

Los derechos económicos, sociales y culturales en el marco del Sistema Interamericano: Mecanismos para su protección

Víctor Rodríguez Rescia

Introducción

Los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante "DESC"), son derechos humanos sin lugar a dudas y así son reconocidos en múltiples instrumentos internacionales. Sin embargo, la discusión de si son derechos exigibles, justiciables o reclamables como lo son los derechos civiles y políticos, no es un debate pacífico.

Son muchas las circunstancias que abonan a esa discusión para desvirtuarles carácter de derechos tangibles para situarlos más en un ámbito de derechos "programáticos"; derechos que dependen del desarrollo de planes o programas para su realización. Este artículo no pretende avanzar sobre ese debate, pero sí toma partido sobre la real juridicidad¹ de los DESC, puesta en práctica incluso en algunos países donde se protegen por medio de tutela constitucional, como en el caso de Costa Rica². La exigibilidad de los DESC es más que un "saludo a la bandera", como muchos quisiera que fueran y así lo ha desarrollado ampliamente la Doctrina y otras iniciativas desarrolladoras del llamado "soft law" –como los Principios de Limburgo sobre la Implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³–

¹ Sobre la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, es obligatorio consultar la excelente obra de Abravovich y Curtis, en la que presenta una estrategia integral para reclamar su justiciabilidad en el ámbito interno e internacional. ABRAMOVICH (Víctor) y COURTIS (Christian). "Los derechos sociales como derechos exigibles". Prólogo de Luigi Ferrajoli. Editorial Trota S.A. Madrid. 2002. A partir de su página 133, hacen una brillante sistematización en la que identifican algunas vías de exigibilidad de los DESC como las siguientes: 1. Exigibilidad Directa; 2. Exigibilidad Indirecta (principio de igualdad y prohibición de discriminación, Debido Proceso); 3. Protección por medio de violación a derechos civiles y políticos; 4. Protección por medio de otros derechos sociales; 5. Protección por medio de otros derechos sociales; 6. Protección a través de límites a derechos civiles y políticos justificados por derechos sociales.

² La jurisdicción constitucional en Costa Rica es sumamente amplia, incluso para proteger intereses difusos como protección al medio ambiente, donde el recurso de amparo se puede ejercer, incluso, contra actos de particulares.

³ Los "Principios de Limburgo" es un documento que surge de un grupo de expertos reunidos en Maastricht entre el 2 y 6 de junio de 1986 y que fue adoptado luego por Naciones Unidas. Cf. UN Document E/C

a partir de la interpretación y avance jurisprudencial. En cambio, busca demostrar cómo el sistema interamericano ha empezado a dar muestras de protección de los DESC a partir su exigibilidad como parte de las obligaciones internacionales que han asumido los Estados, dejando de lado todo el debate doctrinario sobre si los DESC son o no justiciables.

Con la entrada en vigor, en noviembre de 1999,⁴ del Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante "Protocolo de San Salvador"), parecía saldarse una "deuda" pendiente de la Convención Americana en razón del limitado alcance de su artículo 26. No obstante, anticipamos que el Pacto de San Salvador no representó ser la panacea de los DESC, pero al menos favorece la integración de su protección con otros mecanismos regionales como se verá.

El tema de los DESC se suele enfocar desde una óptica más política que jurídica, por lo que no se ha incursionado con profundidad en la utilización de los mecanismos dispuestos por el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos en términos de su exigibilidad. Prueba de ello es la poca cantidad de casos por violación a DESC en conocimiento de la Comisión o de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, salvedad hecha de casos en que se involucran situaciones de pueblos indígenas donde, por lo general, se vincula el derecho humano a la propiedad colectiva con situaciones de medio ambiente,⁵ o casos alusivos a derechos laborales.

4/1987/17. Otro grupo de expertos elaboró los "Principios de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales", entre el 22 y el 26 de enero de 1997, en lo que incluso desarrollan principios relevantes para la interpretación y aplicación de normas del PIDESC y otras normas de derecho internacional en cualquier ámbito, ya sea internacional o interno. Aún cuando estos principios no han sido adoptados por la ONU como sí lo fueron los de Limburgo, sí han sido empleados por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para evaluar informes estatales y para desarrollar las distintas observaciones generales del Pacto. Cf. ABRAMOVICH (Victor) y COURTIS (Christian). *Op. Cit.* P. 69.

⁴ El Protocolo de San Salvador entró en vigor con la ratificación que hizo Costa Rica hizo en noviembre de 1999.

