

Los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano y en el Sistema Universal de protección de los Derechos Humanos

*Florentín Meléndez**

I. Sistema Interamericano¹

1. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La Declaración Americana, adoptada por la Asamblea General de la OEA en marzo de 1948, fue prácticamente el primer instrumento internacional que incorporó un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración Americana reconoce los siguientes derechos: derecho a constituir una familia y a recibir protección (VI); derecho de protección a las mujeres

* Miembro de la Asamblea General del IIDH. Miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1 En la marco de la OEA, también se ha aprobado la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, en 1951.

en estado de gravidez o en época de lactancia, así como a todo niño o niña a gozar de protección, cuidados y ayuda especiales (VII); derecho a la salud y a la asistencia médica (XI); derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda (XI); derecho a la educación en condición de igualdad de oportunidades, y derecho a recibir gratuitamente la educación primaria (XII); derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y de los descubrimientos científicos (XIII); derecho a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor (XIII); derecho al trabajo (XIV); derecho al descanso y a la recreación (XV); derecho a la seguridad social en casos de desocupación, vejez e incapacidad física o mental (XVI); y derecho a la propiedad privada (XXIII).

La Declaración Americana no contiene expresamente un sistema de protección por violación a los derechos reconocidos, pero el Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (20) faculta a la Comisión para recibir y examinar comunicaciones o denuncias individuales por violación a los derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales que reconoce la Declaración Americana, con respecto a los Estados que no hubieren ratificado y puesto en vigor la Convención Americana.

2. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana reconoce ampliamente los derechos civiles y políticos, pero también incorpora algunos derechos económicos y sociales, entre los que se pueden mencionar: derecho del hombre y la mujer a fundar una familia y a gozar de protección por parte del Estado (17); derecho de protección especial a la niñez (19); y derecho a la propiedad privada (21).

La Convención Americana (26) reconoce, asimismo, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales y establece al respecto que: “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 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”.

Esta disposición, si bien no da lugar a interpretar que la Convención Americana reconoce expresamente derechos de esta naturaleza, permite afirmar que es obligación convencional de los Estados, con base en la Carta constitutiva de la OEA, garantizar el aseguramiento de tales derechos, los cuales están reconocidos en distintos instrumentos del Sistema Interamericano.

La citada disposición convencional ya ha sido objeto de interpretación y aplicación extensiva por parte de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, tomando en cuenta, entre otras razones, que la Convención Americana no puede ser interpretada en el sentido de permitir a los Estados Partes, suprimir o limitar el goce y ejercicio de tales derechos, o excluir o limitar derechos que, como los derechos económicos, sociales y culturales, son inherentes al ser humano (art.29).

3. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)²

El Protocolo de San Salvador constituye el principal instrumento del sistema interamericano sobre la materia. Se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación, y reafirma la visión de integralidad entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos, considerando que los derechos inherentes a la persona humana constituyen un “todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana”.

El Protocolo de San Salvador reconoce un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se mencionan los siguientes: derecho

2 El Protocolo de San Salvador entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

al trabajo (6); derechos sindicales (8); derecho de huelga (8); derecho a la Seguridad Social en casos de vejez y de incapacidad física o mental (9), que comprende, al menos, la atención médica y la jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

El Protocolo también reconoce el fundamental derecho a la salud (10), que exige el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; el derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos (11); el derecho a la alimentación y a una nutrición adecuada (12); el derecho a la educación (13); el derecho a disfrutar de los beneficios de la cultura, a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico, y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que se es autor (14); el derecho a formar familia y a gozar de protección (15); el derecho de protección especial de la niñez, que comprende el derecho a medidas especiales que la condición de menor de edad requieren por parte de la familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de los padres, el derecho de los niños de corta edad a no ser separados de su madre, y el derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental (15); el derecho a protección

especial durante la ancianidad (17); y el derecho a recibir una atención especial en caso de disminución de las capacidades físicas o mentales (18).

