Reseña hemerográfica

PINTO, Mónica, “Cumplimiento y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano. Avances y desafíos actuales”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, San José, Costa Rica, núm. 56, julio-diciembre de 2012, pp. 157-188.

Los derechos económicos, sociales y culturales fueron reconocidos en los documentos declarativos del sistema universal y del regional americano de los derechos humanos en 1948. Posteriormente fueron reconocidos en tratados internacionales vinculatorios para los Estados parte, en el ámbito universal en 1966 y en el regional americano en 1969, para entrar en vigor casi una década después. A partir de los ochenta tales instrumentos han servido de guía a los países para que se tomaran las medidas correspondientes que los incorporaran en el derecho interno de los mismos.

Han pasado 33 años y todavía se habla de cumplimiento y exigibilidad, lo que puede deberse: a la incompreensión de su naturaleza jurídica, a que los derechos humanos son heterogéneos, y a que los económicos, sociales y culturales fueron caracterizados como progresivos. Lo anterior ha hecho necesaria una explicación e interpretación de los mismos y de su interdependencia con otros. Además, actualmente se han buscado nuevas formas para mostrar que los Estados llevan a cabo su mejor esfuerzo para concretarlos a través de la medición.

Mónica Pinto es doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Decana de la Facultad de Derecho y responsable del Programa de Derechos Humanos de la UBA, es profesora en Derechos Humanos y Garantías y de Derecho Internacional Público. También es integrante de la Asamblea General del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

La autora comienza perfilando que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) comprende como derechos

humanos los civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, así como que se trata de derechos y por lo tanto son exigibles. En seguida menciona que su objetivo será considerar el marco normativo del SIDH en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y los mecanismos de protección. En cuanto tales mecanismos considera: el sistema de peticiones y el de informes periódicos. Por último, en relación con la evaluación del cumplimiento, presenta el criterio de los indicadores de progreso y los de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

Ella establece el vínculo entre los DESC previstos en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Carta de la OEA y amplía su consideración al referir informes anuales de la CIDH a la Asamblea General. Menciona el de 1970, que se refiere al desarrollo de las economías nacionales, a que sean basadas en cooperación e intercambio equitativo de nuestros productos, y a la solidez de la comunidad americana libre de la miseria y la opresión. También menciona el de 1979-1980, del que se desprende la inexistencia de un sistema político o económico o modelo individual de desarrollo que evidenciara una capacidad especial para promover los DESC y eliminar la extrema pobreza.

Por otro lado, si bien es cierto que a la CIDH se le atribuye el conocimiento de peticiones individuales sobre derechos relacionados con la vida y civiles, la autora encuentra que ello no obstaculizó que se extendiera hacia el tratamiento de otros, entre ellos los DESC, y con ello se resaltó su indivisibilidad e interdependencia.

Así, refiere el caso 1802 informado por la CIDH en 1977, relativo a la persecución de la tribu Aché del Paraguay, el asesinato de numerosos de sus integrantes, la venta de niños y niñas, la privación de atención médica y de provisión de medicinas durante epidemias y las condiciones de trabajo inhumanas a que fueron sometidos, situaciones que configuraban gravísimas violaciones al derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad e integridad de la persona, pero también, a los derechos a la constitución y a la protección de la familia, a la preservación de la salud y al bienestar, al trabajo y a una justa retribución, y al descanso y a su aprovechamiento.

La autora identifica la tendencia del SIDH respecto de la codificación e interpretación de los DESC de la siguiente manera. 1. El Protocolo de Buenos Aires que modifica la Carta de la OEA incluye los DESC, al igual que la DADDH. 2. La CADH sigue el modelo de progresividad establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). 3. La CADH dispone su relación con la Carta de la OEA y el Protocolo de Buenos Aires. 4. El "Protocolo de San Salvador" fundamenta la relación entre los DESC y los derechos civiles y políticos en el reconocimiento de la dignidad. 5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) manifiesta que la Declaración Americana tiene plenos efectos jurídicos y que los Estados miembros de la OEA están obligados por ella. 6. Ella infiere obligaciones positivas de los Estados, en lo que sigue a Abramovich y a Rossi.

