

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA AL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

*Carlos Rafael Urquilla Bonilla**

I. Introducción

La discusión sobre la reforma al sistema interamericano de protección de los derechos humanos (en adelante “sistema” o “sistema interamericano”) ha venido acaparando la atención de académicos, operadores y usuarios del mismo (víctimas y Estados), desde hace ya varios años. Ha sido un debate intenso y enriquecedor. Pero una precisión se impone, pues a lo largo de la variada documentación y producción bibliográfica sobre el futuro del sistema interamericano, se han tratado de identificar dos grupos de pensamiento: los que promueven una reforma a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención”, “Convención Americana” o “Pacto de San José”), y los que promueven reformas a los reglamentos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Comisión” o “Comisión Interamericana”) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “Corte” o “Corte Interamericana”) como una vía segura para evitar la apertura de una caja de Pandora que podría generar un debilitamiento del sistema.

* Coordinador del Programa Defensa de la Constitución y Derechos Humanos de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador. Miembro de la Clínica Legal Interamericana del Instituto Internacional de Derechos Humanos de la Universidad De Paul, Chicago, Estados Unidos de América. Las opiniones aquí vertidas no reflejan necesariamente la posición institucional de FESPAD ni de la Clínica Legal Interamericana de la Universidad De Paul.

Lo cierto es que la reforma de la Convención o de los reglamentos de los órganos del sistema es sólo una cuestión de método o estrategia. La mera utilización de la lógica nos permite seis tipos distintos de postulados: a) Se debilita el sistema a través de reforma a la Convención; b) Se debilita el sistema a través de reforma a los reglamentos; c) Se debilita el sistema a través de reforma a la Convención y a los reglamentos; d) Se fortalece el sistema a través de reforma a la Convención; e) Se fortalece el sistema a través de reforma a los reglamentos; f) Se fortalece el sistema a través de reforma a la Convención y a los reglamentos. Y así podríamos continuar con otras posibles combinaciones. Si el problema se enfoca de esa manera estaríamos confundiendo la vereda con el destino. En realidad deberíamos hablar de reformistas-debilitadores y reformistas-fortalecedores, en atención a sus propuestas; sólo así señalaríamos el verdadero propósito que esconden los diferentes actores y no los juzgaríamos por el método empleado.

No cabe duda –luego de dar seguimiento a las diferentes posturas que han surgido en el debate– que tras el discurso de la reforma se encuentran muchos que en realidad apuestan a un debilitamiento del sistema; y otros que intentan que el sistema logre dar un salto cualitativo que redunde en un incremento de la protección de los derechos humanos. Los reformistas-debilitadores, con sus campañas, aunque no se lo hayan propuesto han contribuido a demostrar que el sistema interamericano ha estado realizando su labor con un nivel aceptable y con una eficacia considerable y creciente, de no ser así no propugnarían su debilitamiento; para ellos, y por sus condenables intenciones, las lapidarias expresiones que Virgilio hace a Dante, al encontrarse las almas perdidas en el infierno (Canto III): “esos no esperan ni bienhechora muerte, y es su existencia tan amarga y lasa que envidiosos están de cualquier suerte, su huella el mundo ni conserva escasa: el perdón, la justicia los desdeña, no hablemos de ellos, solo mira y pasa”. Los reformistas-fortalecedores, con sus campañas, y con una actitud muy consciente, señalan con absoluta claridad que pese a los avances observados en la dinámica y funcionamiento del sistema, existen elementos que deben ser modificados, ora porque no representan una actualidad histórica sostenible, ora porque en perspectiva el sistema debe ser más ágil. En definitiva se trata de un sistema que pese a sus dificultades ha caminado por la ruta correcta, pero que debe alcanzar otra etapa de maduración y dejar de ser un sistema *ma non troppo*... [Cançado, 1998].

En todo caso, respecto de la reforma del sistema interamericano y los derechos económicos, sociales y culturales ha existido muy poco debate público al menos, y muy poco esfuerzo académico y político por analizar y vincular una verdadera reforma al sistema, en el sentido de su fortalecimiento, con el cada vez mayor interés y énfasis hacia los derechos económi-

cos, sociales y culturales y su efectiva realización y justiciabilidad en las Américas. Salvo algunas reflexiones puntuales conocidas¹ y algunos eventos destinados a analizar esa temática², la energía de las discusiones sobre la reforma del sistema interamericano se ha centrado en aspectos procesales e institucionales que sin duda son de importancia destacable. En la actualidad, la temática de los derechos económicos, sociales y culturales está tomando una fuerza incontenible, y un análisis serio –o al menos integral– sobre el sistema y sus reformas para fortalecerlo, no puede dejar de referirse a ella. Por tal razón, el énfasis de estas líneas se dirigirá hacia el análisis de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al sistema interamericano, como una contribución desde la visión de un usuario del sistema, al proceso de reforma iniciado hace algunos años atrás.

Antes de comenzar en la temática, es indispensable señalar que el sistema interamericano puede ser analizado a partir de 3 componentes básicos, a saber: a) normativo, integrado por el conjunto de normas jurídicas convencionales, estatutarias, reglamentarias, jurisprudenciales y consuetudinarias que determinan la dimensión deontológica del sistema; b) institucional, que refiere a los órganos del sistema encargados del monitoreo sobre el cumplimiento de las normas de derechos humanos, que incluyen exclusivamente a la Comisión y a la Corte; y c) político-cultural, que atiende a la existencia de entidades, organismos, instancias y/o grupos de incidencia, incluyendo a las víctimas, que interactúan vivencialmente entre los componentes normativos e institucional procurando que la dimensión ontológica del sistema se acerque, todo lo que pueda, a la dimensión deontológica (integran esta dimensión los siguientes actores: ONG peticionarias, medios de comunicación social, universidades, institutos de derechos humanos, los órganos políticos de la Organización de los Estados Americanos [en adelante “OEA”], Estados, víctimas, etc.). Los componentes institucional y político-cultural son los dinamizadores del sistema.

