

Derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano

Entre 1980 y 1983, la Asamblea General de la OEA, en sucesivas resoluciones ha señalado que la protección efectiva de los Derechos Humanos debe abarcar también los derechos económicos, sociales y culturales. En este sentido, y como una manera de asegurar en la forma más específica el ejercicio y la protección de estos derechos por resolución 619 (XII-0/82) del 20 de noviembre de 1982 resolvió:

“Encargar a la Secretaría General que elabore un anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José” que defina los derechos sociales, económicos y culturales a que se refiere el párrafo dispositivo 9 de la resolución AG/RES. 618 (XII-0/82).

Una vez elaborado el anteproyecto de Protocolo, la Secretaría General deberá remitirlo oportunamente a los Gobiernos de los Estados miembros y a la Comisión Preparatoria para que puedan presentar sus observaciones y recomendaciones, a fin de que pueda ser considerado durante el decimotercer período ordinario de sesiones de la Asamblea General”.

La Subsecretaría de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la OEA dio cumplimiento a la citada resolución y elaboró un anteproyecto de Protocolo Adicional sobre derechos económicos, sociales y culturales.

Por su parte, la Secretaría General remitió dicho Anteproyecto de Protocolo Adicional a los gobiernos de los Estados Miembros y a la Comisión Preparatoria para que éstos hicieran las observaciones y recomendaciones del caso y fuera presentado a la consideración de la XIII Asamblea General.

La Asamblea General, mediante resolución 657 (XIII-0/83), aprobada el 18 de noviembre de 1983, resolvió:

"1. Solicitar al Secretario General que remita a los gobiernos de los Estados miembros, a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos el Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana, sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" (AG/ CP/ doc. 350/83), preparado conforme a lo dispuesto por la Asamblea General en su resolución AG/ RES. 619 (XII-0/82), para que presenten sus observaciones y recomendaciones a los Estados Partes en la Convención en la reunión que para el efecto se convoque oportunamente".

"2. Autorizar al Secretario General de la Organización a que invite a los Estados Partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para que, en el momento que lo estime oportuno, lleven a cabo una reunión con el objeto de considerar el Anteproyecto de Protocolo Adicional junto con las observaciones y comentarios que hayan presentado los Estados Miembros de la Organización al mencionado Protocolo así como las que hubieren presentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo el Secretario General invitará a la Comisión y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos a hacerse representar en dicha reunión".

Si bien en su XIV Período Ordinario de Sesiones (Brasilia, Brasil), la Asamblea General de la O.E.A. no adoptó ninguna resolución específica al respecto; sin embargo en el párrafo dispositivo 12 de la resolución AG/RES. 742 (XIV-0/84) invitó a los Estados miembros y a los órganos y organismos interesados a que presenten a su XV período ordinario de sesiones, proposiciones específicas sobre el contenido del proyectado Protocolo Adicional al Pacto de San José de Costa Rica, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, especialmente en lo que se refiere a la definición de los derechos objeto de protección y a los mecanismos institucionales que deberían establecerse para lograr la adecuada protección de los mismos.

Asimismo, la consideración sobre el Anteproyecto de un Protocolo Adicional al Pacto de San José, sobre derechos económicos, sociales y culturales figura entre los asuntos a discutir en su XV Período Ordinario de Sesiones (Cartagena de Indias, Colombia)⁽¹⁾.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Undécimo Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 1 al 9 de octubre de 1984, conoció la consulta dispuesta por la Asamblea General de la OEA, presentando al Decimocuarto Período Ordinario de Sesiones de ésta (Brasilia, Brasil, noviembre de 1984) sus observaciones sobre el Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:

(1) Véase el punto 22 "Proposiciones sobre el contenido del proyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos", en Informe del Presidente de la Subcomisión de Temario sobre el Proyecto Preliminar de Temario del Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, OEA/Ser. P. AG/CP/doc. 388/85, del 29 de agosto de 1985.

“La Corte considera plausible la idea que recoge el anteproyecto de dar a los derechos económicos, sociales y culturales un reconocimiento y protección mayores dentro del Sistema Interamericano que los resultantes de las normas de ese carácter incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 o contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que son los instrumentos de carácter general sobre tal materia adoptados dentro del Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte comparte plenamente la convicción de que se trata de auténticos derechos humanos fundamentales. Como expresa la Declaración Universal, los pueblos se han resuelto “a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”, porque, “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible” (Proclamación de Teherán).