Por lo que hace a la exigibilidad, la autora explica porqué el mecanismo de peticiones individuales sobre DESC no se consideró necesario en Occidente. Lo hace desde tres aspectos: primero, refiere que la idea de los DESC como derechos humanos ha sufrido los embates de la política bipolar entre el "Este" y el "Oeste"; segundo, que el leguaje siguió la postura del "bloque oriental" que los reconoce (en cambio, en países del Este se asumían como proveedores de trabajo, vivienda, alimentación, salud y educación), y tercero, que no fue implementado en países europeos vistos como los más adelantados.

En relación a la progresividad y la forma de conseguirla, la autora menciona diversos elementos para entenderla: 1. La CIDH

la ve como la posibilidad prevista normativamente de ir logrando la meta por etapas. 2. El PIDESC dispone que se adopten medidas, inclusive legislativas, y ella complementa que deben ser incluidos en políticas nacionales que reflejen los avances. 3. El Plan de Acción de Viena de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos vio la necesidad de un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos contenidos en el PIDESC. 4. Por su cuenta, considera el trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos a fin de promover, informar, observar, asesorar, proponer criterios de medición, realizar investigaciones, fiscalizar el cumplimiento del Estado y recibir denuncias. De igual forma, estima que son imprescindibles las medidas deliberadas, orientadas y concretas sobre legislación, economía, técnicas y programas sobre los DESC. Por último, que se debe tomar en cuenta los sistemas de peticiones internacionales, derivados del Protocolo Facultativo del PIDESC, del Protocolo de San Salvador y de los informes periódicos respecto de los DESC.

La autora identifica el tratamiento de los DESC por el SIDH en casos denunciados y refiere que ha sido por medio de los principios fundantes de la noción de derechos humanos, sustancialmente el de igualdad y no discriminación. Para soportar su afirmación cita el siguiente ejemplo: la presentación formulada por el Movimiento Vanguardia de Jubilados y Pensionados del Uruguay a principios de los noventa y que no fue admitido, sustancialmente por falta de agotamiento de los recursos internos. Sin embargo, se emitió una observación por la calidad, la condición social y económica, y el número de los afectados por una situación fáctica de desigualdad, al tratarse de un sector social particularmente sensible y económicamente débil al que la sociedad le debe especial protección.

También hace referencia a casos vistos en la Corte IDH, entre otros, los siguientes: Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala, en el que se relaciona el goce de los DESC con la noción de vida digna, cuando el Estado debe proporcionar condiciones para ello e impedir que haya atentados contra la misma. En el Caso Panchito López vs. Paraguay, retoma su jurisprudencia relativa al proyecto

de vida y señala que los derechos a la educación y al cuidado médico constituyen atributos esenciales del derecho a la vida y los fundamenta en la CADH y el Protocolo de San Salvador. El Caso Cinco Pensionistas vs. Perú, en el que relaciona el derecho de propiedad con el de seguridad social. El Caso de la Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y Otras vs. Perú, en el cual no declaró violación de ningún derecho humano. Este caso es relevante porque estableció una metodología para el análisis de la regresividad, la cual no existiría cuando la medida restrictiva tuviera una finalidad compatible con la CADH de garantizar la viabilidad de un sistema pensionario a futuro y eliminar sus inequidades.

La autora concluye que el SIDH ha tenido en cuenta los DESC según los siguientes elementos: por medio de la jurisprudencia en los casos de violación del derecho a la vida digna, desde finales de los noventa, en torno a la no regresividad desde 2009, y que el hecho de que sean exigibles judicialmente no significa efectivo goce y ejercicio.

