indubitable para declarar la responsabilidad

159 Convención Americana sobre Derechos Humanos: artículo 61.

160 Si bien el Pacto de San José no dice nada al respecto, así lo resolvió la Corte Interamericana en el asunto *Viviana Gallardo y otras*, resolución de 8 de setiembre de 1983, San José, 1983.

161 Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: artículo 23.

internacional de los Estados Partes en el Pacto de San José de Costa Rica, por violaciones al artículo 26 del mismo; si bien en la oportunidad en que llegó un asunto de estas características al Tribunal, este decidió no analizar la posible violación a la norma, ello ha sido por las características particulares del caso y de ninguna manera por cuestiones de incompetencia, tal como se desprende de la decisión adoptada por la Corte que se analizará más adelante (caso Torres Benvenuto “Cinco Pensionistas”).

Una segunda cuestión hace al derecho a la libertad de asociación, que la Corte Interamericana interpretó en un caso aplicándolo a la libre asociación sindical, efectuando importantes consideraciones sobre derechos laborales en el cuerpo de la sentencia, y ordenando la reincorporación de trabajadores despedidos en la parte dispositiva (caso Baena).

Un tercer aspecto a tener en cuenta son algunos casos donde las víctimas pertenecían a pueblos indígenas: la Corte ha entendido al derecho a la propiedad desde una perspectiva colectiva, y en conexión directa con la protección de derechos culturales, e incluso el derecho al ambiente (caso de la Comunidad Mayagna Awá Tigni). En otros asuntos de violaciones masivas donde las víctimas pertenecían a pueblos indígenas, el Tribunal efectuó consideraciones interesantes con respecto al efecto de aquellas sobre la identidad cultural¹⁶².

162 En el caso de la *Masacre del Plan Sánchez*, la visión, en el tiempo de los hechos, que tenía el gobierno de Guatemala sobre el pueblo Maya como posible “base de expansión del comunismo internacional”, generó violaciones a los derechos civiles y políticos,
(Continúa en la página siguiente)

Una cuarta pauta de interés, en la jurisprudencia contenciosa del Tribunal, ha sido la consideración particular del derecho a la vida no solamente tomado como el derecho de una persona a no ser privada arbitrariamente de ella, sino como comprensivo de la satisfacción de necesidades básicas económicas, sociales y culturales; dándole su real dimensión, identificada bajo el concepto de vida digna (caso Villagrán Morales y Otros, de los Niños de la Calle).

Sin que pueda menoscabarse el carácter autónomo (como derechos humanos inherentes a las personas) de los derechos a la educación y a la cultura, exigibles a los Estados en el plano internacional, cuestiones atinentes a la educación y el respeto a la cultura fueron abordados por la Corte Interamericana cuando ha tenido que emitir decisiones en materia de reparaciones. Ello marca (una vez más) la indivisibilidad de los derechos humanos y desvirtúa la teoría de las generaciones de derechos. La jurisprudencia sobre

que han tenido consecuencias brutales y violaciones adicionales a los derechos económicos, sociales y culturales del pueblo como tal. Así, la Corte entendió que "...el Ejército de Guatemala, con fundamento en la "Doctrina de Seguridad Nacional", identificó a los miembros del pueblo indígena maya como "enemigos internos", por considerar que constituyan o podían constituir la base social de la guerrilla. Estos pueblos fueron víctimas de masacres y "operaciones de tierra arrasada" que significaron la destrucción completa de sus comunidades, viviendas, ganado, cosechas y otros elementos de supervivencia, su cultura, el uso de sus propios símbolos culturales, sus instituciones sociales, económicas y políticas, sus valores y prácticas culturales y religiosas..."; Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Masacre del Plan Sánchez* (fondo), párrafo 42.7; sentencia de 29 de abril de 2004.

reparación integral (que es aplicada por el Tribunal cuando se identifican violaciones a los derechos humanos), demuestra cómo ciertas violaciones a los derechos civiles y políticos de una persona, le generan a ella o a sus descendientes violaciones a algunos derechos económicos, sociales o culturales.