Según el Protocolo, los Estados Partes adquieren diferentes obligaciones y compromisos, unos de carácter general y otros específicos. Entre las primeras cabe destacar: adoptar las medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos (1); adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos, es decir, el deber de adecuación legislativa (2); garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos, sin discriminación alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (3).

Entre las obligaciones específicas que adquieren los Estados Partes con respecto a ciertos derechos sociales, se pueden mencionar: adoptar las medidas necesarias que garanticen el pleno empleo, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos; ejecutar programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo (6); garantizar una remuneración que asegure condiciones

de subsistencia digna y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; la estabilidad de los trabajadores en sus empleos; y, en casos de despido injustificado, el derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo.

También se reconoce la obligación de garantizar la seguridad e higiene en el trabajo; la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro la salud, la seguridad o la moral. En los casos de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria, y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar. Se establece la limitación de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos (7).

Según el Protocolo, los Estados deberán garantizar la atención primaria de la salud; la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que, por sus condiciones de pobreza, sean más vulnerables (10).

Los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (11);

erradicarán la desnutrición (12); orientarán la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberán fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

La educación deberá capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. Se logrará que la enseñanza primaria sea obligatoria y asequible a todos gratuitamente; que la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza técnica y profesional, sea generalizada y accesible por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. Se establecerán programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos (13); se tomarán las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte. Se garantizará a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; se ejecutarán programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades, respetando su vocación o deseos; y se estimulará la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (17).

Con respecto a los límites y restricciones de los derechos reconocidos, el Protocolo de San Salvador establece que: “No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado” (4). También establece que solo de manera excepcional podrán establecerse dichas restricciones y limitaciones respecto de su ejercicio, mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida en que no contradigan el propósito y razón de los mismos (5).

El Protocolo de San Salvador dispone, además, de un sistema de protección restringido que establece, por una parte, el sistema de presentación de informes periódicos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los Estados Partes, y el sistema de comunicaciones o denuncias individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto a un reducido número de derechos, como el derecho a la educación y a la libertad sindical.

A este respecto el Protocolo establece que: “En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana

de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (19).

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, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial.

Los Consejos de la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Las reservas que pueden formularse al Protocolo solamente serán aquellas que versen sobre una o más disposiciones específicas, y siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo (20).

II. Sistema Universal³

1. Declaración Universal de Derechos Humanos

La Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce los siguientes derechos económicos, sociales y culturales: derecho de protección a la familia (16); derecho a la propiedad privada, individual y colectiva (17); derecho a la seguridad social, a condiciones satisfactorias y equitativas de trabajo, derecho de protección contra el desempleo, y derecho a la sindicalización (23); derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre y a gozar de vacaciones periódicas pagadas (24); derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, derecho a la salud, asistencia médica y los servicios sociales básicos; derecho a la alimentación y el vestido, derecho a la vivienda, derecho a seguro en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y vejez (25); derecho a la educación (26); derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico (27); y derecho de protección de los intereses morales y materiales por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor (27).

3 En Naciones Unidas se han aprobado varios instrumentos de distinta naturaleza, que hacen referencia al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales pueden mencionarse, a manera de ejemplo: la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza; la Declaración de los Derechos del Niño; la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; la Declaración sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición, etc.

La Declaración Universal no establece ningún tipo de mecanismo de protección de los derechos reconocidos, pero su protección puede ser objeto de supervisión y control por parte de diferentes órganos convencionales y extraconvencionales de las Naciones Unidas.

2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴

El Pacto establece que los derechos económicos, sociales y culturales se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana, y que el individuo, por tener deberes respecto de otras personas y de la comunidad a la que pertenece, está obligado a procurar el respeto, la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en el Pacto.

El Pacto, al igual que el Protocolo de San Salvador, reconoce una amplia gama de derechos, entre ellos: derecho de libre determinación (1); derecho al trabajo (6); derecho a fundar sindicatos y a afiliarse a los de su elección (8); derecho de huelga (8); seguridad social (9); protección de la familia (10); protección especial a las madres embarazadas (10); derecho de protección especial de la niñez (10); derecho de protección contra la explotación económica y social de la niñez (10); derecho a un nivel de vida digno (11); derecho a la alimentación y protección contra el hambre (11); derecho al vestido (11); derecho a la vivienda (11);

4 El Pacto fue aprobado en 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

derecho a la salud (12); derecho a la educación (13); derecho de participación en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de la protección de los intereses morales y materiales por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas (15).