Hace otras precisiones sobre los DESC, tales como que: en el orden nacional los Estados deben asegurar niveles esenciales de los DESC, en las sociedades democráticas el criterio de bienestar general incluye a los grupos en situación de vulnerabilidad y que aún en situación de crisis deben concretarse como la expresión mínima de dignidad junto con los civiles y políticos no suspendibles.

La afirmación de la autora está bien dirigida; aunque menciona haberse cerciorado que no se dice nada respecto de una suspensión del ejercicio de los DESC, es necesario expresar que lo relativo a ese tema se incluye en tratados internacionales que se refieren a derechos civiles y políticos, pero la CADH incluye el artículo 26 sobre DESC y en la disposición relativa a los derechos no suspendibles no queda enumerado, por lo que se deduce que su ejercicio sí puede ser suspendido.

Explica que el Protocolo de San Salvador incluye el mecanismo de cumplimiento del tratado que se basa en la presentación por los Estados parte de informes periódicos según su artículo 19. Que en diversas reuniones y resoluciones de la Asamblea General de la OEA se establecieron: las

reglas para ello, la composición y el funcionamiento del grupo de trabajo que las aplicaría en 2007, y los indicadores de progreso para el desglose del informe en 2012.

Los indicadores de progreso se concretarían en políticas públicas al considerar los derechos como humanos. Cada país realizaría un proceso para alcanzar metas en tiempos distintos, sin medidas regresivas, y con excepción de situaciones extremas y justificables.

Los indicadores de progreso muestran avances y con ello proyecciones y expectativas de prevención y planificación como un modelo distinto del empleado por el PIDESC. La autora complementa que también puede observarse progreso en la incorporación de los DESC de fuente internacional y sus compromisos a los órdenes jurídicos nacionales.

Considera necesario describir que el IIDH elaboró una herramienta de medición en los años 2000-2001 y que aplicó una prueba piloto a seis países de la región: Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. En tal prueba se cubrieron los campos del acceso a la justicia, la participación política y la educación en derechos humanos. El periodo que abarcó fue 1990-2000. Se utilizaron tres perspectivas transversales: equidad de género, reconocimiento de la diversidad étnica e interacción sociedad civil-Estado. Se concluyó con la elaboración de 10 informes de 2002 a 2011.

Además esclarece que la CIDH pensó en un modelo de indicadores desde 2005, el cual fue elaborado por el ahora ex Comisionado Víctor Abramovich y otros colaboradores. Refiere la autora que ese modelo podría ser utilizado como una herramienta para la supervisión internacional del cumplimiento del Protocolo, así como para que cada Estado realice un diagnóstico de la situación de los derechos sociales, determine los temas y las agendas pendientes y formule estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos del Protocolo.

La autora considera que la tarea de la CIDH ha permitido: confirmar el valor jurídico de toda la Declaración Americana, dar una interpretación importante y dinámica a las normas sociales y económicas de la Carta de la OEA, poner en ejercicio los derechos protegidos en el Protocolo de San

Salvador, y consagrar el carácter de orden público que revisten algunos de ellos.

Mónica Pinto cumple su objetivo magistralmente. Nos presenta el exhaustivo trabajo del SIDH para que se cumplan los DESC, su protección, su garantía, la exigibilidad de los mismos, y sus avances, así como el gran esfuerzo que el Sistema Interamericano ha realizado para encontrar formas de expresar su concreción real, tales como los dos modelos distintos para generar indicadores derivados de su pro-

gresividad. Dichos modelos permitirán ahondar sobre su cumplimiento, lo que constituye su desafío. Aunque como se comentó, desafortunadamente se deduce que sí puede ser suspendido el ejercicio de los DESC. No me queda más que reconocerla y recomendar su trabajo como una lectura obligada para los interesados en el tema.

MARÍA ELENA LUGO GARFIAS
Centro Nacional de Derechos
Humanos de la CNDH