Este trabajo muestra como uno de sus resultados que en casos de desaparición forzada, al haber existido violación al derecho a la vida, los beneficiarios de la indemnización son los herederos de las víctimas. El Tribunal estableció que a los hijos de las víctimas debe garantizárseles (a través de la indemnización) la posibilidad de estudiar hasta una edad de veinticinco años¹⁶³.

Los Estados miembros de la OEA están obligados a garantizar el derecho a la educación, de acuerdo a la Declaración Americana y la Carta de la entidad. Dicha obligación se refuerza para los Estados Partes en el Pacto de San José (por el artículo 26) y el Protocolo de San Salvador (artículo 13). Es evidente que una persona en edad de estudiar puede verse dificultada o impedida de ejercer su derecho a la educación cuando su padre o madre han sufrido violación al derecho a la vida por hechos imputables al Estado.

Es por ello que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha fijado el criterio reparatorio, desde

163 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso: *Velásquez Rodríguez* (indemnización compensatoria), sentencia de 21 de julio de 1989, párrafo 48; Caso *Godínez Cruz* (indemnización compensatoria), sentencia de 21 de julio de 1989, párrafo 46.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

su primer caso contencioso resuelto. La jurisprudencia posterior ha sido algo oscilante en la materia, ya que si bien este postulado fue seguido más tarde en decisiones de la Corte frente a situaciones análogas¹⁶⁴, dejó de considerarse por algún tiempo a partir del caso Neira Alegría contra Perú, y luego fue retomado en un asunto donde se condenó a Trinidad y Tobago por la condena y aplicación de la pena de muerte en violación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos: “...Dado que el Estado privó arbitraria y deliberadamente de la vida a Joey Ramiah, a pesar de que existían medidas provisionales de protección ordenadas por la Corte a su favor, destinadas a evitar esa ejecución hasta tanto los órganos del sistema interamericano de derechos humanos se hubieran pronunciado con carácter definitivo sobre la materia de este caso, y es presumible que con ello causó perjuicios a la señora Carol Ramcharan y al hijo que tuvo con esta, Joanus Ramiah, la Corte considera apropiado establecer, en equidad, que Trinidad y Tobago debe proporcionar a la mencionada señora Ramcharan una indemnización de US \$50.000 (cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América) o su equivalente en dólares de Trinidad y Tobago (TTD) para el sustento y educación de Joanus Ramiah...”¹⁶⁵.

164 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso: *Aloeboetoe* (reparaciones), sentencia de 10 de setiembre de 1993, párrafo 85.

165 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Hilaire, Constantine, Benjamin y otros*; (reparaciones), párrafo 216; sentencia de 21 de junio de 2002.

En el caso de los hermanos Gómez Paquiyauri nuevamente la Corte ha establecido, dentro de las reparaciones, un monto de dinero para atender específicamente las necesidades en materia de educación de la hija de una de las víctimas: “...como medida de satisfacción, el Estado deberá establecer una beca de estudios hasta el nivel universitario, a favor de Nora Emely Gómez Peralta, la cual incluirá, además, materiales educativos, textos de estudio, uniformes y útiles escolares...”¹⁶⁶.

El Tribunal entendió en el caso de un estudiante de biología de la Universidad de San Marcos de Perú, que realizaba además algunas labores pedagógicas cuando fue detenido arbitrariamente por agentes del Estado, y luego víctima de otras violaciones, por ejemplo, al derecho a la integridad, durante su cautiverio de varios años. Dentro de las peculiaridades de la reparación, en su sentencia, la Corte Interamericana indicó que “...la vía más idónea para restablecer el proyecto de vida de Luis Alberto Cantoral Benavides consiste en que el Estado le proporcione una beca de estudios superiores o universitarios, con el fin de cubrir los costos de la carrera profesional que la víctima elija, así como sus gastos de manutención durante el período de tales estudios en un centro de reconocida calidad académica escogido de común acuerdo entre la víctima y el Estado...”¹⁶⁷.

166 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Hermanos Gómez Paquiyauri*, (fondo y reparaciones), párrafo 237; sentencia de 8 de julio de 2004.