Una reforma al sistema es, por lo tanto, mucho más que una reforma normativa. La reforma normativa es indispensable, cuando el comportamiento del componente institucional y político-cultural no permite alcanzar el derrotero esperado, es decir, cuando la norma ya no responde a las

-
- 1 Vid. **Cançado Trindade, Antônio Augusto** “Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano” en la obra colectiva editada por **Méndez, Juan E. y Cox, Francisco** “El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), San José, 1998, págs. 573-603.
 - 2 Es digno de destacar, en este sentido, la segunda edición del Curso “Sociedad Civil y Derechos Humanos” convocado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en noviembre de 2000, donde el tema de la reforma al sistema interamericano y los derechos económicos, sociales y culturales fueron dos de sus ejes principales.

nuevas exigencias de la realidad. Sin embargo, mientras la norma lo permita, es el cambio de comportamiento de los dos últimos componentes citados el que se encargará de actualizar el proceso de reforma. Respecto de lo que puede ocurrir con los derechos económicos, sociales y culturales –y vale adelantar la conclusión– no se requiere para fortalecer al sistema interamericano de un cambio en el componente normativo, sino de una transformación cualitativa sobre la praxis de los componentes dinamizadores y fundamentalmente del institucional. Este artículo versará, únicamente, sobre la posibilidad de una reforma en la dimensión normativa e institucional del sistema, excluyendo, deliberadamente, la referencia a la dimensión político-cultural.

II. La indivisibilidad de los derechos humanos y la definición normativa del sistema

a. *La indivisibilidad*

Hay una premisa lógica, desde el punto de vista jurídico, que guía las reflexiones que aquí se expresan: la indivisibilidad de los derechos humanos. Tratando de extraer su sentido más trivial, indivisibilidad es la característica que acompaña a cierto objeto por medio del cual se puede afirmar, sin vacilación alguna, que no admite división y que por tanto no se puede escindir. Supone, y dicho en apretada síntesis, que: a) no es posible establecer estancos o compartimentos separados entre los derechos; b) todos los derechos se derivan de la misma esencia y causa, por lo que deben ser tratados en pie de igualdad; c) los derechos son interdependientes, que implica, esencialmente, que la afectación de un derecho es, inexorablemente, la afectación de otros derechos que forman con él un todo coherente y armónico; d) cualquier clasificación de los derechos humanos sólo tiene valor heurístico, y probablemente, pedagógico, nunca puede tener un valor jurídico; y e) los derechos humanos no pueden ser sometidos a tratos diferenciados y no pueden existir derechos judicialmente exigibles y derechos que, formando parte del elenco de derechos humanos, no puedan ser exigibles.

La indivisibilidad es una característica esencial de los derechos humanos, representa parte de lo que le corresponde por inmanencia a los derechos humanos, y no es producto de la invención o creación de los Estados. En todo caso, lo que sí ha sido creación de –no todos– los Estados, es la técnica de la *divisibilidad* como pretendida suerte de amilanamiento para la consolidación de un sistema integral de protección de los derechos humanos, como lo permite conocer la historia.

b. *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*

Cuando el esfuerzo de reconocimiento de los derechos humanos por parte del derecho internacional se hizo incontenible, se tenía una claridad sobre su fundamentación que no planteaba lugar a dudas. Muestra de ello es que la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (en adelante "Declaración Americana") contiene junto a los derechos civiles y políticos, un elenco muy bien desarrollado de derechos económicos, sociales y culturales, sin hacer ningún tipo de distinción frente a ellos. Lo mismo puede decirse de la Declaración Universal de Derechos Humanos (en adelante "Declaración Universal"), que sucedió por meses a la Declaración Americana. Es fácil advertir que la conceptualización de los derechos humanos, y su alcance, que existía al momento de la elaboración y aprobación de la Declaración Americana, partía de una concepción integral, léase, de indivisibilidad.

Esta concepción no duró dos décadas, cuando en 1966 se aprobaron dos pactos internacionales que desarrollaban el contenido de la Declaración Universal, uno para los derechos civiles y políticos, y otro para los derechos económicos, sociales y culturales producto, entre otras cosas, de una visión atomizada y de compartimentos estancos que privó en la fase legislativa de elaboración de tales pactos. El primero de esos pactos (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), no duda en el carácter imperativo de los mismos, y en su exigibilidad, al grado de establecer, por medio de un instrumento facultativo, la posibilidad para que el Comité de Derechos Humanos conociera de peticiones individuales contra Estados por afectación de los derechos ahí contenidos. El segundo de ellos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) hasta cierto punto matiza el sentido imperativo de las obligaciones ahí contenidas, y no cuenta, hasta la fecha –más de tres décadas– con un instrumento facultativo que permita el conocimiento de peticiones individuales como parte de la competencia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En definitiva, pues, cuando la Declaración Americana surge, y luego la Declaración Universal, existía un reconocimiento integral de que los derechos humanos atienden a una dignidad indivisible, y por consiguiente, su ámbito de cobertura tenía que ser igualmente indivisible³.

3 Es curioso que ya en la *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* que fue votada en Francia por la Convención Nacional el 23 de junio de 1793, y luego incorporada como parte del Preámbulo de la Constitución del 24 de junio de 1793, incluía un reconocimiento embrionario de derechos económicos, sociales y culturales; así, en su artículo 21 se establecía que "La asistencia social es una deuda sagrada. La sociedad debe asegurar la subsistencia de los ciudadanos desprotegidos, ya sea procurándoles un trabajo, ya sea

c. *Los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Durante 1967, se aprobó el Protocolo de Buenos Aires, por medio del cual se introdujeron reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante "Carta de la OEA"), entre otras, las relativas a las normas económicas, sociales y sobre educación ciencia y cultura, que contienen un elenco de disposiciones que hacen auténticas referencias a derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho al desarrollo, la salud, educación, beneficios de la cultura, vivienda digna, huelga, condiciones justas de trabajo, etc.

Estos elementos influyeron definitivamente en la elaboración del Proyecto de Convención Americana sobre Protección de Derechos Humanos (en adelante "Proyecto"), aprobado por el Consejo de la OEA, mediante el cual se adoptó ese Proyecto —elaborado por la Comisión Interamericana— como documento de trabajo para la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, desarrollada en San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969⁴.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Proyecto contenía 3 artículos de bastante relevancia, a saber⁵: a) El artículo 25, que en su primera parte establecía el deber de los Estados de incorporar en su derecho interno "los restantes derechos" contemplados en la Declaración Americana que no estuvieran en la Convención, y que en su segunda parte reproducía el artículo 31 —normas económicas— de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967; b) El artículo 26, que establecía la obligación a los Estados de informar periódicamente sobre las medidas implementadas para lograr las metas del artículo 25, especialmente las de su parte segunda, y preveía la eventual incorporación de nuevos Protocolos a la Convención Americana para incorporar tales medidas al régimen de la Convención Americana o a cualquier otro que se estime conveniente; y c) El artículo 41, que contenía la obligación de los Estados de informar a la Comisión Interamericana sobre las medidas adoptadas para cumplir con la primera parte del artículo 25.

asegurando los medios de existencia a los que no estén en condiciones de trabajar"; asimismo, en su artículo 22 decía: "La educación es necesidad de todos. La sociedad debe esforzarse al máximo para favorecer el progreso de la razón pública, y poner la educación pública al alcance de todos los ciudadanos". Esto permite acreditar que desde las primeras reflexiones modernas sobre los derechos humanos había claridad sobre lo que hoy llamamos "indivisibilidad".

