

LA PROTECCIÓN DEL BIENESTAR SOCIAL *en América*

ALEJANDRA NUÑO*

El hambre, la precariedad en salud y educación, la falta de respeto a las libertades sindicales y a las condiciones justas y equitativas de trabajo, así como las violaciones diarias a sectores vulnerables, constituyen una realidad ineludible en Latinoamérica. Sin embargo, aun cuando existe consenso de que los problemas son graves e impostergables, todavía no están bien definidas las líneas de acción para hacerles frente y buscarles vías preventivas. El reto fundamental radica en hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales.

* Licenciada en Derecho por el ITESO y maestra en Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Abogada del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, oficina de Costa Rica (ONG sin fines de lucro, con estatus consultivo en la OEA y la ONU).

El Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos establece diversas herramientas para hacer justiciables derechos como la vivienda, la educación, el trabajo, la alimentación, la salud, etc. El camino es largo y apenas comienza.

LOS DERECHOS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN

Es necesario hacer una breve referencia a la ya superada distinción histórica e ideológica entre los derechos civiles y políticos (DCP) y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Lo anterior en virtud de que el trato y la apreciación diferenciada de ambos han venido en detrimento de los últimos.

El reconocimiento universal y regional de los derechos humanos fue evidente a partir de 1948, cuando se adoptaron dos importantes instrumentos que sirvieron de base para que, entre otros, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) incluyeran los derechos humanos como uno de sus ejes de acción principales. Es así como se adoptaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH).

El propósito de ambas declaraciones es reconocer que todas las personas, sin excepción, tienen derecho a ciertas garantías fundamentales e inderogables, derivadas de la dignidad humana. La DUDH reafirmó “la fe [de los pueblos de la ONU] en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad del derecho de hombres y mujeres; [los cuales] se han declarado resueltos a promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad”.¹

La DUDH se había visto como un primer paso de consenso entre los estados para reconocer la importancia de los dere-

chos humanos y asumir su ideal de realización para todas las personas.² El segundo paso era la elaboración de un tratado que incluyera, como mínimo, los derechos reconocidos en la DUDH y consagrara algún mecanismo que supervisara el cumplimiento, por parte de los estados, de tales normas. Es decir, el objetivo era hacer obligatorio el cumplimiento y respeto de los derechos humanos reconocidos, so pena de alguna sanción.

El consenso para realizar un solo instrumento jurídicamente vinculante (obligatorio) se vio reflejado en una resolución de la Asamblea General de la ONU en 1950.³ Sin embargo, los países occidentales fueron capaces de revertir tal decisión, logrando que se elaboraran dos distintos tratados,⁴ bajo el argumento de que había dos categorías de derechos distintas y que, por ende, deberían ser tratadas de diferente forma. Esta decisión se vio plasmada en 1966 con la adopción de dos pactos internacionales de derechos humanos, uno relativo a los DCP⁵ y otro a los DESC.⁶

Sin duda, la guerra fría jugó un rol decisivo en esta categorización de derechos: mientras que los países occidentales daban prioridad a los DCP (porque se centraban en derechos individuales), los países orientales defendían la primacía de los DESC (por la importancia de los derechos de la colectividad). La división de derechos en dos tratados se vio como la mejor salida a tales discusiones.

La diferencia no sólo se reflejó en la adopción de dos pactos sino también en la categorización que se hizo de tales derechos. Por décadas se sostuvo que los DCP eran de primera generación, mientras que los DESC pertenecían a una segunda. Esa odiosa división significó un menoscabo a los DESC.

No fue hasta 1993, cuando se celebró la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena, en donde se reconoció que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.⁷ Lo anterior

1. Quinto considerando del preámbulo de la DUDH.

2. La Declaración de Viena subrayó que la DUDH “constituye una meta común para todos los pueblos y todas las naciones, es fuente de inspiración y ha sido la base en que se han fundado las Naciones Unidas para fijar las normas contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos [PIDCP] y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [PIDESC]”. Véase infra nota 10.

3. ONU. Asamblea General. Resolución 421 (v), 4 de diciembre de 1950. Véase Asbjørn, Eide y Allan Rosas. “Economic, social and cultural rights. A universal challenge”, en Asbjørn, Eide et al (eds.), *Economic, social and cultural rights: a textbook*, Martinus Nijhoff, Holanda, 1995.

