

EL DERECHO HUMANO A LA CULTURA Y SU PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Jorge Ulises Carmona Tinoco



Jorge Ulises Carmona describe los instrumentos internacionales que consagran derechos culturales en tanto derechos fundamentales, se refiere a sus contenidos y alcances, y se concentra en el estudio de los correspondientes mecanismos y procedimientos de protección en el ámbito de diversos regímenes normativos internacionales. Concluye que la supervisión internacional y presentación de informes periódicos nacionales son mecanismos insuficientes y propone, en lo conducente, cambios legislativos concretos, dotación de recursos pertinentes, y mayor cooperación internacional, en la inteligencia de que México tiene obligaciones pendientes que cumplir en la materia.

I. INTRODUCCIÓN

Si bien corresponde a los Estados el deber directo y primario del respeto, protección y satisfacción de los derechos fundamentales, los instrumentos internacionales juegan un papel central como fuentes normativas, estándares mínimos de referencia e instrumentos que sirven de fundamento y guía a las actividades interpretativas y argumentativas de los órganos internos de aplicación del derecho.

Esta idea se refuerza si se atiende a la jerarquía normativa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha otorgado a los tratados internacionales ratificados por México, que los sitúa en un escaño inferior a la Constitución pero superior a las leyes federales y al derecho de las entidades federativas.¹

México es parte de más de sesenta instrumentos internacionales, universales y regionales en materia de derechos humanos que, al haber sido ratificados y promulgados en el Diario Oficial de la Federación, se convirtieron en normas de derecho interno aplicables y exigibles.

Si bien la protección internacional de los derechos humanos es por regla general subsidiaria y complementaria de la que los propios Estados deben brindar en su orden interno, no cabe duda que en ocasiones se convierte en la última posibilidad al alcance de las personas para hacer realidad sus derechos fundamentales.

El tema de la cultura rebasa fácilmente cualquier pretensión de encasillamiento o delimitación exhaustiva, de ahí que proveerla de un andamiaje jurídico para su fomento y protección no sea tarea fácil; tampoco lo es darle expresión normativa, de manera que pueda afirmarse sin tropiezos la existencia de un derecho a la cultura o de derechos culturales como derechos humanos. No obstante lo anterior, su expresión normativa permite en el mundo de lo jurídico exigir al menos el cumplimiento de estándares mínimos de respeto, protección y satisfacción a los órganos del poder público, pero también supervisar que esto se cumpla, así sea de manera progresiva.

La presente colaboración tiene por objeto mostrar tan sólo un panorama del derecho a la cultura desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, así como el funcionamiento y la prospectiva de los mecanismos de protección internacional.

II. PANORAMA DEL MARCO NORMATIVO DE LA CULTURA EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Los instrumentos internacionales declarativos y convencionales, así como los informes, decisiones, resoluciones y documentos internacionales relacionados con la cultura forman un extenso catálogo normativo que evoluciona con tal rapidez que cualquier intento de exhaustividad quedaría pronto rebasado. Por tal motivo, en este apartado únicamente nos enfocaremos en los instrumentos internacionales específicos más representativos, especialmente los que consagran derechos humanos.

La cooperación internacional en la solución de problemas de carácter cultural es uno de los propósitos previstos en la Carta de las Naciones Unidas² (artículo 1.3), función que realiza sobre todo a través del Consejo Económico y Social (artículo 62 de la Carta de la ONU).

La preocupación mundial por la cultura y sus estrechos vínculos con la educación y la ciencia, sobre todo guiados por los propósitos del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tuvo un momento cumbre con el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO),³ cuyo documento constitutivo fue aprobado en Londres el 16 de noviembre de 1945 y ha sido reformado en diversas ocasiones desde entonces.⁴

La labor de la UNESCO ha sido diversa y de gran importancia en la difusión y el desarrollo del derecho internacional relacionado con su área específica de trabajo, lo cual ha fructificado en la adopción de instrumentos convencionales y en el establecimiento de mecanismos de supervisión internacional de las obligaciones de los Estados.⁵ La UNESCO goza del estatus de órgano especializado de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57, relacionado con el 63, ambos de la Carta de esta última.

Posteriormente, en los dos primeros instrumentos internacionales que contenían un catálogo de derechos fundamentales en 1948, el derecho a la cultura fue considerado como un derecho humano.⁶ En efecto, en el artículo 27.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos tal derecho se encuentra formulado en los siguientes términos: "1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten".

Un precepto de similar contenido se encuentra en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo XIII señala textualmente:

Derecho a los beneficios de la cultura. Toda persona tiene el derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y especialmente de los descubrimientos científicos.

Tiene asimismo derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor.