Estima la Corte, sin embargo, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un instrumento específico que no comprende solamente la definición y el contenido de los derechos protegidos, sino que contiene igualmente dispositivos precisos para procurar la eficacia de esos derechos mediante mecanismos de exigibilidad y garantía encomendados a sus dos órganos principales: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Desde este punto de vista, toda ampliación del ámbito de los derechos protegidos por la Convención sólo es concebible si se cumple en función de ese sistema de protección, de manera que los derechos que se incorporen mediante protocolos adicionales a la misma sean susceptibles de los mismos mecanismos de garantía. Si tal no fuera el caso no tendría sentido calificar al nuevo instrumento como “Protocolo Adicional” del anterior.

Los llamados derechos civiles y políticos, en general, son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar en una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente; pero hay otros que, sin dejar de ser derechos fundamentales del ser humano, están por su naturaleza o por las condiciones del desarrollo económico y social de cada país, condicionados a la creación de una estructura institucional y económica compleja, en virtud de la cual no resultaría razonable en el estado actual de la evolución del desarrollo de los pueblos de América, reconocerles **per se** una exigibilidad inmediata y plena. Por el contrario, debe admitirse que se trata, como lo expresan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la propia Convención Americana en su artículo 26, de derechos de desarrollo progresivo que dependen de factores no enteramente dependientes de la voluntad de cada Estado.

La Corte estima que una inclusión indiscriminada en el sistema de la Convención de los derechos económicos, sociales y culturales en la medida en que se mantenga su concepción como derechos de realización progresiva, que se expresan a veces como aspiraciones puramente programáticas no dotadas de exigibilidad, podría causar más bien una distorsión en los mecanismos de protección del Pacto de San José. De allí que, en esta etapa del proyecto, en lugar de concentrar esfuerzos en hacer una enumeración detallada de los derechos que habrían de

incorporarse a la Convención mediante el Protocolo Adicional, sea necesario determinar en qué medida pueden ensamblarse dentro del sistema general previsto por la misma, para lo cual es necesario ante todo definir cuál es el régimen de protección que mejor conviene a tales derechos, materia sobre la cual el anteproyecto consultado es a todas luces insuficiente. En esa perspectiva, por la vía de un Protocolo Adicional no deberían incorporarse a los mecanismos y procedimientos dispuestos por el Pacto de San José sino aquellos derechos a los que resulte aplicable el sistema específico de protección que la misma Convención establece, es decir, aquéllos que pueden llegar a ser exigibles jurisdiccionalmente, como ocurre por ejemplo, con el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos y el de libre sindicalización. Desde luego, tal exigibilidad debe ser concebida de la manera más amplia, de modo que pueda entenderse tanto en sentido positivo (exigibilidad de los derechos en sí mismos), como negativo (impugnación de actos que los contradigan, supriman o disminuyan).

Para los derechos económicos, sociales y culturales que no sean exigibles por los mecanismos específicos de la Convención, podría pensarse en la conveniencia de suscribir una Convención Interamericana no vinculada con los mecanismos del Pacto de San José, al modo y con garantías similares, por ejemplo, a las establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Por lo demás, en esos mecanismos de protección paralelos a los de la Convención Americana, no sólo debería jugar un papel preponderante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de un sistema de informes semejante al establecido en el Pacto Internacional citado, sino también la propia Corte a través del ejercicio de su jurisdicción consultiva.

La Corte ha resuelto mantener la materia en consideración entre sus temas de estudio, en espera de la orientación formal que resuelva adoptar la Asamblea General".

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó varios Informes sobre el tema, entre los que se encuentra uno elaborado por el Profesor Héctor Gros Espiell, titulado: **Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, su reconocimiento, promoción y protección internacional, con especial referencia al Sistema Interamericano**, que será publicado próximamente.

Asimismo, la CIDH organizó junto con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en agosto de 1984, un Seminario sobre **Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, donde se tuvieron en cuenta los citados Informes y cuyas conclusiones se transcriben a continuación:

SEMINARIO SOBRE PROTECCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

"A iniciativa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la O.E.A. y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México de realizar un seminario a fin de considerar los aspectos vinculados con la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, en el marco de las actividades tendientes a elaborar un protocolo adicional a la Convención

Americana sobre Derechos Humanos que defina los mencionados derechos y establezca las modalidades operativas de la institución encargada de cautelarlos;

Que existen amplios sectores de población en América que se encuentran por debajo de la llamada "línea de pobreza", lo cual revela, de hecho, la existencia de graves incumplimientos respecto a la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, situación que ha tendido a agravarse por las repercusiones de la crisis económica internacional, especialmente en los países de América Latina y el Caribe;