167 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Cantoral Benavídez* (reparaciones), párrafo 80; sentencia de 3 de diciembre de 2001.

A diferencia de los asuntos anteriores examinados (Velásquez Rodríguez, Godínez Cruz, Aloboetoe, Constantine y Gómez Paquiyauri), en el caso Cantoral Benavídez la privación ilegítima de la libertad y las condiciones en que se llevó a cabo la misma le generaron igualmente a la víctima la imposibilidad de seguir estudiando en la Universidad de San Marcos; al ser posible la restitución integral, la Corte Interamericana ordena al Estado en su sentencia de reparaciones una serie de obligaciones en torno a la educación de la víctima, porque aquella hacía parte de su proyecto de vida; como se verá más adelante, una concepción jurídica novedosa de la Corte Interamericana ha sido desarrollar este concepto de proyecto de vida.

a) Las decisiones de la Corte Interamericana sobre el artículo 26 de la Convención

A la Corte casi no le han llegado asuntos donde se invocaron violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales. Fue con el caso Torres Benvenuto (o de los Cinco pensionistas), presentado en el año 2001, la primera vez que la Comisión Interamericana solicitó a la Corte que condenara a Perú por violar varios artículos de la Convención Americana, entre ellos el artículo 26.

Cuando tuvo que expedirse sobre el caso, la Corte Interamericana afirmó que los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva, y que su desarrollo progresivo (citando un pronunciamiento del Comité de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas) se debe medir en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales, en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión, en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas (como se daba en el asunto bajo análisis), no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

Por ello, la Corte desestimó la solicitud del pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de dicho caso¹⁶⁸.

El Juez García Ramírez, en un voto separado, evaluó in extenso la cuestión de la progresividad prevista en el artículo 26 del Pacto de San José, afirmando que cabe suponer que la Corte podrá examinar esta relevante materia en el futuro, y destacando que los derechos económicos, sociales y culturales no tienen menor rango que los civiles y políticos, y que ambas categorías constituyen, en su conjunto, el estatuto básico del ser humano en la hora actual.

El Estado, debe aplicar el mayor esfuerzo a la pronta y completa efectividad de los derechos económicos,

168 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Cinco pensionistas* (fondo). Sentencia de 28 de febrero de 2003, párrafos 147 - 148. Serie C N 98, San José, 2003.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

sociales y culturales, disponiendo para ello de los recursos a su alcance y evitando retrocesos que mermen ese estatuto básico; finalmente, al interpretar la dimensión individual de los derechos económicos, sociales y culturales, señala que la misma se traduce en una titularidad, asimismo, individual: de interés jurídico y de un derecho correspondiente, que pudieran ser compartidos, por supuesto, con otros miembros de una población o de un sector de esta¹⁶⁹.

De la sentencia del caso Cinco Pensionistas se infiere la competencia de la Corte Interamericana para tratar violaciones al artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, bajo los criterios fijados (situación representativa de los derechos de un conjunto de la población), teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y evaluando el desarrollo progresivo en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, no debería requerirse un número determinado de víctimas; la propia Corte en su sentencia ha subrayado la dimensión individual de los derechos económicos, sociales y culturales¹⁷⁰.

¹⁶⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Cinco pensionistas* (fondo). Sentencia de 28 de febrero de 2003, Serie C N 98, *voto razonado del Juez García Ramírez*, San José, 2003.

¹⁷⁰ Una observación sobre este punto fue hecha en el voto individual del Juez Vicente De Roux.

b) La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre derechos económicos, sociales y culturales con respecto a otros artículos de la Convención Americana

Se analizarán algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde las violaciones a derechos no contemplados por el artículo 26 de la Convención, igualmente merecieron razonamientos del Tribunal, por la dimensión y el componente económico, social y cultural de los derechos vulnerados.

- **El derecho a la propiedad colectiva: relaciones con los derechos culturales y el derecho al ambiente**

En el caso de la comunidad Mayagna Awas Tigni¹⁷¹, el derecho a la propiedad establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha sido aplicado por la Corte Interamericana desde la perspectiva colectiva o comunal de los pueblos indígenas, y ligado indisolublemente a aspectos relacionados tanto al derecho al ambiente como al ejercicio de derechos culturales.