Cerca de dos décadas después, destaca la adopción de los dos Pactos de Naciones Unidas en 1966, en los que el derecho a la cultura se reguló, por una parte, en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁷ (PIDESC) y, por lo que se refiere al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸ (PIDCP), se hace mención del tema en su artículo 27, que establece la obligación de los Estados de respetar la vida cultural de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas.

En el mismo año en que fueron adoptados los Pactos de Naciones Unidas, fue adoptada por la Conferencia General de la UNESCO la «Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional», de 14 de noviembre de 1966 y, posteriormente, la «Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacional y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales»⁹ aprobada por el órgano ya señalado el 19 de noviembre de 1974.

Con el fin de enfatizar la vigencia y la importancia de la cultura como un derecho humano, basta señalar que, adicionalmente, se hace alusión a éste en algunos de los principales instrumentos convencionales de derechos humanos, como son: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial¹⁰ (artículo 5); la Convención sobre los Derechos del Niño¹¹ (artículos 17, 30 y 31); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹² (artículo 13); y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares¹³ (artículos 17, 26, 31, 34, 40, 43, 45, 64, 65 y 67).

Por lo que se refiere al ámbito regional americano, la Carta de la Organización de Estados Americanos¹⁴ hace referencia a la cultura en muchos de sus preceptos, entre ellos los artículos 2, 17, 19, 30, 47, 48,¹⁵ 50 y 52. Las principales tareas relacionadas con la difusión y protección de la cultura son encargadas al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, de conformidad con el artículo 95 de la Carta de la OEA.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁶, adoptada en 1969, hace referencia genérica a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en su artículo 26, relacionándolos con aquellos establecidos en la Carta de la OEA, en virtud de que aún no se contaba con un instrumento convencional específico en el Continente. Años después, en 1988, fue suscrito el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de De-

rechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁷ o «Protocolo de San Salvador», que es el instrumento regional específico de derechos económicos, sociales y culturales. En este último el derecho a la cultura se encuentra previsto en el artículo 14 en términos muy similares al de las Declaraciones y al de los Pactos de Naciones Unidas.

Los documentos normativos a que hemos hecho alusión en los párrafos y notas anteriores permiten afirmar que el régimen jurídico internacional de protección de la cultura se manifiesta en diversas direcciones. La primera de éstas consiste en establecer un marco de cooperación entre los Estados para la promoción y fomento de la cultura y sus manifestaciones; la segunda, enfocada a la protección y conservación del conjunto de bienes materiales e inmateriales que constituyen el patrimonio cultural universal y de cada nación en particular; y la tercera, dirigida a la protección y satisfacción del acceso y participación en la cultura como un derecho humano.

En los siguientes párrafos nos concentraremos en la tercera de las direcciones señaladas, esto es, los mecanismos de protección y de garantía del derecho a la cultura como derecho fundamental. Desde este ángulo, el derecho a la cultura es un derecho fundamental específicamente reconocido en el ámbito internacional que conlleva obligaciones de protección y de garantía específicas que los Estados deben satisfacer en favor de los individuos y grupos que se hallan dentro de su jurisdicción.

III. EL CONTENIDO Y LOS ALCANCES DEL DERECHO HUMANO A LA CULTURA

Con el fin de dar un paso adelante en la concreción y límites del derecho humano a la cultura, es necesario profundizar en los deberes generales y específicos de naturaleza internacional a cargo de los Estados en materia de derechos humanos.

Del análisis del PIDESC y del «Protocolo de San Salvador» resulta una primera aproximación a las obligaciones de los Estados en el tema que nos ocupa. Así, éstos tienen el deber genérico de lograr de manera progresiva la efectividad del derecho a la cultura, a través de la adopción de medidas legislativas, económicas, técnicas o de cualquiera otro medio apropiado, hasta el máximo de sus recursos disponibles. Asimismo, en la realización de tales derechos resultan relevantes, entre los propios Estados, la asistencia y cooperación internacionales.¹⁸

En virtud de que los términos utilizados en la determinación de las obligaciones de los Estados son sumamente amplios, muchos de éstos han satisfecho los derechos económicos, sociales y culturales a su *leal saber y entender*, haciéndolos depender en muchas ocasiones sólo de la voluntad y del entorno político del momento.

Con el fin de impedir que los Estados mutaran sus obligaciones jurídicas en meros compromisos políticos y de buena voluntad, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, encargado de monitorear el cumplimiento de los deberes estatales en el marco del Pacto de Naciones Unidas correspondiente, ha emitido diversas *Observaciones Generales* sobre algunos artículos del propio Pacto delimitando su sentido y alcance con miras a la consecución de los fines del tratado. Las *Observaciones Generales* son de gran importancia pues constituyen una fuente jurisprudencial internacional de carácter oficial y, por lo tanto, los Estados deben atender su contenido en conjunto con los preceptos que aquéllas detallan.