4. ONU. Asamblea General. Resolución 543 (vi), 5 de febrero de 1952.

5. Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976. 151 estados son parte del PIDCP. Consultar <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

6. Adoptado el 16 de diciembre de 1966. Entró en vigor el 3 de enero de 1976. 148 estados son parte del PIDESC. Consultar <http://www.unhchr.ch/pdf/report.pdf>

7. Consultar <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf>

ha marcado un hito: hoy se reconoce que la violación de los DESC puede llevar a un ultraje en los DCP y viceversa. Un claro ejemplo son varios de los conflictos armados o guerras civiles surgidos por luchas legítimas como la reivindicación de tierras y viviendas, servicios básicos (agua, salud, etc.), educación y, en general, por un nivel adecuado de vida y una repartición justa y equitativa de la riqueza.

La protección del poder judicial es, en principio, la salida natural mediante la cual el estado tiene que proteger a las personas sometidas a su jurisdicción. Sin embargo, ello no queda claro respecto al tratamiento de los derechos en el ámbito internacional, ya que mientras el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) señala que los estados deberán tomar medidas progresivas para cumplir con tales obligaciones y subordina esta progresividad a los recursos disponibles,⁸ el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) no incluye ningún condicionante, por lo cual se infiere que los estados tienen la obligación de garantizar los derechos desde el momento en que son parte del tratado.⁹

EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Instrumentos y órganos de protección

El Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos se estableció en el marco de la OEA con el fin de garantizar en el ámbito regional los derechos humanos, y en lo fundamental se basa en la DADDH y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).¹⁰

La DADDH, adoptada en 1948, ofrece un catálogo de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. Respecto a estos últimos, reconoce el derecho a la

preservación de la salud y al bienestar (art. XI); a la educación y a los beneficios de la cultura (arts. XII y XIII); al trabajo y a una justa retribución (art. XIV); al descanso y a su aprovechamiento (art. XV); a la seguridad social (art. XVI), y los derechos de reunión y asociación (arts. XXI y XXII).

Por su parte, la CADH contiene 26 artículos con disposiciones sustantivas (relativas a los derechos humanos garantizados), de los que sólo el último hace referencia a los DESC.¹¹ Además de garantizar los derechos humanos, la CADH sienta las bases del procedimiento de denuncias individuales¹² y define con claridad los órganos encargados de supervisar el cumplimiento de la convención por parte de los estados: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CRIDH).

La DADDH ha sido interpretada de tal manera que impone obligaciones a los estados partes de la OEA. La CADH agrega un mayor grado de compromiso por parte de los estados en el respeto de los derechos humanos, aun cuando contiene una lista más reducida de ellos en comparación con la propia DADDH.

Los órganos protectores del sistema

La CIDH es un órgano cuasi judicial con funciones políticas y atribuciones para monitorear o supervisar la situación de los derechos humanos a través de visitas *in situ* en los países miembros de la OEA, pero con el respectivo consentimiento de estos. Asimismo, tiene la facultad de conocer denuncias individuales sobre violaciones de cualquiera de los instrumentos interamericanos en la materia.

Por su parte, la CRIDH tiene las mismas facultades que cualquier órgano judicial, con la potestad de conocer cualquier violación a los derechos humanos contenida en la CADH y en los distintos tratados interamericanos.¹³

8. Véase el párrafo primero del artículo 2 del PIDESC.

9. Véase el párrafo primero del artículo 2 del PIDCP.

10. Adoptada el 22 de noviembre de 1969. Entró en vigor el 18 de julio de 1978. 25 estados son parte de la CADH. Consultar <http://www.cidh.org/Basicos/Basicos3.htm>

11. Véase el artículo 26 de la CADH.

12. El procedimiento o sistema de denuncias individuales es aquel mediante el cual cualquier persona u organización demanda a un estado por violar uno o varios de los derechos humanos consagrados tanto en la DADDH y CADH como en otros tratados de derechos humanos.

13. Tales instrumentos son el Protocolo adicional a la CADH en materia de los DESC, el Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC, el Protocolo adicional a la CADH relativo a la abolición de la pena de muerte; las convenciones interamericanas para prevenir y sancionar la tortura y sobre desaparición forzada de personas y, finalmente, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.

Para presentar una petición inicial a la CIDH existen requisitos que la persona u organización deben cumplir:

- ▶ Haber agotado los recursos de jurisdicción interna.
- ▶ Presentarla dentro de los seis meses posteriores de la notificación del último recurso interpuesto.
- ▶ No haber presentado el caso ante otra instancia internacional.
- ▶ Que la petición contenga los datos de las personas o la entidad que la presenta (nombre, nacionalidad, profesión, domicilio y firma).¹⁴

El procedimiento se divide en dos etapas: admisibilidad, en la que la CIDH se enfoca a revisar que los peticionarios hayan cumplido con los requisitos expuestos en el párrafo anterior, y la etapa de fondo, mediante la cual esta estudia las posibles violaciones a los derechos humanos que presenta el caso.