⁵ Pueden consultarse algunos casos e Informes sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas, a saber: Informe del Caso 7615 Yanomami vs. Brasil, Resolución No. 12/85 del 5 de marzo de 1985; Informe No. 90/99, Solución Amistosa en el Caso 11.713 Exnet vs. Paraguay. Igualmente, los informes específicos sobre la situación de los derechos humanos de los indígenas en los siguientes países: Guatemala (1993), Colombia (1993), Ecuador, Brasil, México y el Perú. La Corte Interamericana ha incursionado en esta temática en los casos Aloeboetoe y otros contra Suriname y Comunidad Mayagna Awas Tingni contra Nicaragua (casos de pueblos indígenas) y en el caso Baena Ricardo y otros contra Panamá se discutió la violación de derechos de carácter laboral.

El interés de este artículo es abonar elementos al debate sobre el alcance máximo posible que el Sistema Interamericano podría ofrecer como una opción de protección subsidiaria para los DESC.

Se pretende en este intento, aprovechar al máximo opciones legales de litigio internacional con el fin de apoyar iniciativas para dimensionar los verdaderos alcances de los recursos dispuestos por el Sistema Interamericano, no sin antes incentivar a generar más intensivamente acciones judiciales ante el derecho interno, especialmente en el ámbito de la justicia constitucional y en la aplicación de los instrumentos internacionales en derechos humanos como derecho interno de aplicación inmediata. Claro está, siempre con la convicción de que la temática de los DESC debe ser tratada con enfoque integral, donde la estrategia jurídica no sea un fin en sí misma, sino una herramienta más de protección junto con una estrategia activista mucho más amplia que vaya acompañada de un plan que considere actividades en el ámbito político y con proyección social.

Los derechos económicos, sociales y culturales: una caracterización necesaria

Cuando leemos o escuchamos hablar sobre derechos económicos, sociales y culturales, indefectiblemente se recurre a hacer una forzada referencia a la insistente e inapropiada tendencia a encasillar los derechos humanos por categorías⁶, y se les ubica como derechos de “segunda generación” por ser derechos de carácter colectivo, en contraposición de los civiles y políticos. Igualmente, se alega que son “derechos prestacionales” en el entendido de que nacen de una situación de desequilibrio social, por lo que su finalidad es justamente la de buscar un equilibrio basado en el principio de igualdad material, o en el “carácter solidario de libertad individual” (Mortati). Suponen, de parte del Estado, una plataforma necesaria que incluye dotación de presupuesto,

⁶ Me refiero a la histórica clasificación de los derechos humanos en primera, segunda y tercera generación. Esta tipología, si bien es loable para efectos de reconocimiento o positivación de los derechos humanos, tiene el agravante de distinguir entre derechos individuales y colectivos en torno a su justiciabilidad, lo cual discrimina a los derechos de la segunda generación, conocidos como derechos colectivos (derechos económicos, sociales y culturales), a un estadio de derechos “programáticos”. En cambio, la doctrina de los derechos humanos cada vez se fortalece más en torno a la indivisibilidad e interrelación de los derechos humanos.

reglamentación de leyes, construcción de infraestructura, contratación y capacitación de personal para la instrumentación de servicios públicos, etc.,

Sin embargo, desde una perspectiva integral y de indivisibilidad de los derechos humanos, esa distinción no responde a los nuevos desafíos y retos que vindican la interrelación de todos los derechos humanos para dimensionar la visión global del derecho al desarrollo como la realización de todos y cada uno de los derechos humanos, con abstracción de jerarquizaciones instrumentadas en una época de politización e ideologización de los derechos humanos.

Para efectos didácticos y aún, desde el punto de vista histórico, no tenemos problema en que la enseñanza de los derechos humanos utilice aquel esquema tipológico. Es una cuestión de método. El problema está en que esa clasificación ha sido utilizada también con otros fines que tienden a dar mayor o menor "justiciabilidad" o "judiciabilidad" a unos derechos que a otros. Así se dice por ejemplo, que los derechos civiles y políticos o de primera generación se diferencian de los económicos, sociales y culturales o de segunda generación, en que los primeros revisten características que los hacen más fáciles de reclamar ante el Estado porque son menos abstractos que los segundos. Es decir, se ha partido de que los derechos civiles y políticos los viola el Estado mediante una "acción", a través de sus agentes o funcionarios, o hasta por actos de particulares en ciertos casos muy calificados, que invaden la esfera de los derechos individuales del ciudadano y le ocasiona algún tipo de perjuicio. Hay, por lo tanto, un perjuicio directo que es lo que permite que haya legitimación de actuar y reclamar al Estado, ya sea a través de la víctima de la violación o de sus familiares.