Respecto al punto que nos ocupa, tiene especial relevancia la Observación General número tres, expedida por el Comité el 14 de diciembre de 1990, intitulada “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párr. 1 del art.2 del Pacto)”. De esta Observación General destacan los siguientes puntos:

- Las obligaciones derivadas del PIDESC son de *comportamiento* y de *resultado*.
- Las medidas que los Estados tienen que adoptar en un plazo razonable deben ser *deliberadas, concretas y orientadas* lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.
- Los Estados deben informar cuáles son las medidas adoptadas y por qué las han considerado como las *apropiadas*.
- Los Estados deben contemplar, además de medidas legislativas, otras de diverso carácter (administrativas, financieras, educacionales y sociales, entre otras), para lograr la eficacia de los derechos, algunos de los cuales son por naturaleza autoejecutables y deben ser exigibles judicialmente.
- La progresiva efectividad de los derechos, significa que la plena efectividad de éstos no podrá lograrse en un breve período de tiempo, pero sí que debe procederse a dicho fin lo más *expedita y eficazmente* posible.
- Los Estados deben demostrar que en efecto han destinado a tal fin el máximo de sus recursos de que dispongan.

Estos puntos vienen a ser reforzados por la Observación General número 9, emitida en 1998, intitulada “La aplicación interna del Pacto”, en la cual se enfatiza que “... las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos”.

De manera similar, en el marco de la Organización de Estados Americanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó en su Informe Anual, correspondiente a 1993, sus consideraciones con relación a la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Continente, así como diversas recomendaciones para reforzarla.¹⁹

Como puede apreciarse, en el ámbito de Naciones Unidas, el marco de las obligaciones de los Estados ha sido concretizado paulatinamente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con miras a que los Gobiernos no debiliten el cumplimiento de sus obligaciones escudándose en la generalidad o en la vaguedad de los términos del PIDESC; en el marco de la OEA no ha habido un desarrollo similar debido sobre todo a que el “Protocolo de San Salvador” entró en vigor apenas en noviembre de 1999.

Consideramos que, a partir del catálogo enunciativo de los instrumentos a que se ha hecho referencia en este apartado, la existencia y vigencia de los derechos culturales como derechos fundamentales es indudable, lo cual conlleva deberes y responsabilidades específicos para los Estados y los órganos que los componen. A los deberes generales de respeto, protección y satisfacción se suman otros específicos, tales como los que a continuación se explican:

a) En el ámbito del poder legislativo, los deberes que adquiere el Estado consisten en la expedición de normas que detallen y tiendan a hacer efectivos los derechos establecidos en los tratados, cuando las normas que los integran así lo requieran, o bien, adecuar la legislación interna al contenido del tratado.

b) En el ámbito del Poder Ejecutivo, los deberes consistirían en modificar o, en su caso, aplicar las medidas administrativas que permitan adecuar las conductas de los servidores públicos a lo establecido por el tratado en beneficio de las personas. De igual manera, se puede considerar como un deber el diseño y la instrumentación de políticas públicas incluyendo la aplicación estratégica de recursos económicos necesarios para la realización de los derechos humanos.

Mención especial merece la aplicación que de los tratados de derechos humanos realizan los organismos públicos no jurisdiccionales de protección de estos derechos, inspirados en la figura del Ombudsman sueco, los cuales utilizan comúnmente en la realización de sus funciones los instrumentos internacionales de derechos humanos, y llevan también a cabo una importante labor de difusión y capacitación.

c) Entre los órganos estatales vinculados por los tratados de derechos humanos sobresalen los jueces, debido a la trascendencia de su actividad ya que, de acuerdo con la naturaleza de su función, son quienes en mayor medida pueden lograr el respeto y la efectividad de los tratados internacionales construyendo y guiando con sus decisiones al resto de los órganos para que conduzcan sus actividades de acuerdo con las disposiciones previstas en los tratados, y también sancionando a los transgresores de estas disposiciones.²⁰

Adaptando estos deberes respecto al derecho a la cultura, en el caso de México se traducen en la necesidad de contar con leyes específicas, generar prácticas administrativas, criterios judiciales, políticas públicas y aplicación de recursos, entre otras, dirigidos a lograr la efectividad plena de la participación de las personas en lo individual y de manera colectiva, en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, en las actividades culturales y artísticas de la nación, mismas que a su vez deben ser fomentadas y protegidas, al igual que sus productos o resultados. Todo lo anterior debe estar de tal modo equilibrado que permita la coexistencia de tradiciones y manifestaciones culturales de los diversos grupos que componen la sociedad en un marco de respeto a los derechos fundamentales.

De no estar satisfechos tales aspectos o iniciadas acciones serias, concretas y eficaces para tal fin, desde el punto de vista internacional la responsabilidad del Estado se encuentra comprometida.