Asimismo, para que un caso pueda ser del conocimiento de la CRIDH es importante resaltar que el único órgano que tiene la facultad de enviar el caso ante este tribunal es la CIDH, lo que sucede después de haber finalizado las dos etapas procesales mencionadas. De manera adicional, la CRIDH sólo tiene jurisdicción para conocer de un caso en el que el estado demandado haya aceptado la competencia contenciosa de esta, ya sea para un caso específico o para todos los casos posteriores al reconocimiento (art. 62 de la CADH).¹⁵

El Protocolo de San Salvador

Como se mencionó, a excepción del artículo 26 de la CADH, los 25 artículos que le preceden se refieren a los DCP. Sin embargo, este vacío legal trató de enmendarse a través de la adopción de un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mejor conocido como el Protocolo de San Salvador.¹⁶

La adopción y entrada en vigor del protocolo fueron bienvenidos en nuestro continente y en otros sistemas regionales y universales, ya que, además de ser un instrumento con dis-

LA ADOPCIÓN DEL PROTOCOLO de San Salvador constituye el primer paso para la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ante un órgano judicial internacional

protegido por el artículo 8a del instrumento en cuestión.

Lo anterior ha dado origen a críticas, porque no existe una razón válida para una distinción entre estos dos derechos y otros igualmente exigibles a través del mecanismo de peticiones individuales, como el derecho a la huelga (art. 8b); a la seguridad social y a la salud (art. 10); al trabajo (art. 6) con condiciones justas y equitativas (art. 7); a la alimentación (art. 12); a un medio ambiente sano (art. 11), así como los derechos de la niñez (art. 16), de los ancianos (art. 17), de los minusválidos (art. 18), etcétera.

Sin embargo, cuando los estados firman y ratifican un instrumento internacional se obligan a respetar todos y cada uno de los derechos ahí contenidos.

El protocolo también prevé un sistema de monitoreo de los DESC en cada uno de los estados firmantes, mediante la rendición de informes periódicos sobre la progresividad de tales derechos en su territorio; informes que deberán presentarse al secretario general de la OEA y transmitidos al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interameri-

posiciones protectoras de los DESC, constituye el primer paso para su justiciabilidad ante un órgano judicial internacional (hasta antes de la entrada en vigor del protocolo no existía ningún órgano jurisdiccional internacional).¹⁷

No obstante, y aun cuando el catálogo de los DESC en el protocolo es amplio, sólo dos de estos derechos son directamente exigibles ante la CIDH y, de manera eventual, ante la CRIDH: el de educación, contenido en el artículo 13 del protocolo, y el derecho a la libertad sindical,

14. Véase artículo 46.1 de la CADH.

15. Los estados que han aceptado la competencia contenciosa de la CRIDH son Argentina, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

16. Adoptado el 17 de noviembre de 1988. Entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. Los países firmantes fueron 19, y hasta el momento 12 lo han ratificado.

17. Véase artículo 19.6 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC.

cano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con copia a la CIDH y a otros organismos interamericanos, siempre y cuando el contenido del informe tenga relación con las materias de su competencia.¹⁸ De manera adicional, la Asamblea General de la OEA conocerá los informes durante su sesión anual.

Por último, el artículo 19 del protocolo faculta a la CIDH para que, sin perjuicio de los informes presentados por los estados partes, formule “las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los DESC establecidos en el presente protocolo en todos o en algunos de los estados partes, las que podrá incluir en el informe anual a la asamblea general o en un informe especial, según lo considere más apropiado”.¹⁹

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Los informes especiales

Al ser un órgano con facultades políticas y cuasi judiciales, la CIDH ha jugado un papel fundamental en la protección y denuncia de los DESC, y desde hace más de dos décadas se ha mostrado interesada en la situación que guardan estos derechos en el continente.