El Pacto establece una serie de medidas y obligaciones para los Estados, entre las que se pueden destacar: la obligación de adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos reconocidos(2); garantizar el ejercicio de los derechos enunciados en el Pacto, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (2); asegurar a los hombres y mujeres por igual el goce de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto (3); asegurar una remuneración que proporcione, como mínimo, a todos los trabajadores, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; condiciones de existencia dignas; seguridad e higiene en el trabajo; igual oportunidad de ser promovidos dentro del trabajo; y descanso y disfrute del tiempo libre (7).

También se establece en el Pacto la obligación de conceder especial protección a las madres durante un

período de tiempo razonable antes y después del parto (10); de adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, y protegerlos contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para la moral y la salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley (10). Los Estados deben establecer los límites de edad por debajo de los cuales queda prohibido por ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (10).

Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para proteger a las personas contra el hambre (11); mejorarán los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales a favor de las personas (11); y lograrán la reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños (12). El Pacto prevé que los Estados promoverán el mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente (12); la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas (12); así como la creación de condiciones que aseguren a todos, asistencia y servicios médicos en caso de enfermedad (12).

La educación deberá orientarse, según el Pacto, hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y

del sentido de su dignidad, y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales (13). La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente (13).

Las limitaciones que permite el Pacto a los derechos económicos sociales y culturales son aquellas que estén determinadas por ley, y solo podrán afectarse en la medida compatible con su misma naturaleza y con el objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática (4).

Ninguna disposición del Pacto puede ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación, en medida mayor que la prevista en él (5).

Los Estados Partes se comprometen en el Pacto a presentar informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo (16). Tales informes se presentarán por etapas, en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto (17). Y serán presentados al Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas el cual, a su vez, podrá informar a la Asamblea General, como también lo puede hacer el Consejo Económico y Social, y podrán requerir la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, a fin de que se ocupen de prestar asistencia técnica.

El Pacto no dispone de un mecanismo de presentación de quejas, denuncias o comunicaciones individuales, tal como lo dispone el Protocolo de San Salvador.

III. Conclusiones

- La positivación de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido objeto de desarrollo por parte del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho constitucional comparado. No obstante aún falta desarrollar su reconocimiento y, especialmente, sus mecanismos de protección.
- La protección de los derechos económicos, sociales y culturales debe ser objeto de una visión integral, que comprenda también los derechos civiles y políticos, y los derechos de las grandes colectividades, a fin de potenciar en última instancia la dignidad, la igualdad y la libertad del ser humano.
- La vigencia y el aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales requiere, entre otros requisitos y exigencias, de voluntad política de los Estados, de políticas públicas en el ámbito económico, social y cultural, de la disponibilidad de recursos de diversa índole, y de la participación de la colectividad y de la cooperación internacional.
- Los mecanismos de protección, supervisión y control de los derechos económicos, sociales y culturales son deficientes o inexistentes en muchos

de los casos, y no han sido desarrollados de manera satisfactoria por los Estados, fundamentalmente por falta de voluntad política.

- La doctrina y la jurisprudencia internacional se han venido desarrollando progresivamente con respecto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han venido interpretando extensivamente la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, el Protocolo de San Salvador, y los artículos respectivos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (17, 17, 21 y 26) con respecto a la protección de estos derechos.
- Se requiere, por lo tanto, de un mayor desarrollo de la jurisprudencia nacional e internacional en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales pero, fundamentalmente, de una voluntad política firme y coherente de los Estados, y de acciones y políticas públicas concretas, a fin de satisfacer las aspiraciones legítimas de las grandes colectividades y las exigencias de los mencionados derechos.

Se requiere, en fin, crear las condiciones estructurales necesarias para que tales derechos sean realmente accesibles y puedan ser ejercidos por todos los seres humanos.