La experiencia tanto interna como internacional ha demostrado que la sola consagración de los derechos fundamentales en instrumentos internacionales, la Constitución, leyes o reglamentos, o bien, la existencia de un aparato institucional, no bastan para asegurar su cumplimiento por parte de los órganos estatales correspondientes; de ahí que sea necesario referirse a los mecanismos y procedimientos establecidos para lograr la eficacia plena de los derechos humanos, y específicamente del derecho a la cultura, cuando los Estados no cumplen internamente con sus deberes de fuente internacional.

IV. LOS MECANISMOS Y PROCEDIMIENTOS INTERNACIONALES DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS CULTURALES

a) En el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas.

La supervisión supranacional de las obligaciones estatales derivadas del PIDESC descansa únicamente en la presentación de informes periódicos por parte de los Estados Partes, de acuerdo con el artículo 16 de dicho instrumento internacional.

El Gobierno de México ha presentado, desde la ratificación del pacto en 1981, tres informes periódicos que han sido considerados por el Comité.²¹

En el tercer informe presentado²², que comprende el periodo de 1992-1996, el Gobierno de México reportó en el rubro de las medidas generales, adoptadas en materia de cultura, las siguientes medidas legislativas y administrativas:

- La publicación en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 3 de septiembre de 1993, del Acuerdo que establece el Sistema Nacional de Creadores de Arte.
- La creación de la Comisión Intersecretarial para la Protección, Vigilancia y Salvaguardia de los Derechos de la Propiedad Intelectual, el 4 de octubre de 1993.
- La reforma realizada el 28 de julio de 1994 a la Ley de Estímulo y Fomento al Deporte, de 27 de diciembre de 1990.
- La publicación en el Diario Oficial de la Federación, de fecha 24 de diciembre de 1996, de la Ley Federal del Derecho de Autor, que abrogó a la correspondiente de 1956.

Estos aspectos son detallados en otra parte del Informe atendiendo los rubros propuestos por el propio Comité y que son indicativos de la manera en que debe ser satisfecho el derecho a la cultura²³. El Comité, en sus observaciones finales al Tercer Informe de México, tomó nota de los avances señalados pero no hizo referencia alguna al derecho a la cultura.

Muchos han sido los cambios que han ocurrido desde 1996 a la fecha, pero, para evaluar adecuadamente la postura gubernamental, habrá que esperar a la presentación del cuarto informe del Gobierno de México y a la difusión de las correspondientes observaciones resultado del estudio que realice el Comité.

En este rubro, cabe destacar que desde la primera mitad de la década de los noventa están siendo realizadas consultas encaminadas a la elaboración de un Protocolo al PIDESC con el fin de establecer el procedimiento de peticiones individuales o de grupo en casos de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

Es importante señalar que, en el transcurso del proceso de adopción del mencionado instrumento, el Gobierno de México manifestó, en junio de 1999, una postura favorable y avanzada²⁴ en el sentido de que las peticiones en el rubro que se comenta sean tramitadas y decididas de manera similar al procedimiento que se lleva a cabo ante el Comité de Derechos Humanos, en el marco del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, recientemente ratificado por nuestro país el 15 de marzo de 2002.

b) En el marco de actuación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

La UNESCO ha establecido mecanismos específicos de supervisión internacional de las obligaciones de los Estados, entre los que destacan la presentación de informes por parte de los Estados miembros y la posibilidad de tramitar quejas por parte de individuos o grupos sobre violaciones a los derechos humanos, que caen dentro del ámbito de competencia de la Organización.

La posibilidad de exigir a los Estados la presentación de informes sobre el marco normativo, estadísticas y actividades educativas, científicas y culturales, es una atribución que posee la Conferencia General de la Organización con fundamento en el artículo VIII de su documento constitutivo²⁵. En ejercicio de dicha potestad, es posible monitorear el estado y los avances de los diversos países en las áreas mencionadas, así como la atención que han prestado a las recomendaciones que la Organización les hubiere dirigido sobre el particular.

La presentación de informes representa, de hecho, uno de los mecanismos más difundidos de supervisión del cumplimiento de la obligaciones internacionales de los Estados, por lo menos en el área de los derechos humanos. Sin embargo, en la práctica no deja de presentar problemas, sobre todo porque son los propios Estados bajo escrutinio quienes elaboran los informes, razón por la cual, además de resultar meramente descriptivos, su contenido resulta por lo regular optimista, cuando no autohalagüeño de lo que él mismo señala que ha realizado.

Otro de los mecanismos de protección consiste en la posibilidad de que individuos o grupos presenten quejas sobre violaciones a los

derechos humanos dentro del ámbito de competencia de la UNESCO. Este mecanismo fue establecido en 1978 por el Consejo Ejecutivo de la Organización a través de su decisión 104-EX/Decision 3.3.