En cambio, se acostumbra decir que los derechos económicos, sociales y culturales se violan, no por una acción, sino por una "omisión" de actuar del Estado que no ha proveído de los instrumentos, instituciones, presupuesto o condiciones adecuadas para que estos derechos sean realizables (creación de escuelas, colegios, hospitales, políticas públicas, etc.). Estamos hablando de derechos que si bien brindan un beneficio particular, su naturaleza tiende a ser más colectiva a partir del principio de "solidaridad" y universalidad. Ejemplo de ello es el derecho a la salud, educación, cultura, vivienda

digna, propiedad colectiva, trabajo y salario digno y justo, etc. Sin embargo, no es absoluto que el Estado solo viole derechos económicos, sociales y culturales por omisión. Lo hace todos los días por acción, por ejemplo, recortando programas sociales y culturales; disminuyendo el gasto público con recortes presupuestarios que perjudican la educación; emitiendo leyes o medidas administrativas en perjuicio de derechos colectivos de pueblos indígenas o siguiendo pautas "globalizantes" que dismantelan sectores económicos completos como el agrícola, sin medidas sociales compensatorias, sólo para mencionar algunos ejemplos.

Para efectos prácticos, esa clasificación de los derechos humanos no es viable porque sectoriza y discrimina derechos humanos en función de la ideología⁷ por una parte, o por el oportunismo político para no satisfacer derechos colectivos, disque por su falta de justiciabilidad o por problemas de presupuesto y de recursos humanos.

Algún sector de la Doctrina llega a cuestionarse la virtualidad jurídica de tales derechos por considerarlos "vocaciones a la libertad" porque no definen una libertad presente y se obtienen más por acción de los gobernantes que por esfuerzo individual (Burdeau). Incluso parten de los siguientes cuestionamientos: ¿Son esos propiamente derechos subjetivos públicos, en el sentido de que sean oponibles *erga omnes* y exigibles frente al Estado por medio del recurso de amparo? o, ¿Son meras pretensiones materiales frente al Estado, las cuales sólo pueden ser satisfechas en la medida del desarrollo económico de cada sociedad estatal particular? En este último aspecto, varios autores los consideran como normas programáticas cuyos destinatarios son los órganos estatales (Crisafulli, Rubio Llorente, Hernández Valle).

Entonces, tenemos un primer gran obstáculo hacia el desiderátum de la universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos. Pero como lo ideológico es

⁷ Veamos el aspecto ideológico y su afectación a los derechos humanos en detrimento de la universalidad e indivisibilidad de los mismos: Un régimen centralizado pondrá su mejor esfuerzo en proteger derechos colectivos en detrimento de derechos individuales, mientras que un sistema de inclinación capitalista abogaría por la protección de derechos individuales como paradigma de la "libertad".

político, desde una perspectiva jurídica, no podemos deslindar y sacrificar unos derechos humanos en beneficio de otros. En otras palabras, al margen de los antagonismos descritos, los derechos humanos no pueden verse a partir de clasificaciones rígidas que los colocan en compartimentos estancos.⁸ La forma de entender el fenómeno no puede ser otra que ver los derechos humanos desde el contorno de su indivisibilidad y universalidad.

No obstante, incluso desde un escenario de visión programática de los DESC, existen mecanismos dispuestos por la justicia constitucional para exigir al Estado su cumplimiento. Me refiero a las llamadas sentencias apelativas y aditivas para remediar omisiones legislativas. Las primeras están contempladas en el artículo 283 de la Constitución de Portugal⁹, la cual crea un control abstracto de inconstitucionalidad por omisión donde se verifica si se ha producido un incumplimiento inconstitucional como consecuencia directa de no haberse adoptado medidas legislativas necesarias para actuar efectivamente la Constitución, de modo que, por sentencia declarativa, se le comunique al órgano legislativo para que tome las medidas del caso. Por su parte, las sentencias aditivas pueden darse en dos hipótesis: cuando la omisión se entiende como exclusión y cuando se produce una omisión legislativa absoluta.

Hacia el rompimiento del paradigma tipológico de los derechos humanos

Considero que para iniciar el resquebrajamiento del discurso de las tipologías de los derechos humanos, debemos partir de una definición de derechos humanos relativamente válida para todo el mundo. Como dicho concepto es polémico, pienso que

⁸ El ExPresidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos Rodolfo Piza Escalante (QDDG), siempre con sus visionarias posiciones, decía hace más de 20 años en la Opinión Consultiva OC-4, lo siguiente: "... 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; de manera que, en realidad, lo que importa es distinguir, con un criterio técnico jurídico, entre derechos subjetivos plenamente exigibles, valga decir, "exigibles indirectamente", a través de exigencias positivas de carácter político o de presión, por un lado, y de acciones jurídicas de impugnación de lo que se les oponga o de lo que los otorgue con discriminación. Los criterios concretos para determinar en cada caso si se trata de unos u otros derechos son circunstanciales e históricamente condicionados, pero sí puede afirmarse, en general, que cuando quiera que se concluya en que un determinado derecho fundamental no es directamente exigible por sí mismo, se está en presencia de uno al menos exigible indirectamente y de realización progresiva". "Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización". Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984. Voto Separado. Punto 6.