Como se dijo, una de las facultades de la CIDH es realizar visitas *in loco*, a fin de monitorear la situación de los derechos humanos en los estados miembros de la OEA. Así, en un informe especial sobre El Salvador en 1978,²⁰ señaló que

examinar la situación de los derechos humanos en este país implicaba tanto el estudio de los DCP como de los DESC, y después de tal afirmación analizó el infortunio y la pobreza en que estaba sumida la población salvadoreña, con énfasis en la inequitativa distribución de las tierras y la precariedad de la salud.²¹ El mismo año la CIDH revisó ciertas irregularidades en la legislación panameña respecto a los derechos de reunión y asociación, así como cuestiones relativas a los sindicatos en ese país.²²

La práctica de la CIDH fue repetida en 1983, cuando analizó la situación de Cuba, para lo cual dedicó un capítulo al derecho al trabajo, a la seguridad social, a la alimentación y a la educación.²³ También ha analizado situaciones específicas, como el derecho de asociación en tres distritos mineros en Bolivia en donde existían confrontaciones entre trabajadores y fuerzas policiales, en virtud de que los primeros exigían condiciones de trabajo justas y equitativas.²⁴ Finalmente, ha conocido y analizado diversas restricciones a los derechos laborales en Argentina,²⁵ Bolivia,²⁶ Colombia²⁷ y Surinam.²⁸

Sistema de peticiones individuales

Uno de los problemas que enfrenta la exigibilidad de los DESC es la poca experiencia en litigio, tanto en cortes nacionales como internacionales y, si bien es cierto que existe doctrina al respecto, no se ha puesto en práctica. Este es un reto que los defensores de derechos humanos deben afrontar y que se puede lograr mediante el uso del sistema de peticiones individuales ante la CIDH.

18. Artículo 19, incisos 1 al 3 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC.

19. Artículo 19.7 del Protocolo Adicional a la CADH en materia de DESC.

20. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en El Salvador. OEA/Ser.L/V/II.46 doc.23 rev.1, 17 de noviembre de 1978.

21. La CIDH observó que por cada diez mil habitantes existían siete doctores, tres enfermeras y 17 camas de hospital.

22. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Panamá. OEA/Ser.L/V/II.44 doc. 38, rev.1, 22 de junio de 1978.

23. CIDH. Séptimo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Cuba. OEA/Ser.L/V/II.61 Doc.29 rev.1, 4 de octubre de 1983.

24. CIDH. Informe sobre los hechos ocurridos en las localidades de Amayapampa, Llallagua y Capasirca, norte del Departamento de Potosí, Bolivia, en diciembre de 1996.

25. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina. Capítulo VIII, “Derechos laborales”, sección C, párr.1. OEA/Ser.L/V/II.49 doc.19, 11 de abril de 1980.

26. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Bolivia. Capítulo V, “Derecho de reunión y libertad de asociación: la situación sindical y gremial”. OEA/Ser.L/V/II.53 doc.6 rev.2, 13 de octubre de 1981.

27. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia. Capítulo VI, “Otros derechos”. OEA/Ser.L/V/II.53 Doc.22, 30 de junio de 1981.

28. CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Surinam. Capítulo III, “La situación de otros derechos”. OEA/Ser.L/V/II.61 Doc.6 rev.1, 6 de octubre de 1983. Véase también Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Surinam. Capítulo VI, “Libertad de asociación y libertad sindical”. OEA/Ser.L/V/II.66 Doc. 21 rev.1, 2 de octubre de 1985.

Esta comisión, además de elaborar informes sobre países, tiene la facultad de actuar como órgano cuasi judicial en el estudio de casos y peticiones individuales que se le presenten; es su función más importante en la protección de los derechos humanos en la región. Cabe destacar que este sistema de peticiones individuales se ha usado tímidamente en la protección de los DESC y, en cambio, la mayoría de las quejas se han enfocado a denuncias de violaciones a los DCP. Sin embargo, es mediante la denuncia de violaciones a estos últimos derechos que ciertos DESC se han hecho efectivos. Si bien lo anterior es un buen indicio, permanece todavía la tarea de denunciar sus violaciones como independientes a las de los DCP.

Medidas cautelares

Otra de las facultades de la CIDH es el otorgamiento de medidas cautelares contempladas en el artículo 25.1 de su reglamento, las que se han usado para proteger la vida de personas en riesgo de ser asesinadas o torturadas.

No obstante, la CIDH ha comenzado a recibir denuncias sobre situaciones urgentes de DESC en donde existe peligro o riesgo de un daño irreparable. Por ejemplo, las medidas adoptadas a favor de personas portadoras del VIH-Sida, que si bien varían, la CIDH ha solicitado a estados como El Salvador, Chile, República Dominicana, Perú, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Ecuador, Colombia y Bolivia que suministren tratamiento y medicamentos, así como las pruebas necesarias para detectar las defensas del sistema inmunológico.²⁹ Asimismo, se han adoptado medidas cautelares a favor de personas cuyo estado de salud es delicado, ya sea por falta de medicamentos, atención o exámenes.³⁰ Y aunque la mayoría de las personas amparadas por las medidas cautelares han recibido medicamentos, 25 murieron por falta de atención. Por ello es imperativo que la CIDH considere una forma más efectiva para obligar

LA COMISIÓN INTERAMERICANA de Derechos Humanos ha adoptado medidas a favor de personas portadoras del VIH-Sida, para que les suministren tratamiento y medicamentos

privada del derecho de asistir a clases y de recibir la educación que se brinda a los demás niños de nacionalidad dominicana”.³¹ El caso es interesante en la medida en que el gobierno dominicano emitió las actas de nacimiento correspondientes, garantizando así el derecho a la educación de las niñas.