Así, el Tribunal, aplicando las normas de interpretación establecidas en el artículo 29 de la Convención, enfatizó que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que

171 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni*, (fondo y reparaciones), sentencia de 31 de agosto de 2001.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal. Posteriormente hace precisiones sobre el concepto de propiedad en las comunidades indígenas, su forma comunal, la estrecha relación de los indígenas con la tierra como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción, sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras¹⁷².

La consideración convergente entre derechos civiles y políticos, y derechos económicos, sociales y culturales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al aplicar el derecho a la propiedad en el caso *Mayagna Awas Tigni*, fue destacada en un voto individual del juez García Ramírez, donde este afirmó que la sentencia se sitúa en un punto de convergencia entre derechos civiles y derechos económicos, sociales y culturales¹⁷³.

Por su parte, otros dos magistrados del Tribunal han hecho hincapié, en sus votos razonados, sobre el ejercicio

172 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni*, (fondo y reparaciones), párrafos 148-149. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

173 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni*, (fondo y reparaciones), sentencia de 31 de agosto de 2001, voto razonado del Juez Sergio García Ramírez párrafo 17; Secretaría de la Corte, San José, 2001.

de los derechos culturales de los pueblos indígenas en relación con el uso y goce efectivo de sus tierras, ya que sin estos: "...estarían privados de practicar, conservar y revitalizar sus costumbres culturales, que dan sentido a su propia existencia, tanto individual como comunitaria. El sentimiento que se desprende es en el sentido de que, así como la tierra que ocupan les pertenece, a su vez ellos pertenecen a su tierra. Tienen, pues, el derecho de preservar sus manifestaciones culturales pasadas y presentes, y el de poder desarrollarlas en el futuro..."¹⁷⁴.

- **Los derechos económicos, sociales y culturales como elementos de la dignidad de la persona y del derecho a la vida**

Uno de los conceptos más novedosos y valiosos acuñados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido el de proyecto de vida. La primera vez que el Tribunal se refirió al mismo fue en el caso de María Elena Loayza Tamayo. En su sentencia, la Corte indicó que este "... atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones, que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas... El daño al

174 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni*, (fondo y reparaciones), sentencia de 31 de agosto de 2001, voto razonado conjunto de los Jueces Antonio Cancado Trindade y Alirio Abreu Burelli, párrafo 8; Secretaría de la Corte, San José, 2001.

La protección de los derechos económicos, sociales y culturales

proyecto de vida implica la pérdida o el grave menoscabo de oportunidades de desarrollo personal, en forma irreparable o muy difícilmente reparable ...”¹⁷⁵.

Es un año después de esta decisión, en el caso Villagrán Morales, conocido como el caso de los niños de la calle, cuando el Tribunal se decide a entender el concepto de derecho a la vida conjuntamente como el derecho a vivir con dignidad y a no ser privado arbitrariamente de la vida¹⁷⁶.

La Corte puso de manifiesto que, cuando un Estado no evita que los niños y niñas sean lanzados a la miseria, les hace víctimas de una agresión por la cual se les priva de unas mínimas condiciones de vida digna, que les impiden el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, a pesar de que todo niño y toda niña tienen derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos¹⁷⁷.

Un voto razonado conjunto de dos jueces de la Corte, en el caso Villagrán Morales, abunda en conceptualizar los derechos económicos, sociales y culturales

175 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Loayza Tamayo*, (reparaciones), párrafos. 147 y 150, sentencia de 27 de noviembre de 1998.

176 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Villagrán Morales y otros* (fondo y reparaciones), párrafo 144. Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

177 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Villagrán Morales y otros* (fondo y reparaciones), párrafo 191. Sentencia de 19 de noviembre de 1999.

como contenido del proyecto de vida y, por ende, del derecho a la vida misma¹⁷⁸.