⁹ En Italia se les conoce como "monito" y en Alemania como "Appellentschidungen".

si lo definimos como “todas aquellas actividades que el individuo pueda realizar para alcanzar una vida digna con respecto a sus derechos humanos”, podríamos concluir que para “obtener una vida digna” –que es en lo que coinciden todas las definiciones posibles- es necesario que se respete el conjunto de todos los derechos humanos sin distinción o clasificación alguna. Si hilamos un poco más, caemos en cuenta que no estamos hablando de otra cosa que del derecho al desarrollo como realización de todos los derechos humanos.

Entonces, no debe haber prioridades ni divisiones de derechos en términos de su protección, aún cuando es evidente que fueron creadas por razones políticas o de oportunidad.

Es la Declaración de Teherán, de 1968, en ocasión de la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, la que los defensores de la indivisibilidad de los derechos humanos generalmente toman como punto de partida para desarrollar esa teoría, específicamente sobre la base siguiente:

Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible.¹⁰

Sin embargo, desde antes, con la “internacionalización” y “universalización” de los derechos humanos, la cual podemos ubicar después de la Segunda Guerra Mundial, concretamente con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es que podemos ver, sin mayor esfuerzo, que no había tal separación de derechos. En el sistema regional interamericano el fenómeno, además de haberse anticipado unos meses con la promulgación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, sigue la misma fórmula e inclusive vemos cómo el elenco de derechos promulgados está totalmente entremezclado entre civiles y políticos y económicos, sociales y culturales. No hay distinciones, son enunciados paralelos.

¹⁰ Conferencia Internacional de Derechos Humanos de Teherán. Proclamación final, artículo 13.

Es más bien cuando las Naciones Unidas inician el proceso de instrumentación de la Declaración Universal que se da un proceso regresivo en cuanto a la indivisibilidad de los derechos humanos cuando, en 1966, se crean los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos con diferentes mecanismos y órganos de protección. El panorama político era de vigencia plena de la Guerra Fría y, por ende, la "ideologización" de los derechos humanos era la norma.

Igual suerte corrió el sistema interamericano: La Convención Americana sobre Derechos Humanos protege, en lo sustancial, derechos civiles y políticos y únicamente dejó un artículo para referirse a los derechos económicos y sociales (artículo 26)¹¹.

Esa disposición, precaria si se quiere, llevó a la creencia generalizada de decir que la Convención Americana únicamente protege derechos civiles y políticos y que, por lo tanto, era necesario crear un Protocolo a la misma para llenar dicho vacío. El resultado es, como se sabe, el "Protocolo de San Salvador".

Más importante que buscar medidas o nuevos instrumentos de implementación de los derechos civiles y políticos para relacionarlos con los económicos, sociales y culturales, recurriendo incluso a "portillos" legales válidos como el derecho a la no discriminación, es entender que la indivisibilidad de los derechos humanos es una realidad que trasciende esas tipologías implantadas. Y la mejor forma de observar ese fenómeno integrador, es mediante ejemplos que pueden clarificar la situación, antes que recurrir a teorizaciones jurídicas que, muchas veces, no terminan de convencer a los cómodos detractores de la indivisibilidad, que por cierto, nunca se presentan como tales, sino como los desarrolladores de los derechos programáticos.

¹¹ Artículo 26: "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 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, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados".

Iniciemos con un derecho individual clásico: el derecho a la propiedad. Para empezar, ya podemos tener problemas con su clasificación debido a que puede ser tanto un derecho de la primera generación, como un derecho económico, social y hasta cultural, tratándose de su naturaleza también colectiva. Precisamente, dentro del contexto actual de niveles preocupantes de marginación de sectores incluso agrícolas, el derecho a la propiedad se levanta como una contribución para la consecución de la paz y desarrollo económico y social de un Estado, o bien, a la inversa, su no reconocimiento como factor colectivo de desarrollo humano, podría ser un detonante de insatisfacción de consecuencias inconmensurables.