4 Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos. OEA/Ser.K/XVI/1.2 Página 12

5 Ídem. Páginas 23, 28 y 29.

Las reacciones no se hicieron esperar. Las observaciones realizadas por varios países demuestran que el tema fue polémico, y basta con citar que en definitiva existieron 3 posturas distintas sobre este aspecto: a) la que consideraba que no debía referirse a los derechos económicos, sociales y culturales en la Convención; b) la que propugnaba por la necesidad de contar con una enunciación muy prolija de los derechos económicos, sociales y culturales; y c) la que pretendía ser conciliadora, refiriendo a los derechos económicos, sociales y culturales, pero de una manera muy vaga y generalizada, con compromisos de progresividad⁶.

Al revisar las discusiones que ocurrieron al interior de la Comisión I que se formó en la Conferencia Especializada supracitada (relativa a la "materia de protección") se observa que ante la diversidad de posturas existentes en la materia, el Presidente de la misma decidió encomendar la redacción de un nuevo artículo 25 y 26 a un grupo de trabajo integrado por los delegados de Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala y Ecuador. Dicho grupo de trabajo propuso que la Convención en estudio tuviera dos partes que expresaran el objeto de la protección, siendo la primera relativa a los derechos civiles y políticos, y la segunda, sobre derechos económicos, sociales y culturales. El texto propuesto como nuevo artículo 25 indicaba: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, de acuerdo con los recursos disponibles, para lograr progresivamente la plena efectividad, por todos los medios apropiados, y en particular por vías legislativas, 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". Junto a este artículo, el grupo de trabajo propuso un nuevo artículo 26 por medio del cual los Estados remitirían a la Comisión Interamericana copia de los informes y estudios que sometían a las Comisiones Ejecutivas del Consejo Interamericano Económico y Social, y del Consejo Interamericano sobre Educación, Ciencia y Cultura⁷. La incorporación de un nuevo artículo 2 al texto original del Proyecto hizo que la propuesta de este grupo de trabajo se presentara como artículos 26 y 27 del mismo, según se desprende del Informe presentado por el relator de dicha Comisión I al Pleno de la Conferencia Especializada⁸.

6 Ídem. Páginas 267-270. Es sumamente interesante revisar la participación del delegado de Guatemala, quien de manera expresa citó las conclusiones de la Proclamación de Teherán (1968) para sostener, vehementemente, la necesidad de contar con un reconocimiento expreso de derechos económicos, sociales y culturales, así como mecanismos de protección efectivos.

7 Ídem. Páginas 275-277.

8 Ídem. Páginas 291-320.

Finalmente, de conformidad con el informe del relator de la Comisión II (relativa a los "órganos de protección") al pleno de la Conferencia Especializada, se observa que dicha entidad acordó que el artículo 27 aprobado por la Comisión I se convirtiera en artículo 43, por tratarse exclusivamente de potestades de la Comisión Interamericana⁹. En las sesiones plenarias, de conformidad con las actas resumidas, se aprobó el artículo 26 propuesto por la Comisión I y se suprimió el artículo 27 propuesto, remitiéndolo al artículo 43 del texto final de la Convención, tal y como propuso la Comisión II¹⁰.

Todo lo anterior nos demuestra, clara y evidentemente, que desde la concepción original de la Declaración Americana, hasta la Convención Americana, el sistema interamericano se modificó en su dimensión normativa respecto de los derechos económicos, sociales y culturales; y aunque la Convención no contiene, *expressis verbis*, un elenco de derechos económicos, sociales y culturales, sí contiene, por vía de referencia (interconexión normativa) un listado bastante prolijo de estos derechos, al referir a las normas económicas, sociales, y sobre educación, ciencia y cultura de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. Considerar que la Convención es sólo una Convención de derechos civiles y políticos, y que por tanto la competencia *ratione materiae* de la Comisión y la Corte se circunscribe sólo a esos derechos, es producto de una lectura incompleta del Pacto de San José, cuando no mal intencionada. No hay duda que existe una elaboración normativa más desarrollada frente a los derechos civiles y políticos, pero esto no puede conducir —en atención al principio *pro homine*— a conclusiones tendentes a señalar que los derechos económicos, sociales y culturales carecen de protección efectiva en el modelo normativo del sistema.

Desde el punto de vista procesal, el artículo 26 de la Convención es la norma indispensable, pero no suficiente, para una configuración adecuada del sustrato jurídico de la pretensión que se haga valer frente a los órganos de protección del sistema. Lo que sucede es que, por no contar con un elenco expreso de derechos económicos, sociales y culturales, sino con un elenco referencial, la adecuada configuración de la pretensión obliga a invocar el artículo 26 de la Convención con el correspondiente artículo de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires¹¹.

9 Ídem. Página 373.

10 Ídem. Página 448.

11 Sobra decir que las reformas introducidas a la Carta de la OEA no se han agotado con el Protocolo de Buenos Aires. Por el contrario, en 1985 se aprobó el Protocolo de Cartagena de Indias, en virtud del cual se fusionaron los capítulos VII, VIII y IX, correspondientes a "Normas Económicas", "Normas Sociales" y "Normas sobre Educación, Ciencia y Cultura" por un nuevo Capítulo VII denominado "Desarrollo Inte-

d. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

En 1988 se firmó en San Salvador el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador") que contiene, ahora sí, una enumeración más amplia de tales derechos; paradójicamente, en cuanto a los mecanismos para garantizarlos directamente, el Protocolo de San Salvador es diminuto.