Peticiones individuales

En lo referente a casos individuales, la CIDH ha tenido oportunidad de pronunciarse en casos en que se violaban diferentes DESC contenidos en la DADDH. Por ejemplo, en 1977 la CIDH se pronunció en un caso en el que se había denunciado “la persecución de la tribu ‘Aché’ de Paraguay, incluyendo el asesinato de numerosos indios y la venta de niños; la negación de atención médica y medicinas durante epidemias; malos tratos y tortura; condiciones de trabajo inhumanas, así como hechos tendientes a destruir su cultura”. La CIDH resolvió que

a los estados a cumplir con tales medidas, a fin de evitar muertes innecesarias.

Por otra parte, la CIDH se ha involucrado en la situación de los haitianos en la República Dominicana, al solicitar a este último país que adopte medidas respecto a dos niñas de padres haitianos y origen dominicano que no tenían actas de nacimiento. “La comisión requirió al estado la adopción de las medidas necesarias, a fin de evitar que fueran expulsadas del territorio dominicano y que Violeta Bosica no fuera

29. Ecuador es el país que tiene más medidas cautelares. El 9 de julio de 2002, la CIDH adoptó medidas cautelares en favor de seis personas portadoras del VIH-Sida; sin embargo, dos meses después la cantidad de personas solicitantes ascendió a 153. Para detalles sobre las medidas cautelares solicitadas a los países mencionados, véanse los informes anuales de la CIDH para 2000, 2001 y 2002.

30. Se pueden citar como ejemplo las medidas cautelares con el fin de proporcionar atención médica y exámenes a favor de personas detenidas en prisiones con afecciones de próstata (Perú), nodulaciones móviles en senos (Perú) y tumores en el pulmón (Cuba). Asimismo, se han solicitado medidas cautelares con el fin de proporcionar atención médica a sobrevivientes de masacres, como la ocurrida en el vado de Aguas Blancas, Guerrero, el 28 de junio de 1995. Para mayor información véanse informes anuales 2001 y 2002 de la CIDH.

31. CIDH. Medidas cautelares a favor de Dilcia Yean y Violeta Bosica; CIDH. Informe Anual 1999, 13 de abril de 2000. OEA/SE.L/V/II.106 Doc.3. Capítulo III. El Sistema de peticiones y casos, Literal C (Peticiones y casos ante la CIDH), parte I: Medidas cautelares acordadas o extendidas por la CIDH, párr.52.

Paraguay había violado los derechos a la vida, la libertad, seguridad e integridad de la persona (art. I); encontró violaciones al derecho a la constitución y a la protección de la familia (art. VI); a la preservación de la salud y al bienestar (art. XI); al trabajo y a una justa retribución (art. XIV), y al derecho al descanso y a su aprovechamiento (art. XV).³²

Igualmente, la CIDH ha conocido denuncias en las que se alegaban violaciones graves a la comunidad indígena Yanomami en Brasil y Venezuela. La CIDH estimó que Brasil no había cumplido con obligaciones tanto positivas como negativas respecto a esta comunidad, y resolvió que el estado había violado los siguientes derechos reconocidos en la DADDH: a la vida, a la libertad y a la seguridad (art. 1); de residencia y tránsito (art. 8) y a la preservación de la salud y el bienestar (art. 9).³³

Asimismo, el segundo caso de los indios Yanomamis se refería a la masacre de 16 indios, perpetrada por buscadores de oro. El estado venezolano reconoció su responsabilidad al no haber asegurado la integridad de la comunidad y garantizado el derecho a la salud ni haber adoptado las reformas legislativas que protegieran los DESC.³⁴

La CIDH ha empezado a pronunciarse sobre violaciones de DESC con la aplicación del artículo 26 de la CADH. En su penúltimo periodo de sesiones adoptó un informe sobre el derecho a la huelga de un sindicato nicaragüense, a quien se le había negado mediante resoluciones de tres instancias judiciales, entre ellas la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.