No ha de escapar al análisis que se efectúa de esta sentencia, la condición de niños de la calle de las víctimas. El caso Villagrán Morales ha significado un paso muy valioso hacia la toma de conciencia, necesaria en todos los ámbitos, sobre la pobreza como fenómeno violatorio sistemático de los derechos humanos, la indivisibilidad de los mismos, y las condiciones económicas, sociales y culturales básicas como parte integrante del propio derecho a la vida.

- **El derecho a la libertad de asociación, derechos sindicales y algunos derechos derivados de la relación laboral**

En el caso Baena, la Corte tuvo que entender sobre la destitución arbitraria de doscientas setenta personas empleadas públicas de sus puestos de trabajo, las cuales habían sido acusadas de complicidad con una asonada militar, luego de su participación en una huelga y manifestación desarrollada en las calles de Panamá, por reclamos de tipo laboral.

178 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Villagrán Morales y otros* (fondo y reparaciones), sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto razonado conjunto de los jueces Cançado Trindade y Abreu Burelli, párrafo 4. "...La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos".

El Tribunal dejó claro que, cuando un Estado firma el Protocolo de San Salvador, debe abstenerse de realizar cualquier acto contrario al objeto y fin del mismo, aún antes de su entrada en vigor¹⁷⁹.

En el caso Baena, la Corte Interamericana ha realizado interesantes apreciaciones sobre aspectos relacionados con el derecho al trabajo y la libre asociación en materia sindical: en primer lugar, el Tribunal afirma que, en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador o trabajadora, debe resguardarse el debido proceso legal, para luego sostener que los despidos efectuados tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida¹⁸⁰.

Particularmente sobre la libre asociación, el Tribunal destacó que la misma debe ser analizada en relación con la libertad sindical, definiendo los componentes que la integran, e indicó que esta reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores (y trabajadoras) y “se enmarca en el corpus juris de los derechos humanos...”¹⁸¹.

179 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Baena* (fondo), párrafo 99; sentencia de 2 de febrero de 2001.

180 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Baena* (fondo), párrafos 133 - 134; sentencia de 2 de febrero de 2001.

181 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Baena* (fondo), párrafos 156, 158 y 159; sentencia de 2de febrero de 2001.

En su resolución sobre el caso, la Corte ha concluido –entre otros aspectos– que el Estado era responsable de la violación al derecho a la libertad de asociación, consagrado en el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y ordenó el reintegro de los trabajadores a sus puestos de labor o, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos¹⁸².

Algunos autores señalan con acierto que “...Lamentablemente, este último caso trató el tema de las libertades sindicales pero solo por la vía del derecho de asociación contemplado en la Convención Americana, sin referir al artículo 26 y su interpretación e integración por medio de una diversidad de fuentes, en especial las normas relativas al Desarrollo Integral contenidas en la Carta de la OEA, reformada por los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua...”¹⁸³.

En efecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos pudo, en este caso, haber declarado la violación por parte de Panamá al artículo 26 de la Convención,

182 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Baena* (2001) párrafos 160, 166 y 172, y punto resolutivo No. 7.

183 Rodríguez Rescia, Víctor: “Los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del sistema interamericano: mecanismos para su protección”. En: *Instituto Interamericano de Derechos Humanos: XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos (derechos económicos, sociales y culturales), Estudios de Casos, Documentos de Referencia*, IIDH, San José, 2004 (sin numeración de páginas).

sin poder excusarse en que la Comisión Interamericana no lo había invocado. El principio *iura novit curia* (derivado de la jurisprudencia arbitral en el derecho internacional) otorga al ente que juzga la posibilidad de aplicar derecho no alegado cuando se desprenda de las circunstancias fácticas del caso. En varias ocasiones, y desde sus decisiones iniciales en materia contenciosa, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aplicado el principio *iura novit curia*¹⁸⁴.

- **Algunas prestaciones adicionales del Estado en materia económica, social y cultural derivadas de las sentencias de reparaciones de la Corte Interamericana**

Como ya se ha expresado, en numerosas oportunidades y desde su primera sentencia, la Corte Interamericana ordenó a los Estados considerados responsables a prestar asistencia específica en ciertos aspectos de educación, salud o vivienda de víctimas o familiares de estas, como parte de las reparaciones ordenadas.