El Protocolo de San Salvador, vigente a partir de noviembre de 1999, no llena ningún vacío en el sistema interamericano. Sólo genera alguna confusión en cuanto a la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales frente a los órganos de protección del sistema, al habilitar de manera expresa la competencia de la Comisión y la Corte para conocer de la violación a los artículos 8.1.a y 13 del citado Protocolo, impidiendo que dicha competencia se extienda hacia los restantes artículos¹². Sin embargo, una adecuada interpretación del efecto procesal del Protocolo de San Salvador en cuanto a la protección de los artículos 8.1.a y 13 indica que ahora, para la protección de los derechos ahí contemplados, como litigante ante los órganos del sistema, se cuenta con dos vías de protección: la vía inmediata y la vía mediata; la primera, sería invocar ante la Comisión la violación de cualquiera de esos dos artículos, y que ésta haga lo mismo ante la Corte; la segunda, sería invocar ante la Comisión la violación de los derechos genéricamente reconocidos en el artículo 26 de la Convención,

gral"; asimismo, antes de dicha fusión, el Protocolo de Cartagena de Indias introdujo modificaciones a varios artículos de los capítulos VII, VIII y IX, en los que, introduciendo algunas modificaciones, mantiene el esencial contenido de los derechos originalmente referidos. Asimismo, el Protocolo de Cartagena de Indias introdujo modificaciones en la numeración. Lo mismo realizó en 1992 el Protocolo de Washington que introdujo nuevas reformas a la Carta de la OEA. En 1993 se aprobó el Protocolo de Managua e introdujo reformas esencialmente orgánicas e institucionales, sustituyendo la existencia del anterior Consejo Interamericano Económico y Social, y del Consejo Interamericano para la Educación, Ciencia y Cultura—establecidos por el Protocolo de Buenos Aires—, por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral. Consecuentemente, el artículo 26 del Pacto de San José debería leerse, ahora, así: "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 *del capítulo sobre el Desarrollo Integral, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua*, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." Y el artículo 42, en ese orden de ideas, también tendría que sufrir algunas modificaciones en su interpretación.

12 Artículo 19.6 del Protocolo de San Salvador.

aludiendo en específico la alteración del derecho contemplado en el artículo 45.c de la Carta de la OEA, sólo para poner un ejemplo¹³, y que esta razonara de igual modo ante la Corte Interamericana.

Ahora bien, no puede olvidarse que el artículo 26 de la Convención, por ser una norma que reconoce derechos económicos, sociales y culturales, de un modo genérico, está sujeta a las normas de interpretación del artículo 29, y por lo tanto, en su interpretación y posterior aplicación, no se puede excluir a los derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno (artículo 29.c de la Convención), y tampoco se puede excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza (artículo 29.d de la Convención). Los derechos económicos, sociales y culturales, por ser derechos humanos, son inherentes a todos los seres humanos, sin discriminación alguna; asimismo, la Declaración Americana contiene referencias específicas de derechos económicos, sociales y culturales. Vale decir que, si se autoriza la interpretación de la Convención sobre la base del efecto que pueda producir la Declaración Americana y cualquier otro acto internacional de la misma naturaleza, se debe permitir, *a fortiori*, su interpretación también sobre la base de actos internacionales de indiscutible naturaleza vinculante, como las normas del Protocolo de San Salvador. En esto último está el verdadero valor del Protocolo referido. Ahora, el artículo 26 se puede interpretar y complementar por 3 vías: la Declaración Americana; las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura (hoy "Desarrollo Integral") de la Carta de la OEA; y las normas sustantivas del Protocolo de San Salvador.

Desde el punto de vista de la competencia de los órganos del sistema, existe la posibilidad *ratione materiae* de que tanto la Comisión como la Corte se pronuncien en casos contenciosos por violación de derechos económicos, sociales y culturales, toda vez que la pretensión procesal se configure, en su sustrato jurídico, mediante la invocación del artículo 26 de la Convención (como causa genérica) y los artículos correspondientes de la Declaración Americana, la Carta de la OEA o el Protocolo de San Salvador (como motivo específico).

13 Nótese que se trata de la Carta de la OEA, luego de las reformas introducidas por el Protocolo de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua.

III. La dimensión institucional del sistema (praxis) y los derechos económicos, sociales y culturales

a. La Comisión Interamericana

En ambos órganos del sistema, la temática de los derechos económicos, sociales y culturales ha estado bastante ausente de la agenda de la competencia *ratione materiae*, excepción hecha de los últimos años en los que ha existido una labor por abordar a estos derechos como derechos exigibles y sujetos a la protección de los órganos del sistema.

Sin duda por la diversidad de atribuciones que convencionalmente corresponden a la Comisión Interamericana, ésta ha tenido más oportunidad para tratar sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Así, si revisamos su tarea de realizar informes generales –no de casos contenciosos– sobre países o situaciones generalizada en varios Estados, encontraremos que hay algunas referencias, en muchos casos muy vagas, a los derechos económicos, sociales y culturales.

Una revisión de los informes públicos de la Comisión Interamericana, relativos a las situaciones específicas de algunos Estados, o a la situación general de algunos sectores especialmente vulnerables o expuestos a condiciones de vulnerabilidad, permite construir una tendencia histórica sobre el abordaje de la temática de los derechos económicos, sociales y culturales. Habrá que decir, por tanto, que: a) una primera fase del análisis se puede caracterizar como *embrionaria*, en el tanto y en el cuanto, la protección de los derechos económicos, sociales y culturales se hacía por medio de los derechos civiles y políticos¹⁴; b) una segunda fase se caracteriza por el

14 Esto se observa muy claramente en los siguientes documentos: Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familiares en Cuba, en 1962; Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familiares en Cuba, en 1963; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Actuación en la República Dominicana, en 1965; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre su Actuación en la República Dominicana, en 1966; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1967; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1969; Informe sobre la Situación de los Presos Políticos y sus Familias en Cuba, en 1970; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador y Honduras, en 1970; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1974; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1976; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1976; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1977; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Uruguay, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, en 1978; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Nicaragua, en 1978. En estos informes, se analizaba, respecto de Cuba, en muchos casos el derecho

reconocimiento directo de los derechos económicos, sociales y culturales, como categoría individualizada y objeto específico de análisis –ora una situación general en un Estado, ora la situación específica de un derecho en un Estado– en los informes¹⁵; c) una tercera fase se puede ubicar a partir de 1985, donde se vuelve al esquema de analizar derechos económicos, sociales y culturales, desde la óptica de los derechos civiles y políticos, o se limita su

a la salud en el contexto de la privación de libertad; y en el resto de informes, fundamentalmente la situación de las libertades sindicales, por medio del derecho a la asociación.