Vemos también cómo el derecho a una vivienda digna no es algo abstracto o una posibilidad remota, sino que forma parte integrante del derecho a la propiedad individual y el no poder gozar de ella va a repercutir en una privación de otros derechos fundamentales como la libertad y la seguridad de la persona. Así por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU estableció en un Caso contra Panamá que la existencia de desalojos compulsivos, no solo violaba el derecho a una vivienda adecuada, sino el derecho de los habitantes a su privacidad y a la seguridad de su hogar.¹²

Continuemos nuestro ejercicio con otro derecho fundamental: el derecho a la vida. Hay una nueva tendencia a considerar el derecho a la vida como un concepto mucho más amplio y general que aquel que lo consideraba el fundamento de todos los demás derechos. Se trata más bien de ver el derecho a la vida como parte integrante de todos los derechos que son esenciales para garantizar el acceso de todos los seres humanos a todos los bienes, incluyendo la posesión legal de los mismos, en el tanto sean necesarios para el desarrollo de una vida plena en términos de dignidad y calidad de vida.

El derecho a la vida no sólo se viola mediante el acto físico de extinguir la existencia de alguien. Hay quizás peores formas de hacerlo que tienen que ver con la restricción o la imposibilidad de tener una vida digna. Es, por lo tanto, también un derecho

¹² Cf. “Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. UN doc. E/1992/23.párr 135.

“prestacional”. Así lo ha visto la Corte Interamericana al resolver un caso contencioso en perjuicio de “niños de la calle”:

El derecho a la vida es un derecho humano fundamental, cuyo goce es un prerequisite para el disfrute de todos los demás derechos humanos. De no ser respetado, todos los derechos carecen de sentido. 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.¹³

Y más adelante agregó:

A la luz del artículo 19 de la Convención Americana la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los “niños de la calle”, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”¹⁴, a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se

¹³ Corte I.D.H., *Caso Villagrán Morales y otros (Caso de los “Niños de la Calle”)*, Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

¹⁴ *Convención sobre los Derechos del Niño*, Preámbulo, párr. 6.

desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida.¹⁵

La marginación extrema de las personas, o peor aún, de grupos ya de por sí vulnerables, hacen insostenible la posición de que los derechos económicos, sociales y culturales son un deber ser o normas meramente programáticas.

Tan grave es la violación de derechos individuales como de derechos colectivos y la no realización de unos u otros hacen que el derecho al desarrollo tampoco sea viable porque la vida digna a que todos aspiramos no puede seguirse sosteniendo a partir de un desiderátum que se cree irrealizable y utópico.

Todo debe enfocarse hacia la "desmitificación" de una vez por todas de los derechos económicos, sociales y culturales. Y quienes deben empezar son los mismos órganos de protección internacional que, aún cuando se consideran partidarios de la indivisibilidad, en la práctica, en el caso concreto, no se atreven del todo a interpretar el Derecho como responde, en favor de la víctima de violaciones a los derechos humanos y a la norma que más le beneficie (principio pro persona humana enunciado en el artículo 29 de la Convención Americana).

En conclusión, podemos decir que la indivisibilidad de los derechos humanos y la integración e interdependencia de los civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales son parte de la civilización moderna en términos de alcanzar un pleno desarrollo humano. Podemos decir por ejemplo, que no sólo se viola la libertad de la persona cuando se la ataca física o moralmente sino también cuando se le priva de los medios de vivir con dignidad y se le niegan los requisitos materiales que le son indispensables para la plenitud de su existencia.

¹⁵ *Ibid*, párr. 191.

Los DESC en el Sistema Interamericano

En la actualidad, el Sistema Interamericano se encuentra conformado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos –como tratado general-, junto con sus protocolos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) y el relativo a la abolición de la pena de muerte¹⁶, y las cuatro convenciones interamericanas sectoriales sobre: prevención y sanción de la tortura¹⁷, desaparición forzada de personas¹⁸, prevención, sanción y erradicación de la violencia contra la mujer¹⁹ y eliminación de discriminación contra personas con discapacidad²⁰.

Obviamente, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948²¹, que sirve de marco para todo el sistema, cumple un papel importante para aquellos Estados miembros que todavía no han ratificado la Convención Americana, pero también para los Estados parte en ésta, porque opera como derecho consuetudinario y es una fuente de derecho fundamental, ya que incluso suple lagunas jurídicas como en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales.

El sistema de protección contenido en el Protocolo de San Salvador fue concebido para llenar la laguna dejada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual no estableció una enunciación taxativa de derechos económicos, sociales y culturales, más que una escueta norma, caracterizada principalmente por su ambigüedad que por su claridad. Así, el artículo 26 de la Convención Americana dispone lo siguiente:

¹⁶ *Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte*. Aprobado en Asunción, Paraguay, el 8 de junio de 1990, en el vigésimo período ordinario de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 28 de agosto de 1991.