Que esta situación es el resultado de políticas que han tendido a agravar los serios problemas estructurales de que adolecen tradicionalmente los países subdesarrollados del hemisferio. Es a ellos, en primer lugar, a los que corresponde introducir los correctivos para superar tales problemas y, en segundo término, a los países desarrollados, los que deben modificar sustancialmente el actual orden económico internacional, ya que el mismo incide de manera decisiva en la profundización de las negativas condiciones sociales;

Que la comunidad internacional en general e interamericana en especial tiene responsabilidad directa en el desarrollo de la tutela y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, para lo cual es necesario contar con una base jurídica que defina esos derechos y establezca las modalidades operativas de la institución encargada de cumplir esas tareas; y

Que las valiosas contribuciones realizadas por exponentes y comentaristas a lo largo del seminario han hecho posible abordar, de manera constructiva, aspectos fundamentales vinculados con la elaboración de un protocolo adicional a la Convención Americana, y han permitido llegar a las siguientes:

CONCLUSIONES

1. El propuesto Protocolo Adicional deberá tratar los derechos económicos, sociales y culturales como derechos que corresponden a la persona por su calidad de tal, no refiriéndose a ellos como metas de desarrollo. Por consiguiente, deben ser considerados como eje ordenador de los sistemas económicos, sociales y políticos y no como resultado aleatorio del mayor o menor éxito de las políticas de desarrollo. Como derechos humanos que son, por tanto, no son metas deseables, sino imperativos exigibles.

2. Es necesario reafirmar que existe una estrecha relación entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, ya que ambas categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona, por lo cual una y otra categorías exigen una tutela y promoción permanente, con objeto de lograr su plena vigencia, sin que pueda justificarse el sacrificio de unos en aras de la realización de otros.

3. Se reconoce que existe una relación entre el derecho a la autodeterminación y el derecho al desarrollo y los derechos económicos, sociales y culturales, así como también con los derechos civiles y políticos, por lo cual sería conveniente incorporar una referencia específica a este derecho en el Preámbulo del Protocolo.

4. Ha quedado de manifiesto la existencia de una estrecha relación entre los derechos económicos, sociales y culturales. Esto reviste particular importancia en lo que se refiere a la estructura normativa del proyectado Protocolo Adicional. Al respecto se consideró que, por una parte, deberá tratarse en el Protocolo, de manera específica, cada derecho cuya regulación se persigue, llegando a un nivel de especificidad que incluya elementos operativos vinculados a la vigencia del derecho en cuestión y que, por otra parte, deberán integrarse de forma tal que resulte un todo coherente, estructurado y armónico.

5. En vinculación directa con el párrafo anterior, se estimuló que sería útil que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitara a otros organismos internacionales especializados, propuestas concretas para el tratamiento normativo que requeriría el derecho objeto de su especialidad. Se consideró que ello permitiría reflejar en el Protocolo Adicional los más recientes avances registrados en cada ámbito, a la vez que evitaría eventuales incoherencias y aún contradicciones con otros instrumentos internacionales vigentes.

6. Por lo que hace a la necesidad de lograr la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales para la totalidad de la población, se consideró que existen grupos sociales cuyas características y peculiar situación social exigen un particular tratamiento a fin de que puedan alcanzar un disfrute pleno de uno o varios de esos derechos. Al respecto, se mencionó la situación de la mujer, de los niños, de los ancianos y de los minusválidos, estimándose que sería necesario que, cuando fuera pertinente, se incluyeran normas que asegurasen la vigencia real de sus derechos.

7. Especial atención se dedicó a la situación de las poblaciones indígenas, reconociéndose la trascendencia que reviste este tema.

8. Se consideró conveniente que los mecanismos empleados por la institución encargada de tutelar y promover los derechos económicos, sociales y culturales, fueran adecuados a la característica del derecho cautelado. Así, para algunos derechos podría ser aplicable el sistema vigente para los derechos civiles y políticos. Ello sería pertinente cuando la violación fuera causada por una acción directa del Estado, es decir, cuando la violación pudiera imputarse de manera directa e inmediata a éste y la modificación de la situación creada dependiera de él.

9. La naturaleza de otros derechos económicos, sociales y culturales exigiría, como mecanismo de control, el empleo de informes periódicos y obligatorios remitidos por los estados al organismo encargado de la tutela y promoción de esos derechos, para que éste los tomara en cuenta al momento de emitir su opinión. Este sistema resulta adecuado para aquellos derechos cuya vigencia plena demandará un proceso paulatino y permitirá evaluar los avances registrados, evaluación que se lograría con la ayuda de instrumentos técnicos que permitan la mayor objetividad posible; se trataría, por tanto, de evaluar resultados concretos en relación a los derechos económicos, sociales y culturales, evitando pronunciarse sobre las políticas y modelos de desarrollo en sí mismos".