La CIDH resolvió que Nicaragua había violado los derechos a la integridad personal de los trabajadores, a las garantías judiciales y, sobre todo, que el estado había incumplido con el deber de hacer progresivos los DESC. Así, estimó que “el estado nicaragüense, en vez de adoptar medidas de desarrollo progresivo en beneficio de los trabajadores aduaneros, buscó reducir sus derechos, ocasionándoles perjuicios graves en sus derechos económicos y sociales”.³⁵

En un caso anterior, la CIDH encontró que Guatemala había violado sus obligaciones internacionales al tener una ley discriminatoria entre hombres y mujeres. El Código Civil guatemalteco contemplaba que “La esposa [podía] trabajar fuera del hogar sólo en la medida en que ello no [perjudicara] sus funciones legalmente definidas en él (art. 113), en cuyo caso, su marido tiene derecho a oponerse a dichas actividades (art. 114)”.³⁶ Lo anterior fue declarado por la CIDH como una violación al derecho a la no discriminación.

Por otra parte, se han presentado diversos casos de salud reproductiva, uno de ellos se refería al sometimiento de una mujer a un procedimiento quirúrgico de esterilización que ocasionó su muerte. El caso se encuentra en etapa de solución amistosa.³⁷

LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Aun cuando la CRIDH no ha tenido la oportunidad de resolver violaciones al Protocolo de San Salvador en virtud de su reciente entrada en vigor, esto no ha impedido que el más alto tribunal de nuestro continente resuelva cuestiones en las que tienen injerencia directa los DESC. Por ejemplo, la CRIDH declaró que Guatemala había violado distintas disposiciones contenidas en la CADH, en un caso en el que se habían secuestrado, torturado y asesinado a jóvenes en situación de calle. Más aún, en lo referente al derecho a la vida, reconoció que

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.³⁸

32. CIDH. Caso 1.802 (Paraguay). Publicado en el Informe Anual de 1977.

33. CIDH. Caso 7.615. Yanomamis (Brasil). Informe núm.12/85. 5 de marzo de 1985, punto resolutivo 1.

34. CIDH. Caso 11.706. Masacre de la comunidad indígena Yanomami (Venezuela).

35. CIDH. Caso 11.381. Milton Fajardo y otros (Nicaragua). Informe 100/01. 11 de octubre de 2001, párr.101.

36. CIDH. Caso 11.625. María Eugenia Morales de Sierra (Guatemala). Informe 4/01. 19 de enero de 2001, párr.43.

37. CIDH. Caso 12.191. María Mamértita Mestanza Chávez (Perú).

38. CRIDH. Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “niños de la calle”). Sentencia de fondo del 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm.63, párr.144.

Lo anterior pone de manifiesto una tendencia de los órganos protectores del sistema interamericano de someter a un mayor escrutinio a los estados demandados y es una muestra clara de la indivisibilidad de los derechos humanos.

La CRIDH conoció un caso panameño en el que se alegaba la violación, entre otros derechos, de asociación. El caso Baena Ricardo y otros es el primero que ha llegado a la CRIDH por cuestiones de derecho de asociación e involucra a 270 empleados públicos que habían participado en una manifestación por reclamos laborales, a quienes se les acusó de complicidad con una asonada militar, con un posterior despido generalizado. Es un avance importante que la CRIDH se haya basado en principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en las disposiciones del Protocolo de San Salvador. El tribunal, al analizar la violación al artículo 16 de la CADH (derecho de asociación), lo hizo desde la perspectiva de la libertad sindical.

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 otro lado, 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.³⁹

Aunque la CRIDH ha avanzado con esta sentencia en el reconocimiento de los derechos colectivos, quedó el reto de que se reconocieran precisamente como colectivos y no individuales, puesto que los derechos se reconocieron como violados en perjuicio de cada uno de los 270 trabajadores.⁴⁰

Con el ejemplo del caso Baena Ricardo y otros, la CRIDH ha seguido ampliando la tutela de los derechos colectivos a través del reconocimiento de derechos que con el tiempo han sido vistos como individuales. La CRIDH reconoció que

el artículo 21 de la CADH, el cual garantiza el derecho a la propiedad privada, protege, entre otros, “los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal”.⁴¹ La corte estableció que Nicaragua había violado, en perjuicio de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni, varios derechos establecidos en la CADH, al no haber garantizado el derecho a la propiedad privada ni haber iniciado los trámites para delimitar su territorio y otorgarles una protección judicial efectiva a través de los tribunales correspondientes. Resulta interesante el razonamiento de la CRIDH respecto al derecho a la propiedad:

Entre los indígenas existe una tradición comunitaria sobre una forma comunal de la propiedad colectiva de la tierra, en el sentido de que la pertenencia de esta no se centra en un individuo sino en el grupo y su comunidad. Los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios; la estrecha relación que los indígenas mantienen con la tierra debe de ser reconocida y comprendida como la base fundamental de sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica. Para las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones futuras.⁴²

De la misma forma, la CRIDH se ha pronunciado por vez primera sobre el contenido del artículo 26 de la CADH. En este caso, donde se alegaba la disminución de las pensiones a un grupo selecto de ex empleados del estado, decidió que Perú no había violado ese artículo, fundándose en el argumento de que el desarrollo progresivo de los DESC se debe medir “en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de

39. CRIDH. Caso Baena Ricardo y otros (270 trabajadores v. Panamá). Sentencia del 3 de febrero de 2001. Serie C, núm.72, párr.156.

40. *Ibidem*, párr.173 y punto resolutivo 4.

41. CRIDH. Caso de la comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia del 31 de agosto de 2001. Serie C, núm.79, párr.148.

42. *Ibidem*, párr.149.

pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente”.⁴³

Sin embargo, esta sentencia abre la posibilidad de hacer cada vez más justiciables los DESC ante una corte internacional de derechos humanos.

LOS RETOS DE LA EXIGIBILIDAD

Existen tres obstáculos importantes a fin de hacer justiciables los DESC a través de los órganos protectores del sistema interamericano:

► El trato desigual. La forma en la que se han tratado los DESC dista mucho del tratamiento otorgado a los DCP. A nivel regional, existe el problema de la justiciabilidad directa de los DESC, por lo que casi siempre se recurre a la violación de un DCP contenido en la CADH a fin contar con la vía jurídica para exigir el respeto de los DESC. A pesar de lo anterior, la puerta a la exigibilidad de estos derechos se está abriendo. Se han dado importantes experiencias en diferentes países del hemisferio y de otros continentes, las cuales están implicando precedentes jurisprudenciales progresistas, sin duda un hecho alentador.

► La perspectiva de los DESC. Durante largo tiempo los DESC fueron tomados sólo como índices y estándares para evaluar el desarrollo de un país o región. Hasta hace poco se inició la discusión para superar esta percepción y uso. De tal manera, esta perspectiva podría ser el obstáculo que se supere más rápidamente, lo que demuestra el hecho de que cada vez más organizaciones no gubernamentales (ONG) se están sumando a la promoción, respeto y exigibilidad de estos derechos.

► La cobertura de los DESC. Una gran diferencia entre los DCP y los DESC radica en que, por lo general, los primeros protegen individuos, mientras que los segundos tratan de abarcar grupos o comunidades. El avance del reconocimiento de los DESC como derechos con características propias se ha visto entorpecido por esta idiosincrasia.

CONCLUSIONES

El respeto y la exigibilidad de los DESC requieren mucho trabajo, sin embargo, son una tarea impostergable. Los índices

ES NECESARIO QUE EN AMÉRICA se compartan las experiencias en torno a la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales

(es decir, en su trato como derechos) y también la exigencia de su cumplimiento por las propias autoridades, quienes hasta el momento consideran que estos derechos representan exclusivamente indicadores sociales y de desarrollo.

Por ello, los casos expuestos nos llevan a concluir que la exigibilidad de los DESC ante la CIDH se está convirtiendo en una realidad, aunque hasta el momento este órgano no se ha pronunciado sobre violaciones autónomas al Protocolo de San Salvador. No obstante, es indudable que ha habido un avance en su exigibilidad y, ya que existe un interés común de los órganos del sistema y los defensores de los DESC, es muy posible que la CIDH empiece pronto a usar el Protocolo de San Salvador como instrumento autónomo respecto a violaciones al derecho a la educación y derechos sindicales, y como una herramienta interpretativa de otros derechos contenidos en la CADH.