¹⁷ *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*. Suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985 en el decimoquinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 28 de febrero de 1987.

¹⁸ *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*. Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 29 de marzo de 1996.

¹⁹ *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará.”* Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. En vigor desde el 5 de marzo de 1995.

²⁰ *Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad*. Adoptada durante la Primera Sesión Plenaria de la Asamblea General de la OEA, el 7 de junio de 1999.

²¹ Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, Colombia, 1948.

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 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, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados (subrayado no es del original).

El Proyecto de Convención Americana sobre Derechos Humanos –aunque no con buena técnica legislativa- tenía un enunciado mucho más amplio sobre DESC que no era otra cosa que una transcripción literal del artículo 31 de la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. El artículo 25 de ese Proyecto establecía lo siguiente:

Los Estados Partes reafirman el acuerdo establecido en las Enmiendas a la Carta de la OEA firmadas en 1967 de dedicar todo esfuerzo para lograr los siguientes objetivos básicos a fin de acelerar su desarrollo económico y social, de acuerdo con sus propios métodos y procedimientos y en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del sistema interamericano:

- a) El incremento sustancial y autosostenido del producto nacional por habitante;
- b) Distribución equitativa del ingreso nacional;
- c) Sistemas impositivos adecuados y equitativos;
- d) Modernización de la vida rural y reformas que conduzcan a regímenes equitativos y eficaces de tenencia de tierra, mayor productividad agrícola, expansión del uso de la tierra, diversificación de la producción y mejores sistemas para la industrialización y comercialización de productos agrícolas, y fortalecimiento y ampliación de los medios para alcanzar estos fines;

- e) Industrialización acelerada y diversificada, especialmente de bienes de capital e intermedios;
- f) Estabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social;
- g) Salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos;
- h) Erradicación rápida del analfabetismo y ampliación para todos, de las oportunidades en el campo de la educación;
- i) Protección de la capacidad potencial humana mediante la extensión y aplicación de la ciencia médica moderna;
- j) Alimentación apropiada, especialmente acelerando los esfuerzos nacionales para aumentar la producción y disponibilidad de alimentos;
- k) Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;
- l) Condiciones urbanas que ofrezcan la oportunidad para una vida sana, productiva y plena;
- m) Promoción de la iniciativa e inversión privadas de acuerdo con la acción que se tome en el sector público, y
- n) Ampliación y diversificación de las exportaciones.²²

Pero ese "entusiasmo" tan amplio del Proyecto de la Convención Americana por proteger DESC, difícilmente podía ser consensuado en la coyuntura política de finales de los años sesenta en la región. Aún más, si ese artículo hubiera sido aprobado con esa amplitud, probablemente hubiera sido un obstáculo para la entrada en vigor de la Convención Americana por la poca posibilidad de que los Estados se comprometieran a cumplir con esas obligaciones en el plano internacional.

En ese contexto, era evidente que la Convención Americana no era el instrumento adecuado para proteger derechos económicos, sociales y culturales, ya que como lo indicaba el artículo 26 del Proyecto de Convención Americana, se promovería "la celebración de una Convención especial o de Protocolos complementarios de la presente

²² Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos. 7-22 de noviembre de 1969. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. San José, Costa Rica. 1969. p. 69.

Convención a fin de incorporarlos al régimen de la misma, o al que se estime pertinente.”²³

De modo que, la manera en que quedó finalmente redactado el artículo 26 transcrito, no fue la de consagrar de manera tácita una lista de derechos económicos, sociales y culturales, lo que quedaría como tarea pendiente a lo que fue, posteriormente el Protocolo de San Salvador.

Lamentablemente, el artículo 26 del Pacto de San José, no ha sido plenamente desarrollado por los Estados ni por los mismos órganos de protección del Sistema Interamericano. Pareciera que el peso de la corriente constitucional que considera a los derechos económicos sociales y culturales como “derechos programáticos”, ha pesado demasiado como para abrir las puertas de su acceso, exigibilidad y justiciabilidad de manera contundente. Vemos así cómo la mayoría de la jurisprudencia de las pocas sentencias de la Corte Interamericana que han tenido que ver con algunos DESC, especialmente en el ámbito laboral, han sido reiteradamente dirigidas hacia la violación de derechos individuales y no como a violaciones de DESC.²⁴

El problema adicional que presenta el Protocolo de San Salvador, tiene que ver con la falta de instrumentación de mecanismos procesales para demandar la violación de algunos DESC mediante la interposición de peticiones individuales ante el Sistema Interamericano. Bástenos leer su artículo 19, “Medios de Protección”, para enterarnos que únicamente representa un esfuerzo a medias para proteger el derecho del trabajador a organizarse en sindicatos y el derecho a la educación²⁵. Dicho artículo enuncia lo siguiente:

En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y

²³ *Ibidem*. P. 23.