Con una proyección mayor que la indicada, en las reparaciones establecidas en uno de los casos tramitados contra Guatemala, la Corte Interamericana le ordenó al Estado fijar una beca anual de estudios

¹⁸⁴ Salvioli, Fabián. *Postulados emergentes de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación al Derecho Internacional Público*; p. 158; Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, 1997.

general: “... En lo que se refiere a las garantías de no repetición de los hechos del presente caso, como parte del reconocimiento público de la víctima, el Estado deberá establecer una beca, con el nombre de Myrna Mack Chang, que cubra el costo integral de un año de estudios en antropología en una universidad de prestigio nacional. Dicha beca deberá ser otorgada por el Estado de forma permanente todos los años...”¹⁸⁵.

Los criterios de reparación de la Corte Interamericana tuvieron su derivación más valiosa en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, cuando al Estado de Suriname le fueron ordenadas por el Tribunal determinadas obligaciones, con base en un análisis que afirma que en la indemnización fijada para los herederos de las víctimas se ha previsto una suma para que los hijos menores puedan estudiar hasta una determinada edad. Sin embargo, estos objetivos no se logran solo otorgando una indemnización, sino que es preciso, también, que se ofrezca a los niños una escuela donde puedan recibir una enseñanza adecuada y una asistencia médica básica, ordenando entonces la reapertura de la escuela y la puesta en condiciones del dispensario médico existente¹⁸⁶.

185 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Mack Chang*, (fondo y reparaciones), párrafo 285; sentencia de 25 de noviembre de 2003.

186 Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso *Aloeboetoe* (reparaciones), párrafo 96, sentencia de 10 de setiembre de 1993.

V. Consideraciones finales

Los derechos económicos, sociales y culturales son (y deben considerarse así) derechos humanos fundamentales de las personas, universales e interdependientes con los derechos civiles y políticos, y tienen su base en la dignidad humana.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos tiene como punto de partida para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la Carta de la OEA y la Declaración Americana de 1948. El resto de los instrumentos vincularán, en mayor o menor grado, a los Estados en la medida en que estos los hayan firmado o ratificado.

La Convención Americana reconoce a los derechos económicos, sociales y culturales entre los derechos protegidos, y consagra el derecho al desarrollo progresivo de los mismos en su artículo 26, el cual debe integrarse armónicamente con la Carta de la OEA, en todos los casos, y con el Protocolo de San Salvador para los Estados que se encuentren vinculados al mismo.

La Comisión Interamericana ha desarrollado (aunque no suficientemente) su capacidad para entender en violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales; si bien es en los informes sobre países donde encontramos más trabajos de la Comisión Interamericana en este sentido, en el trámite de las comunicaciones individuales también ha quedado definitivamente consolidada su competencia.

Es evidente que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como máximo órgano del continente en la materia, tiene un papel fundamental en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. El Tribunal no ha desarrollado hasta el momento su máxima potencialidad en este aspecto; cabe avanzar decididamente en la comprensión no solamente de los derechos civiles y políticos “en clave social”, o en la rica tarea interpretativa de la función consultiva de la Corte, sino también en la determinación de violaciones autónomas a los derechos económicos, sociales y culturales.

Existe para ello base jurídica suficiente, tanto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (conjugado con la Carta de la OEA, la Declaración Americana o el Protocolo de San Salvador), como en el mencionado Protocolo para los derechos a la educación y a la libre asociación sindical.

Será clave que las organizaciones de la sociedad civil y los peticionarios en casos individuales argumenten, y la Comisión y la Corte Interamericanas realicen una aplicación congruente desde una perspectiva pro persona y pro sociedad, tal como se deduce inequívocamente de la letra, el objeto y fin de la Convención Americana. Cada vez que ello no suceda, se postergará sin razón la hora en que todas las personas disfruten de sus derechos económicos, sociales y culturales como contenido inequívoco de la dignidad humana.