- 15 Esta fase comienza con el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, en 1978, donde la Comisión Interamericana establece una conclusión con un incalculable valor histórico, al señalar: “Numerosas personas, dentro y fuera del Gobierno, citan como una de las principales causas de esta tensión y polarización, las condiciones económicas y sociales que se han ido agravando a través de él por largo tiempo. La Comisión reconoce la gravedad de estas condiciones, las que han sido descritas en el Capítulo X de este Informe. (...) Estas condiciones sociales y económicas explican, en buena medida, graves violaciones de los derechos humanos que han ocurrido y continúan ocurriendo en El Salvador y, a la vez, obstaculizan el disfrute de los derechos económicos y sociales consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta de la OEA, en el Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales”; es seguido por el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1979, donde la Comisión analiza siempre los derechos relacionados con la actividad sindical desde la óptica del derecho a la asociación, y a la vez, analiza la situación específica de los derechos a la educación, preservación de la salud y bienestar, y trabajo y justa remuneración; asimismo, el Informe sobre la Situación de los Presos Políticos en Cuba, en 1979, donde nuevamente la Comisión vuelve a analizar elementos del derecho a la salud, a partir de la visión del tratamiento penitenciario; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina, en 1980, donde se analiza la situación de los derechos laborales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Nicaragua, en 1981, donde se analiza nuevamente en forma general la situación de los derechos económicos, sociales y culturales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Bolivia, en 1981, donde se vuelve a analizar la situación de los derechos de orden sindical desde la óptica del derecho de asociación; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, en 1981, donde se analiza, al mismo tiempo, la situación de los derechos sindicales desde la óptica del derecho a la asociación, pero también se incorpora un análisis general sobre los derechos económicos, sociales y culturales; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Colombia, en 1981, donde se analiza, nuevamente, la situación de los derechos sindicales desde la óptica del derecho a la asociación; esto se repite en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname, en 1983; en el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba, en 1983, se analiza detenidamente la situación específica del derecho al trabajo, el derecho a la seguridad social, el derecho a la alimentación, el derecho a la salud y el derecho a la educación. Se exceptúan, de ese período, el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de un Sector de la Población Nicaragüense de Origen Miskito, en 1983, y el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de Guatemala, en 1983, porque ahí se abordó la situación general de un sector en especial situación de vulnerabilidad.

reconocimiento sólo a los derechos laborales y sindicales¹⁶; d) una cuarta fase es el reinicio por la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales, pero analizados a través de sectores específicos especialmente vulnerables¹⁷; e) una quinta fase, muy parecida a la tercera, en la cual se invisibilizó la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, y se la tradujo en clave de derechos civiles y políticos¹⁸; y f) una sexta fase, muy parecida a la cuarta, por medio de la cual se comienza un análisis dirigido hacia sectores especialmente vulnerables que se mantiene hasta la actualidad¹⁹.

- 16 Destacan el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Suriname, en 1985, donde se analiza la situación de los derechos sindicales desde la construcción del derecho a la asociación, y se hace una revisión de la "situación" económica, social y cultural, con lo que evidentemente se disminuye el perfil de los derechos económicos, sociales y culturales que se tenía anteriormente. Continúan en esa misma línea: el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en la República de Guatemala, en 1985; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile, en 1985; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, en 1987; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1988; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá, en 1989; el Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1990; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, en 1993.
- 17 En ese sentido: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1993; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, en 1993; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, en 1993; Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las llamadas "Comunidades de Población en Resistencia" de Guatemala, en 1994; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1994.
- 18 En tal sentido: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador, en 1994; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Haití, en 1995; Informe sobre los Hechos Ocurridos en las Localidades de Amayapampa, Llallagua y Capasirca, Norte del Departamento de Potosí, Bolivia en Diciembre de 1996, en 1966 (llama la atención en este informe que, tratándose de una situación que tenía implicación directa con las libertades sindicales y la huelga, la Comisión Interamericana se limita a valorar la situación como un problema de derecho a la vida y la necesidad de una adecuada investigación, según el informe "La Comisión Interamericana de Derechos Humanos examinará si el Estado boliviano es responsable internacionalmente por la muerte de nueve civiles en los hechos acaecidos en el mes de diciembre de 1996" [párrafo 121]).
- 19 En este orden: Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, 1997; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Brasil, en 1997 (en este informe, se debe destacar, la Comisión Interamericana hace una reflexión muy interesante sobre los derechos económicos, sociales y culturales, en el marco del artículo 26 de la Convención Americana y el deber de los Estados de promover el desarrollo integral); Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, en 1998; Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Sobre la Condición de la Mujer en las Américas, en 1998; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, en 1999; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en República Dominicana, en 1999; Informe sobre la Situación de los Solicitantes de Asilo en el Marco del Sistema Canadiense de Determinación de la Condición de Refugiado, en 2000; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, en 2000; e Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Indígenas en las Américas, en 2000.

Sin embargo, en el ámbito de los casos contenciosos, la situación no ha tenido la misma suerte. Una reciente investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), con sede en Argentina, revela que “en el marco del sistema de peticiones individuales ... la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos] no ha tenido prácticamente actuación alguna en pos de la efectiva protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La casi totalidad de los informes elaborados en casos individuales se refiere a derechos civiles y políticos”²⁰.

Efectivamente –y más allá de entrar en la discusión de cuáles son los factores que han condicionado esa realidad– en materia de peticiones individuales, la gran mayoría de éstas se ha dirigido a señalar la afectación de los derechos civiles y políticos, y al mismo tiempo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos no ha hecho uso pleno de las potestades del artículo 26 de la Convención Americana, ni de la interpretación extensiva que ordenan los artículos 29.c y 29.d de la misma Convención, respecto de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en la Declaración Americana, la Carta de la OEA, o el Protocolo de San Salvador.