En dicho documento la UNESCO encarga a su Comité sobre Convenciones y Recomendaciones, entre otras tareas, la de considerar las comunicaciones que reciba la Organización relacionadas con casos y cuestiones de violaciones a los derechos humanos, dentro del ámbito de competencia de ésta. La propia UNESCO ha señalado especialmente tener competencia sobre violaciones a los siguientes derechos, previstos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:²⁶ a la educación, a gozar de los avances científicos, a participar libremente en la vida cultural, a la información, a la opinión y a la expresión, todos éstos consagrados en los artículos 19, 26 y 27 de la propia Declaración Universal.

Los derechos señalados se encuentran estrechamente vinculados al ejercicio de otros igualmente importantes como son, entre otros, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; el derecho a investigar, recibir y difundir información e ideas a través de cualquier medio; el derecho a asociarse y reunirse con propósitos relacionados con la educación, la ciencia y la cultura; el derecho a la protección de los intereses materiales y morales que correspondan a las producciones científicas, literarias o artísticas.²⁷

Los requisitos que debe satisfacer una petición no difieren sustancialmente de los previstos por los mecanismos similares que ya se encontraban previstos en ese entonces, como son el procedimiento de peticiones individuales ante el Comité de Derechos Civiles y Políticos en virtud del Protocolo Facultativo al PIDCP y ante el Comité contra la Discriminación Racial, de conformidad con el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

A fin de que una comunicación sea considerada admisible debe satisfacer, entre otros, los siguientes requisitos principales:

- Que no sea una queja anónima.
- Que los peticionarios o quejosos sean las propias víctimas de la violación, que al menos de manera razonable se pueda presumir que lo son, o que provengan de una persona o grupos de personas o alguna organización que tenga conocimiento confiable de tales violaciones.
- Que se trate de violaciones a los derechos humanos que caen dentro del ámbito de competencia de la UNESCO, tal como se señaló párrafos arriba, y que la queja no sea motivada exclusivamente por otro tipo de consideraciones.

- Que la queja sea presentada dentro de un plazo razonable después de ocurridos los hechos o de que se tuvo noticia de ellos.
- Que se indique en la queja los esfuerzos realizados por agotar los recursos internos disponibles, así como el resultado de éstos.

Con relación al procedimiento que debe seguirse en la tramitación de quejas, éste posee las siguientes etapas:

a) La etapa inicial de recepción de la queja y de las observaciones posteriores del Estado involucrado y del peticionario, corresponde recabarlas al Director General de la UNESCO. Una vez recabadas éstas y fijado el asunto motivo de la queja y la respectiva postura de las partes, el asunto se transmite al Comité sobre Convenciones y Recomendaciones.

b) El Comité debe examinar en privado el asunto y decidir en primer término sobre la admisibilidad de la petición, en curso de lo cual, puede solicitar al Consejo Ejecutivo que tome acciones inmediatas y continuar recabando información, si el caso lo amerita.

c) La decisión sobre admisibilidad que emita el Comité es comunicada a las partes, a partir de lo cual entra a la decisión de fondo del asunto, misma que de hallarse méritos en la petición, requerirá la acción del Comité para lograr una solución amistosa con miras a lograr avances en la promoción de los derechos humanos en el ámbito de la UNESCO.

d) Finalmente, el Comité debe elaborar informes confidenciales al Consejo Ejecutivo acerca de las actividades que desarrolló en uso de las facultades anteriores. En tales informes el Comité puede hacer las recomendaciones generales o específicas sobre el trámite consecuente que debe darse a una comunicación determinada.

e) El Consejo Ejecutivo debe estudiar de manera confidencial los informes a fin de determinar los cursos de acción a tomar.

f) En el caso en que el Comité reporte la existencia de una situación de violación masiva, sistemática o flagrante de los derechos humanos ya señalados, ésta deberá ser tratada por el Consejo Ejecutivo y la Conferencia General en reuniones públicas.

La particularidad del procedimiento de tramitación de quejas ante la UNESCO consiste en que se mantiene en su mayor parte confidencial y culmina en la búsqueda de una solución amistosa del asunto. Hasta 1997, habían sido tramitadas alrededor de 460 comunicaciones, de las cuales 274 se consideraban hasta ese entonces resueltas,²⁸ lo cual da una idea de que, pese a ser un procedimiento poco conocido, se acude a él con cierta frecuencia y, por otro lado, es hasta ahora la única vía para plantear quejas en el ámbito internacional por violaciones a los derechos culturales.

c) En el ámbito de la Organización de Estados Americanos.