²⁴ Así, por ejemplo, la sentencia de la Corte Interamericana en el caso Baena Ricardo y otros. CIDH. *Caso Baena Ricardo y otros* (sentencia sobre el fondo). Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C No. 72.

²⁵ Artículo 8, párrafo a) y artículo 13 del Protocolo de San Salvador.

cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Cualquier otro DESC contemplado en dicho Protocolo, no puede ser objeto de la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado en la Convención Americana, sino únicamente de la presentación de informes, salvo en los términos y condiciones que se desarrollan en el siguiente apartado.

La vía procesal de protección de DESC en el sistema interamericano

A partir de los precedentes descritos se colige que, a pesar de que, en principio, no todos los DESC establecidos en el Protocolo de San Salvador tienen vía de acceso directo a la Comisión Interamericana, es lo cierto que sí hay una posibilidad real de utilizar el procedimiento dispuesto para casos contenciosos en materia de DESC por violación del artículo 26 de la Convención Americana, en conexión con los derechos económicos sociales y culturales dispuestos en el Pacto de San Salvador y en la misma Carta de la OEA. Lo anterior, a partir del antecedente del informe de admisibilidad de la Comisión Interamericana en el caso de Odir Miranda y otros contra El Salvador²⁶

A continuación, haremos una descripción breve de los dos mecanismos por medio de los cuales se podría demandar protección de derechos económicos, sociales y culturales ante la Comisión Interamericana: la presentación de informes y el caso contencioso por la vía del artículo 26 de la Convención Americana y otros artículos de ese instrumento que contemplen derechos humanos que se vean directamente afectados por la violación de DESC.

A) Los informes sobre países

Los informes sobre países es una de las funciones más importantes de la Comisión Interamericana, debido a la trascendencia de la visita y el análisis general que se hace

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe No. 9/01 (caso 12.249).

sobre la situación de los derechos humanos en el mismo. La iniciativa para elaborarlo puede ocurrir por las siguientes vías:

- a) Presentación de informes periódicos sobre DESC (artículo 19.1 Pacto de San Salvador).
- b) Audiencias de testigos y expertos.
- c) Comunicaciones individuales.
- d) Observaciones *in loco* (la Comisión pide permiso al Estado o le sugiere que la invite).
- e) Entrevistas públicas o privadas de personas, grupos o instituciones.
- g) Mediación para la resolución de casos específicos.

En materia de DESC, el artículo 42 de la Convención Americana le permite a la Comisión Interamericana velar por la promoción de tales derechos mediante la remisión, que le hacen los Estados partes, de los informes y estudios que en esa materia someten anualmente al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI)²⁷. Dichos informes se desprenden de las obligaciones contenidas en el Pacto de San Salvador.

Pero más allá de esa formulación convencional, los Estados americanos no han ofrecido mayor esfuerzo para la implementación de la presentación de esos informes. Todavía está pendiente la adopción de las normas y reglamentaciones que deben caracterizar esos informes. Argentina ha impulsado una iniciativa dentro de la OEA para que se adopten esas regulaciones.

No obstante, la Comisión Interamericana, ya desde antes de la entrada en vigor del Pacto de San José, a partir de su Informe Anual correspondiente a 1991, empezó a incluir un capítulo para informar a la Asamblea General sobre la situación de los DESC, incluso invocando otros instrumentos internacionales.²⁸

²⁷ Este órgano fue creado con la entrada en vigor del Protocolo de Managua y reemplazó al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a los que se hace referencia en el Protocolo de San Salvador.

²⁸ Ver el capítulo correspondiente a situaciones generales de los derechos humanos en algunos países en el Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1997.

B) la interposición de casos concretos por medio de la violación del artículo 26

Pero al margen de la presentación de informes, es nuestro interés abordar el artículo 26 de la Convención Americana como la posibilidad de una violación concreta a los derechos económicos, sociales y culturales y no como una norma programática de "buenas intenciones" allí colocada.