En el mejor de los casos, existía un acercamiento a la temática de los derechos económicos, sociales y culturales, a partir de los derechos civiles y políticos –similar a las etapas primera, tercera y quinta de la historia de los informes sobre Estados o sobre situaciones generales en varios Estados– o refiriendo a los derechos económicos, sociales y culturales pero sólo desde la óptica de la Declaración Americana, sin tomar en cuenta a la Convención. Así se desprende, por ejemplo²¹, en el caso 6091 donde la Comisión Interamericana encontró responsable al Estado de Cuba de violación al derecho de “preservación de la salud y al bienestar” contemplado en el artículo XI de la Declaración Americana, respecto del encarcelamiento y tortura de Eduardo Capote Rodríguez; asimismo, en el caso 7615, donde se encontró responsable al Estado de Brasil por la afectación del mismo derecho a los indios Yanomami; más recientemente, en el caso 11.303 donde la Comisión Interamericana encontró al Estado de Guatemala responsable de la afectación *inter alia* del derecho a la libertad de asociación de Carlos Ranferí Gómez López, por las agresiones y amenazas realizadas en su contra por “agentes que ostentaban carácter público”, en atención a sus actuaciones como Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Instituto Nacio-

20 Investigación del Centro de Estudios Legales y Sociales, en la producción bibliográfica denominada “Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: un desafío impostergable”, editado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1999. Pág. 121.

21 Ídem. Págs. 121-123.

nal de Comercialización Agrícola y como Secretario General Adjunto de la Unión de Trabajadores de Quezaltenango²².

Sin embargo, en la actualidad se puede apreciar que comienza a surgir una nueva tendencia sobre la posibilidad de que en el sistema interamericano, a través de las peticiones individuales, se logre la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, de manera autónoma y a través de la invocación del artículo 26 de la Convención. Así se desprende del caso 12.249, relativo al reclamo que realizan personas viviendo con VIH/SIDA en El Salvador por la falta de medicamentos antirretrovirales. En primer lugar, esta tendencia se observa con la decisión de medidas cautelares adoptadas el pasado 29 de febrero de 2000 por medio de la cual se pedía al gobierno de El Salvador que entregara a las víctimas el tratamiento y los medicamentos antirretrovirales necesarios para evitar su muerte, y las atenciones hospitalarias, farmacológicas y nutricionales necesarias que permitan fortalecer su sistema inmunológico, e impedir el desarrollo de enfermedades o infecciones²³. En segundo lugar, con el informe sobre admisibilidad del caso que se refiere *inter alia* a la afectación del derecho a la vida, integridad personal y salud de las personas mencionadas, y donde la Comisión señaló que “sí puede utilizar [el artículo 10 del Protocolo de San Salvador] en la interpretación de otras disposiciones aplicables, *a la luz de lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana*”, para terminar precisando que los hechos denunciados deben ser analizados en la etapa de fondo con la intención “de determinar ... violaciones a los artículos 2, 24, 25 y 26 de la Convención Americana”, y añadiendo que “los alegatos sobre los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, ... tienen un carácter subsidiario y que dependen de la conclusión a la que se arribe respecto al mérito de los alegatos mencionados” anteriormente (especialmente el relativo al derecho a la salud, invocado a través del artículo 26 de la Convención)²⁴.

Con esa decisión, la Comisión Interamericana admite su competencia *ratione materiae* para conocer de peticiones individuales sobre violaciones presuntas a derechos económicos, sociales y culturales a través de la infracción al artículo 26 del Pacto de San José, interpretado por el Protocolo de San Salvador, sin perjuicio de la necesaria vinculación e interpretación

22 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 29-96.

23 Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para 1999 (OEA/Ser.L/V/II.106 Doc 3), Capítulo III, apartado C.1.h. Por vía electrónica consúltese <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo3.htm#1>.

24 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre Admisibilidad 29/01. Las citas textuales corresponden, en su orden, a los párrafos 36, 45 y 46. Los resaltados son agregados.

que dicho artículo tiene con las normas sobre el Desarrollo Integral de la Carta de la OEA, y con la Declaración Americana²⁵.

Hasta el momento, pues, en materia de peticiones individuales, apenas inicia una posibilidad en la praxis de la Comisión Interamericana tendente a la protección autónoma de los derechos económicos, sociales y culturales, mediante el reconocimiento del artículo 26 como una norma que es continente de los derechos económicos, sociales y culturales, y que, por tal razón, forma parte de su competencia *ratione materiae*.

b. La Corte Interamericana

La Corte Interamericana posee un ámbito de actuación más reducido que la Comisión Interamericana, en la medida que sus atribuciones se limitan al conocimiento de solicitudes de opiniones consultivas, el conocimiento de los casos contenciosos introducidos por la Comisión Interamericana o por los Estados, y la adopción y seguimiento de medidas provisionales.

En cuanto a las opiniones consultivas, en su labor que ya ha significado un total de 16 resoluciones sobre esta naturaleza, no se encuentra —porque las consultas no lo han planteado así— un pronunciamiento directo sobre los derechos económicos, sociales y culturales y su justiciabilidad en el sistema interamericano. De manera muy específica, y a título personal, el anterior Juez y Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Rodolfo Piza Escalante, aludía de la siguiente forma en su voto separado respecto de la opinión consultiva número 4: "...la distinción entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, obedece meramente a razones históricas y no a diferencias de naturaleza jurídica de unos y otros; ... los principios de 'desarrollo progresivo' contenidos en el artículo 26 de la Convención, si bien literalmente referidos a las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, deben a mi juicio entenderse aplicables a cualquiera de los derechos 'civiles y políticos' consagrados en la Convención Americana, en la medida y aspectos en que éstos no resulten razonablemente exigibles por sí mismos, y viceversa, que

25 Sin embargo, llama la atención que la Comisión Interamericana, en el informe sobre admisibilidad 29/01 (caso 12.249) no refiriera la violación al artículo 26 de la Convención, a través del incumplimiento de las normas referentes de la Carta de la OEA —que tienen mención expresa en la redacción del artículo— de la cual son parte todos los Estados miembros de la OEA, y sí lo hiciera sólo con relación al Protocolo de San Salvador, del cual sólo son parte 12 Estados miembros (hasta la fecha: Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay).

las normas de la propia Convención deben entenderse aplicables extensivamente a los llamados 'derechos económicos, sociales y culturales' en la medida y aspectos en que éstos resulten razonablemente exigibles por sí mismos"²⁶.