1. El sistema del «Protocolo de San Salvador».

La supervisión convencional de los derechos culturales en el sistema interamericano se lleva a cabo de acuerdo con lo dispuesto por el «Protocolo de San Salvador», que entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

Dicho instrumento establece como mecanismo de protección la presentación de informes periódicos por parte de los Estados partes (artículo 19), y sólo en dos hipótesis excepcionales, en las que no está incluido el derecho a la cultura,²⁹ se prevé la posibilidad de llevar peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los cuales pueden derivar eventualmente en la presentación de un caso ante la Corte Interamericana (artículo 19.6).

México ratificó el «Protocolo de San Salvador» el 16 de abril de 1996 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 1^o de septiembre de 1998, esto es, más de un año antes de su entrada en vigor en el ámbito internacional. De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 19 ya mencionado, nuestro país deberá presentar informes periódicos³⁰ respecto de las medidas progresivas que haya adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos económicos, sociales y culturales previstos en el Protocolo.

Los informes que se elaboren deberán presentarse al Secretario General de la OEA quien, por disposición expresa del multicitado artículo 19 del Protocolo, debe transmitirlo al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examine teniendo en cuenta la progresividad de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales. El Pacto establece el deber del Secretario General de enviar copias de los informes que presenten los Estados a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a los

organismos especializados del sistema interamericano, de acuerdo con su competencia.

2. Las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con relación a los derechos económicos, sociales y culturales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)³¹ fue creada en 1959 con facultades de difusión, exclusivamente; transcurrieron cerca de seis años antes de que finalmente los Estados Americanos decidieron otorgar, en 1965, facultades expresas³² a la CIDH para conocer de casos específicos de violación al catálogo contenido en la Declaración Americana, dando a ésta una fuerza normativa de que carecía inicialmente por su naturaleza meramente declarativa. Esta facultad se vio fortalecida con la adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969, misma que entró en vigor aproximadamente nueve años más tarde, el 18 de julio de 1978.

Las atribuciones de la CIDH para supervisar los avances de los Estados en la satisfacción de los derechos culturales derivan del artículo 18 de su Estatuto (en especial las fracciones b,c,d y g)³³ que la autoriza en materia de derechos humanos a formular recomendaciones a los Estados miembros de la OEA, llevar a cabo estudios e informes³⁴ y realizar visitas al territorio de los Estados, a invitación o con la anuencia de éstos. Asimismo, deben mencionarse como fundamento los artículos 56 a 58 de su Reglamento en vigor a partir del 1º de mayo de 2001.

A estas atribuciones hay que añadir la participación expresa que le otorga a la CIDH el artículo 19.7 del «Protocolo de San Salvador» para «... formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en 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 apropiado».

Con base en las atribuciones señaladas, por lo que se refiere a la situación general de los derechos humanos en países específicos, a partir de 1961 la Comisión ha realizado poco más de 83 visitas a cerca de 23 países del Continente, como resultado de las cuales se han publicado cerca de 44 informes.

Por lo que se refiere a nuestro país, la CIDH, por invitación del Gobierno, llevó a cabo una visita *in loco*, del 15 al 24 de julio de 1996,

con el fin de observar la situación general de los derechos humanos. Esta fue la primera visita de la Comisión a México en tal carácter, desde su creación en 1959.

La Comisión emitió el 24 de septiembre de 1998 el documento definitivo intitulado «Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México»,³⁵ en el que se incluyen conclusiones y recomendaciones respecto al estado de los derechos económicos, sociales y culturales, entre muchos otros rubros.

De las tres recomendaciones relativas al rubro de los derechos económicos, sociales y culturales,³⁶ no hubo alguna que se refiriera en específico a éstos últimos, lo cual denota la reducida importancia y atención que los propios organismos internacionales han dado en ocasiones a los derechos culturales.

CONCLUSIÓN

El panorama que hemos mostrado pone de manifiesto que el tema de la cultura puede ser abordado desde el ángulo del derecho internacional de los derechos humanos, el cual proporciona un nutrido conjunto de instrumentos declarativos y convencionales, así como un marco institucional y procedimental que permite supervisar y evaluar tanto los progresos como el cumplimiento de los deberes mínimos del Estado con respecto a los derechos culturales.

La existencia de un sistema internacional de supervisión que, salvo el procedimiento de tramitación de quejas ante la UNESCO, descansa primordialmente en la presentación de informes periódicos por parte de los Estados, no es garantía plena de que los derechos culturales serán respetados, protegidos y satisfechos. Por tal motivo, debe hacerse énfasis en la necesidad de que los Estados creen, fortalezcan, perfeccionen y modernicen sus leyes, instituciones y procedimientos, así como que destinen recursos económicos suficientes a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales de hacer efectivos los derechos culturales.