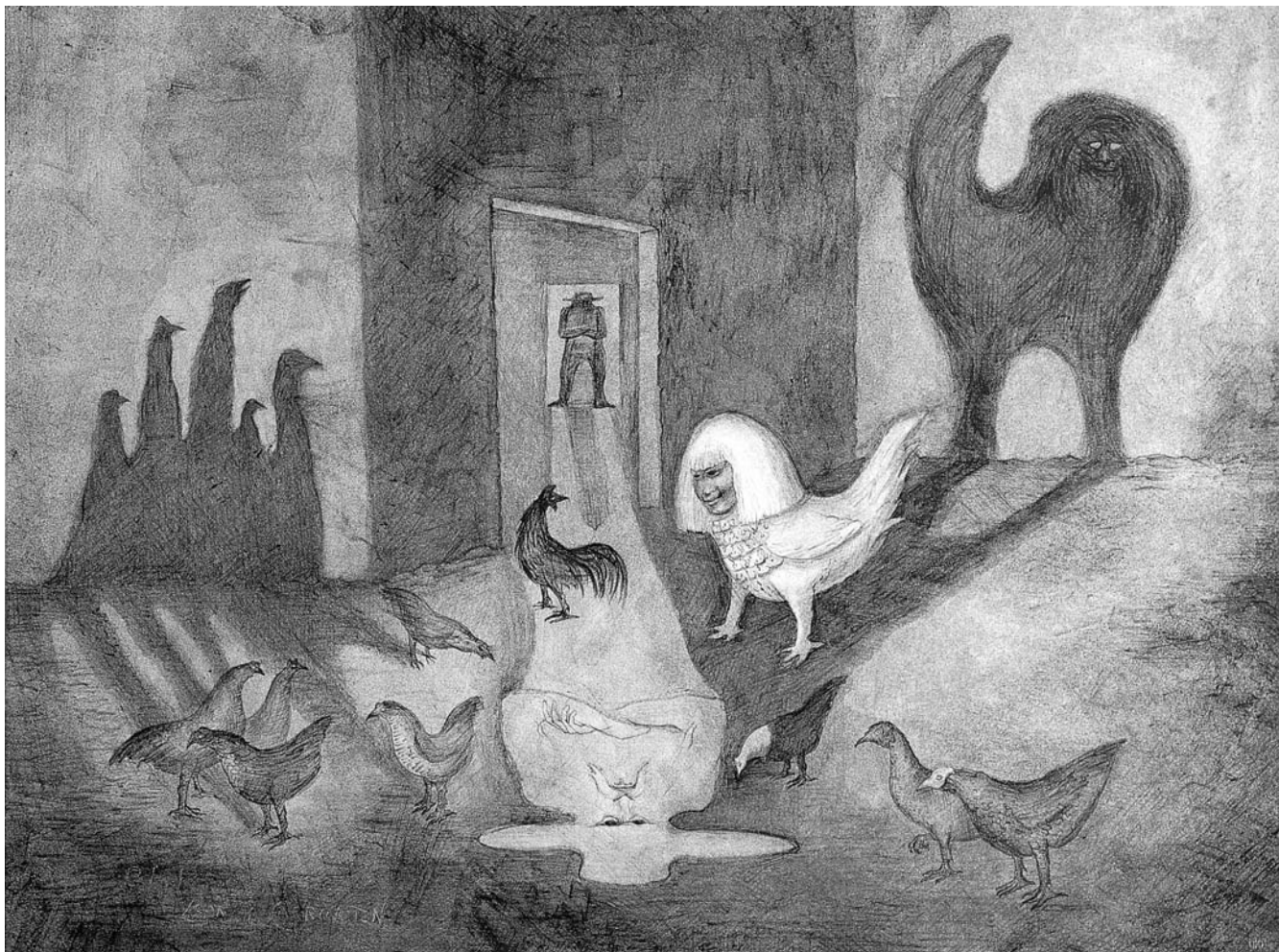
Mientras más casos se eleven en el ámbito local e internacional, la noción de exigibilidad de los DESC cambiará en su favor, trayendo como consecuencia una mayor protección y la adopción de medidas preventivas y no sólo resarcidoras en casos en que una violación de estos derechos se ha dado.

Por último, y a fin de hacer más rápida su implementación, es necesario compartir la experiencia lograda en diferentes países respecto a legislaciones que promuevan el desarrollo y respeto de estos derechos, lo que traerá muchos frutos en Latinoamérica, en donde se viven situaciones muy similares. ■

de pobreza, hambre y muerte por falta de condiciones mínimas de salud en Latinoamérica son sólo algunos síntomas del desconocimiento de estos derechos.

El reto va más allá de la exigibilidad jurídica de los DESC: implica un cambio de mentalidad en la sociedad civil y en las autoridades, lo que significa la interiorización de su juridicidad

43. Corte IDH. Caso Cinco Pensionistas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C, núm.98, párr.147.



DOMINGO. LITOGRAFÍA (B á T), 59.8 x 79.5 cm, 1978. *Colección Beatriz y Andrew Vlady. Taller Kyron.*