Anteriormente –aunque no trata directamente sobre los derechos económicos, sociales y culturales– la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de la Convención Americana, y ha establecido alguna jurisprudencia sobre ese particular que, desde le punto de vista de los derechos aludidos, obliga a que los órganos del sistema muestren un comportamiento distinto al observado hasta la actualidad. Así, al resolver la solicitud de opinión consultiva número 3, la Corte Interamericana manifestó: “los tratados deben interpretarse ‘de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin’ (...). Los medios complementarios de interpretación, en especial los trabajos preparatorios del tratado, son utilizables para confirmar el sentido resultante de aquella interpretación o cuando ésta deje ambiguo u oscuro el sentido o conduzca a un resultado manifiestamente absurdo o irrazonable (...). Este método de interpretación se acoge al principio de la primacía del texto, es decir, a aplicar criterios objetivos de interpretación. Además, en materia de tratados relativos a la protección de los derechos humanos, resulta todavía más marcada la idoneidad de los criterios objetivos de interpretación, vinculados a los textos mismos, frente a los subjetivos, relativos a la sola intención de las partes”. En el dominio de los derechos económicos, sociales y culturales, esto quiere decir que el artículo 26 del Pacto de San José –siguiendo el *obiter dictum* citado– debe ser interpretado como una norma destinada a reconocer y garantizar derechos económicos, sociales y culturales, independientemente de lo que inicialmente hubieran deseado las partes contratantes. Esto obliga a reconocerle, a dicho artículo, imperatividad jurídica propia e ineludible.

Posteriormente, al resolver la solicitud de opinión consultiva número 10, sobre la interpretación de la Declaración Americana en el marco del artículo 64 de la Convención Americana, la Corte sentó la necesidad de que la interpretación de las normas de derechos humanos se hiciera de manera evolutiva y dentro del sistema normativo en el que se encuentra, y más adelante, como forma de ejemplo dijo: “La Carta de la Organización hace referencia a los derechos esenciales del hombre en su Preámbulo (párrafo

26 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 4 (OC-4) del 11 de enero de 1984. Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización. Serie A No. 4. Voto Separado del Juez Piza Escalante, párrafo 6.

tercero) y en sus arts. 3.j), 16, 43, 47, 51, 112 y 150 (Preámbulo, párrafo cuarto, arts. 3.k, 16, 44, 48, 52, 111 y 150 de la Carta reformada por el Protocolo de Cartagena de Indias), pero no los enumera ni los define"²⁷.

Más recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver la consulta presentada por los Estados Unidos Mexicanos, que dio lugar a la opinión consultiva número 16, tuvo la oportunidad de retomar el principio de la interpretación evolutiva, como una exigencia ineludible en materia de protección de derechos humanos²⁸. Evidentemente, la interpretación evolutiva del Pacto de San José obliga a que su aplicación se extienda hacia realidades fácticas o intenciones no consideradas al momento de su creación, y concretamente, que la interpretación del artículo 26 de la Convención que realicen los órganos del sistema, se haga teniendo en mente que en la actualidad, la conciencia jurídica internacional está cada vez más convencida de la necesidad de reconocer a los derechos económicos, sociales y culturales plena exigibilidad y justiciabilidad.

En materia contenciosa, la posibilidad de pronunciamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también ha sido muy poca, aunque es notorio que, en los últimos años, existe una tendencia muy fuertemente orientada para que por medio de una interpretación evolutiva, y teniendo presente la indivisibilidad de los derechos humanos, se pueda lograr la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales dentro del sistema interamericano. Si bien desde un inicio quedó claro que las violaciones a los derechos humanos pueden ocurrir tanto por comisión como por omisión²⁹ con lo cual se rompía aquella idea según la cual los

-
- 27 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 10 (OC-10) del 14 de julio de 1989. La Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Serie A No. 10. Párrafo 39. Nótese que al momento de la redacción de esa resolución la Carta de la OEA sólo contaba con las reformas introducidas por los Protocolos de Buenos Aires y Cartagena de Indias; los artículos citados aluden a los siguientes derechos: libertad individual y justicia social; no discriminación en los derechos fundamentales; no discriminación frente a los extranjeros; derechos sociales; derecho a la educación primaria obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado, educación media con criterio de promoción social y diversificada, educación superior para todos sobre la base de exigencias mínimas de tipo académico.
- 28 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva número 16 (OC-16) del 1 de octubre de 1999. El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Serie A No. 16. Párrafos 111-115.
- 29 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 29 de julio de 1989. Serie C No. 4. Párrafo 164. Literalmente se expuso: "todo menoscabo a los derechos humanos reconocidos en la Convención que pueda ser atribuido, según las reglas del Derecho internacional, a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la misma Convención".

derechos, “en sus diversas generaciones”, imponían obligaciones de índole distinta a los Estados, en sus últimas sentencias la Corte Interamericana se ha visto en la necesidad de hacer una lectura de los derechos civiles y políticos en “clave social”, y destacan en este punto dos interesantes sentencias que son testimonio vivo de esa necesidad imperiosa presentada en el ejercicio de la competencia contenciosa de la Corte: el caso Villagrán Morales, y el caso Baena Ricardo y otros.

Respecto del primero, la Corte Interamericana analiza el derecho a la vida e innova respecto de las obligaciones que tradicionalmente se consideraban a cargo del Estado, al señalar: “El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, (...). En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”³⁰. De esta forma, al aludir a las condiciones que garanticen una existencia digna, la Corte Interamericana hace una invocación cualitativa sobre el análisis que debe imperar respecto del derecho a la vida, y en ella subyace la necesidad de valorar la vigencia y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En este mismo fallo, el Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, y el Juez Alirio Abreu Burelli, hacen un voto concurrente en el que explican el alcance que dan a esa situación, y dicen: “El deber del Estado de tomar medidas positivas se *acentúa* precisamente en relación con la protección de la vida de personas vulnerables e indefensas, en situación de riesgo, como son los niños en la calle. La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos”³¹.

En la sentencia sobre el fondo pronunciada en el caso Baena Ricardo y otros, la Corte Interamericana ha tenido la oportunidad de tratar el tema de

30 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Villagrán Morales y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63. Párrafo 144.

31 Ídem. Voto Concurrente Conjunto de los Jueces Antônio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli. Párrafo 4.

las libertades sindicales, sin embargo, lo realizó—pese a la potestad implícita que tiene para corregir los errores u omisiones de derechos en que incurran las partes, que se desprende del principio *iura novit curia*— por la vía del derecho de asociación contemplado en la Convención Americana, sin referir al artículo 26 y su interpretación e integración por medio de una diversidad de fuentes, en especial las normas relativas al Desarrollo Integral contenidas en la Carta de la OEA, reformada por los Protocolos de Buenos Aires, Cartagena de Indias, Washington y Managua. En esa oportunidad señaló: “La libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”³².