El propio sistema internacional debe también evolucionar a fin de hacer más estrictos y concretos los estándares mínimos que están obligados a satisfacer los Estados, fortalecer la cooperación internacional, así como ampliar los mecanismos supranacionales de supervisión existentes con el objeto de que se permita a los grupos e individuos plantear en el ámbito universal y regional casos de violaciones a los derechos culturales, por acción u omisión del Estado, en los términos y condiciones en que funcionan sistemas similares actualmente en operación.

Resultan por supuesto aplicables a México las anteriores consideraciones, a las que hay que agregar que dentro de sus obligaciones internacionales vigentes y pendientes se encuentran la presentación de sus informes periódicos sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y la aplicación que ha dado a las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del «Protocolo de San Salvador».

NOTAS

¹ Ver la Tesis bajo el rubro «Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal» que emitió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en noviembre de 1999. Novena Epoca Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: X, Noviembre de 1999 Tesis: P. LXXVII/99 Página: 46 Materia: Constitucional Tesis aislada. Para un análisis jurídico de dicha ejecutoria ver Carpizo, Jorge. Nuevos Estudios Constitucionales, México, Porrúa-UNAM, 2000, pp. 493-498.

² La Carta de las Naciones Unidas fue firmada el 26 de junio de 1945 y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año.

³ En el marco de la UNESCO hay un número impresionante de Decisiones y Resoluciones, así como importantes tratados relativos a la protección de los bienes culturales materiales e inmateriales, entre los que pueden señalarse: Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, adoptada en La Haya el 14 de mayo de 1954; Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, adoptada en París el 14 de noviembre de 1970; Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, adoptada en París el 16 de noviembre de 1972; Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático, adoptada en París el 2 de noviembre de 2001. Estos documentos pueden ser consultados vía internet en la dirección electrónica: www.unesco.org.

⁴ México ratificó dicho instrumento el 4 de noviembre de 1946. En el preámbulo de dicho documento se señala: «... la amplia difusión de la cultura y la educación de la humanidad para la justicia, la libertad y la paz son indispensables a la dignidad del hombre y constituyen un deber sagrado que todas las naciones han de cumplir con un espíritu de responsabilidad y de ayuda mutua.»

⁵ El artículo I del documento Constitutivo de la UNESCO señala entre los propósitos y funciones de ésta: «1. La Organización se propone contribuir a la paz y a la seguridad estrechando, mediante la educación, la ciencia y la cultura, la colaboración entre las naciones, a fin de asegurar el respeto universal a la justicia, a la ley, a los derechos humanos y a las libertades fundamentales que sin distinción de raza, sexo, idioma o religión, la Carta de las Naciones Unidas reconoce a todos los pueblos del mundo.»

⁶ La Declaración Americana fue adoptada el 2 de mayo de 1948 en Bogotá y la Declaración Universal el 10 de diciembre del mismo año, en París. Ambos instrumentos contienen un catálogo muy similar de derechos civiles y políticos, así como de dere-

chos económicos y sociales. Aun cuando cierto sector de la doctrina opina que, debido al carácter declarativo que poseen tales documentos, no es posible exigir jurídicamente su observancia y sólo constituyen valiosos principios y aspiraciones de la humanidad, cabe destacar que, por cuanto a la Declaración Americana, posee en la actualidad cierto grado de vinculatoriedad que la aleja de su carácter puramente declarativo.

⁷ Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 23 de marzo de 1976. México lo ratificó el 23 de marzo de 1981 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981.

⁸ Adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 3 de enero de 1976. México lo ratificó el 23 de marzo de 1981 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981.

⁹ En su Recomendación número 17 se establece: «Los Estados Miembros deberían promover, en las diversas etapas y en los diversos tipos de educación, el estudio de las diferentes culturas, sus influencias recíprocas y sus perspectivas y modos de vida; a fin de estimular el reconocimiento recíproco de sus diferencias. Este estudio debería, entre otras cosas, dar la debida importancia a la enseñanza de los idiomas, las civilizaciones y los patrimonios culturales extranjeros como un medio de promover la comprensión internacional e intercultural.»

¹⁰ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 7 de marzo de 1966, misma que entró en vigor el 4 de enero de 1969. México ratificó dicha Convención el 20 de febrero de 1975, la cual fue promulgada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de junio de 1975 (ver fe de erratas publicada el 18 de junio del mismo año).

¹¹ La Convención fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. México la ratificó el 21 de septiembre de 1990 y fue promulgada el 25 de enero de 1991.

¹² Adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, en vigor a partir del 3 de septiembre de 1981. México procedió a su ratificación el 23 de marzo de 1981 y el decreto promulgatorio correspondiente fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 12 de mayo de 1981.