Siempre en el contexto de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, no pueden obviarse las resoluciones sobre reparaciones pronunciadas en algunos de sus casos, que tienen que ver con la máxima restitución posible del derecho, haciendo para ello, incluso, acciones que inciden inmediatamente en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, en la sentencia sobre reparaciones del caso Aloeboetoe y otros, la Corte Interamericana ordenó la reapertura de una escuela en Gujaba y la puesta en operación de un dispensario existente en el lugar³³. Y en la reciente sentencia del caso Baena Ricardo y otros, se ordena “... reintegrar en sus cargos a los 270 trabajadores ... y, si esto no fuera posible, brindarles alternativas de empleo que respeten las condiciones, salarios y remuneraciones que tenían al momento de ser despedidos. En caso de no ser tampoco posible esto último, el Estado deberá proceder al pago de la indemnización que corresponda a la terminación de relaciones de trabajo, de conformidad con el derecho laboral interno”³⁴.

En el ámbito de las medidas provisionales, la Corte Interamericana recientemente ha tenido una oportunidad muy valiosa para ordenar medi-

32 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párrafo 156.

33 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Aloeboetoe y otros (sentencia sobre reparaciones). Sentencia del 10 de septiembre de 1993. Serie C No. 15. Párrafo 116.

34 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Baena Ricardo y otros (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72. Párrafo 214 punto resolutivo 7.

das que inciden positivamente en la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, al ordenar la reunificación familiar de Antonio Sension y Andrea Alezy con sus hijos menores en la República Dominicana³⁵. En este caso, el Presidente de la Corte Interamericana, Antônio Augusto Cançado Trindade insiste, atinadamente, en que la visión actualizada sobre la protección de los derechos humanos sólo puede realizarse a partir de la indivisibilidad de los derechos humanos, y señala: "Se impone el desarrollo de respuestas a nuevas demandas de protección, aunque no estén literalmente contempladas en los instrumentos internacionales de protección del ser humano vigentes. El problema sólo puede ser enfrentado adecuadamente teniendo presente la indivisibilidad de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales)"³⁶.

IV. Conclusiones

Lo anterior permite hacer las siguientes conclusiones finales:

1. El sistema interamericano, analizado en sus tres dimensiones (normativo, institucional y político-cultural, aunque en este artículo nos hallamos limitado sólo a los dos primeros) se encuentra en una constante reforma. El sistema interamericano en su dimensión normativa ha tenido una constante reforma en materia de derechos económicos, sociales y culturales en un doble sentido, por una parte, ampliando considerablemente el elenco de derechos económicos, sociales y culturales (pasando de una Declaración con un elenco básico, a una Convención con un elenco referencial, hasta un Protocolo con un elenco propio con bastante detalle), y por la otra, intentando –sin éxito– excluir de la competencia *ratione materiae* de los órganos del sistema el conocimiento de tales derechos. Si bien esto último queda más claro con el Protocolo de San Salvador, donde la competencia *ratione materiae* de los órganos alcanza sólo a "un derecho y medio", el artículo 26 de la Convención Americana sigue siendo una norma habilitante de competencia, y al mismo tiempo referencial del elenco de derechos económicos, sociales y culturales.
2. La definición normativa del sistema interamericano, aunque no es técnicamente la mejor, sí es muy completa. Digamos que lo ideal hubiera sido que la Convención Americana hubiera hecho un elenco de derechos económicos, sociales y culturales como lo adelantó la

35 Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medidas Provisionales en el Caso de Haitianos y Dominicanos de Origen Haitiano en la República Dominicana. Resolución del 18 de agosto de 2000. Serie E No. 3. Punto resolutivo 5.

36 Ídem. Voto Concurrente del Juez Antônio Augusto Cançado Trindade. Párrafo 7.

Declaración Americana o que el Protocolo de San Salvador hubiera extendido directamente la competencia de la Comisión y la Corte para conocer de la violación de todos los derechos contemplados en ese Protocolo. Si bien no ocurrió ni lo uno ni lo otro, por la vía de la referencia expresa y la interpretación de la Convención, se tiene una construcción de derechos económicos, sociales y culturales bastante extensa y muy prolija. Sobre esto no se han conocido propuestas específicas de modificación a la Convención ni a los Reglamentos de la Comisión o la Corte, que estén orientadas a fortalecer al sistema interamericano. La discusión sobre la reforma es, por ese aspecto, incompleta.

3. En la dimensión institucional, no puede dejar de señalarse que, en la actualidad existe una postura bastante favorable para asumir a los derechos económicos, sociales y culturales dentro de la competencia *ratione materiae* de los órganos del sistema. Si bien es cierto que hasta el momento no se ha tenido una condena específica por afectación del artículo 26 de la Convención (o por afectación del artículo 8.1.a o 13 del Protocolo de San Salvador), poco a poco se ha comenzado a analizar la temática de los derechos en referencia, y se han realizado algunos esfuerzos por interpretar y proteger estos derechos utilizando los derechos civiles y políticos, mediante una lectura de los mismos en "clave social". Las más recientes actuaciones de la Comisión Interamericana ante peticiones individuales, y las últimas sentencias de la Corte Interamericana son un reflejo de esa postura, que está orientándose cada vez más a permitir el conocimiento autónomo de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.
4. La verdadera reforma al sistema interamericano, tendente a su fortalecimiento, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, está en el cambio de comportamiento institucional de sus órganos, para dar un salto cualitativo hacia la aplicación directa e inmediata del artículo 26 de la Convención Americana en la tramitación de casos, el cual se debe interpretar e integrar por algunas normas de la Carta de la OEA —por requerirlo *expressis verbis* el mismo artículo— por la Declaración Americana y por el Protocolo de San Salvador. No se requiere de una invocación expresa de esto ante la Comisión o la Corte, pues ambas entidades están habilitadas, por el principio *iura novit curiae*, para suplir o enmendar las omisiones o errores de derecho en que incurran las partes. No invocar el artículo 26 de la Convención Americana ante una situación de violación a derechos económicos, sociales y culturales que se presente como afectación de derechos civiles y políticos, es una omisión de derecho que puede suplirse por medio del mecanismo anotado.

5. De mantenerse la tendencia observada en la actividad de la Comisión y la Corte, se logrará una reforma al sistema que habrá coadyuvado a su fortalecimiento, sin haber requerido la modificación de la dimensión normativa de éste.