¹³ Adoptada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 1990. Al mes de agosto de 2002 contaba con 19 de las 20 ratificaciones necesarias para que entre en vigor, según lo dispuesto en el artículo 87 de la misma. México ratificó dicho instrumento el 8 de marzo de 1999, y sería deseable que una vez entrando la Convención en vigor, se procediera a manifestar oficialmente la aceptación a la competencia del Comité para tramitar peticiones individuales, de conformidad con el artículo 77 de dicho instrumento.

¹⁴ Suscrita en Bogotá el 30 de abril de 1948, en el marco de la Novena Conferencia Internacional Americana, y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

¹⁵ Destaca de éste la parte que señala «Los Estados miembros... asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población, y promoverán el empleo de todos los medios de difusión para el cumplimiento de estos propósitos.»

¹⁶ Adoptada en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en vigor a partir del 18 de julio de 1978. México la ratificó el 24 de marzo de 1981 y fue promulgada a través de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de mayo de 1981.

¹⁷ Suscrito en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988; en vigor desde el 16 de noviembre de 1999. México lo ratificó el 16 de abril de 1996. Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1998.

¹⁸ En contraste, tratándose de derechos civiles y políticos, los Estados tienen el deber de respetar y garantizar tales derechos, así como de adoptar medidas y recursos jurídicos para hacerlos efectivos, en especial de carácter judicial, ver artículo 2 del PIDCP.

¹⁹ Véase el documento OEA/Ser.L/V/II.85; Doc. 8 rev.; 11 febrero 1994.

²⁰ Cfr. Carmona Tinoco, Jorge Ulises. La Aplicación Judicial de los Tratados de Derechos Humanos, en la obra Méndez Silva, Ricardo (Coord.). Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 2002, pp. 181-209.

²¹ El plazo para la presentación del cuarto informe venció el 30 de junio de 2002.

²² Ver el documento E/1994/104/Add.18, 27 de enero de 1998.

²³ Ver párrafos 483 a 571 del Tercer Informe de México al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁴ Véase el documento E/CN.4/1999/112/Add.1, 4 de marzo de 1999.

²⁵ Dicho precepto señala: « Cada Estado Miembro someterá a la Organización, en el momento y la forma que decida la Conferencia General, informes sobre las leyes, reglamentos y estadísticas relativos a sus instituciones y actividades educativas, científicas y culturales, así como sobre el curso dado a las recomendaciones y convenciones a que se refiere el párrafo 4 del Artículo IV».

²⁶ Que fueron recogidos a su vez en los dos principales Pactos de Naciones Unidas en materia de derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁷ Ver artículos 18, 19, 20 y 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

²⁸ Ver el documento 154 EX/16, anexo II.

²⁹ En la actualidad existe la posibilidad de plantear quejas conforme al Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales «Protocolo de San Salvador» (artículo 19.6, relacionado con los artículos 8 y 13, en materia de educación y de libertad de sindicación).

³⁰ La periodicidad de tales informes será fijada de conformidad con las reglas que deberá dictar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

³¹ La creación de la CIDH, integrada por siete miembros elegidos a título personal, fue uno de los resultados sobresalientes de la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, celebrada del 12 al 18 de agosto de 1959 en Santiago de Chile. El primer Estatuto de la Comisión fue aprobado por el Consejo de la OEA el 25 de mayo de 1960; los primeros miembros de la CIDH fueron electos el 29 de junio del mismo año. Organización de Estados Americanos, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, Washington, D.C., Secretaría General de la OEA, 2001, pp. 6-7.

³² Esto fue llevado a cabo con motivo de la Segunda Conferencia Interamericana Extraordinaria, celebrada en Río de Janeiro, Brasil, del 17 al 30 de noviembre de 1965.

Cfr. Buergenthal, Thomas. et. al. *La Protección de los Derechos Humanos en las Américas*, Madrid, Civitas, 1990, p. 37.

³³ Estas disponen de manera expresa: «b. formular recomendaciones a los gobiernos de los Estados para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus legislaciones, de sus preceptos constitucionales y de sus compromisos internacionales, y también disposiciones apropiadas para fomentar el respeto a esos derechos;

c. preparar los estudios o informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;

d. solicitar que los gobiernos de los Estados le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;

g. practicar observaciones in loco en un Estado, con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo.»

³⁴ Como por ejemplo el publicado en el Informe Anual de la CIDH correspondiente a 1993, en el que la Comisión expresó sus consideraciones con relación a la vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Continente, así como diversas recomendaciones generales para reforzarla.

³⁵ OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7 rev. 1, septiembre 24, 1998, Original: Español.

³⁶ Tales recomendaciones fueron: «1. Que mejore las condiciones, en general, del sector de la salud, a fin de superar los respectivos índices; 2. 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 específicos de alfabetización para los adultos e indígenas; 3. Que expanda los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos (agua potable en tubería, alumbrado eléctrico, servicios sanitarios), a todas las viviendas de la zona urbana, y especialmente las de zonas rurales.»