La fórmula no es novedosa. Parte como se dijo, de ver el caso particular de violaciones concretas a derechos civiles y políticos en función de su integralidad e indivisibilidad respecto de los DESC. Cuando los hechos en estudio también afecten derechos económicos, sociales y culturales, tendremos que hay una violación concomitante del artículo 26 en el entendido de que la remisión a las normas de esa naturaleza contenidas en la Carta de la OEA no han sido satisfechas por el Estado. Corresponderá al Estado, invirtiéndose la carga de la prueba, demostrar que ha adoptado las providencias necesarias para *"lograr progresivamente la plena efectividad 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"*. Su dicho puro y simple no exime al Estado de esa responsabilidad. Así por ejemplo, el que un Estado alegue que no tiene presupuesto suficiente para el sector salud o educación, no es suficiente para eximirlo de responsabilidad. Corresponde a los peticionarios o víctimas estudiar el presupuesto general de ese país para determinar si es un presupuesto, aunque exiguo, al menos balanceado, donde las prioridades tiendan a satisfacer la mayor cantidad de necesidades básicas de la población y de los grupos en situación especial. Igualmente, el Estado vulnera los DESC cuando no ha creado, impulsado o implementado políticas públicas en esos temas, que es la manera más apropiada para lograr su protección integral.

Corresponde entonces a la Comisión y a la Corte Interamericanas sacar al artículo 26 de la Convención del letargo en que ha estado para que no sea interpretado en forma restrictiva en contra de lo que establece el artículo 29 que plantea el problema de la integración e interpretación de los derechos humanos.

En términos de dicho numeral, "ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:...b) limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados."(subrayado no es del original). En tal sentido, la Carta de la OEA, que es a la que se remite el artículo 26, es un tratado internacional que dentro de su cuerpo protege también derechos humanos. Si a ello aplicamos la jurisprudencia desarrollada por la Corte Interamericana en materia de opiniones consultivas en el sentido de que ese alto tribunal puede interpretar normas de dicha naturaleza contenidas en "otros tratados", entonces ya va siendo momento de que se analice y aplique la cuestión de las normas económicas, sociales y culturales por la vía del artículo 26.

La Corte Interamericana ya abrió el portillo cuando afirmó que, "al dar interpretación a un tratado no sólo se toman en cuenta los acuerdos e instrumentos formalmente relacionados con éste (inciso segundo del artículo 31 de la Convención de Viena), sino también el sistema dentro del cual se inscribe (inciso tercero del artículo 31)"²⁹.

De conformidad con esta postura, la Corte también ha afirmado que

a manera de interpretación autorizada, los Estados miembros han entendido que [la Declaración Americana] contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta [de la Organización] se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar [esta última] en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes en ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración³⁰.

Ese Tribunal ha señalado que esta orientación tiene particular importancia para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el que ha avanzado sustancialmente mediante la interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección:

²⁹*El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el marco de las Garantías del Debido Proceso Legal*. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 113.

³⁰*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*. Opinión Consultiva OC-10/89 del 14 de julio de 1989. Serie A No. 10, párr. 43.

[t]al interpretación evolutiva es consecuente con las reglas generales de interpretación de los tratados consagradas en la Convención de Viena de 1969. Tanto esta Corte [...] como la Corte Europea [...], han señalado que los tratados de derechos humanos son instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales.³¹

Ejemplo de dicha evolución sería interpretar y aplicar el artículo 26 como corresponde: como un derecho humano sustantivo por extensión de las normas de la Carta de la OEA en materia de derechos económicos, sociales y culturales, así como por la correlación que suele ocurrir cuándo los DESC afectan, indefectiblemente, cualquier otro derecho humano estipulado en la Convención Americana, en especial, el derecho a la vida y a la integridad personal.

La Comisión Interamericana ha dado un paso en la línea correcta al resolver, en un informe de admisibilidad emblemático, que el artículo 26 de la Convención Americana podría analizarse en forma independiente de que pudieran haber ocurrido también violaciones a derechos civiles y políticos. Así se desprende del caso 12.249, relativo al reclamo que realizaron personas viviendo con VIH/SIDA en El Salvador por la falta de dotación de medicamentos antirretrovirales. En primer lugar, esta tendencia se observa con la decisión de medidas cautelares adoptadas el 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 infecciones³². 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

³¹ *El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular...Op.cit.*, párr. 114.

³² 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>.

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)³³.

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 que dicho artículo tiene con las normas sobre el Desarrollo Integral de la Carta de la OEA, y con la Declaración Americana³⁴.

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 la base de los derechos económicos, sociales y culturales, y que, por tal razón, forma parte de su competencia *ratione materiae*.

Por su parte, 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

³³ 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. Esta información fue facilitada por el señor Carlos Rafael Urquilla, representante del peticionario de este caso ante la Comisión Interamericana.

³⁴ De acuerdo con el señor Carlos Rafael Urquilla, representante del peticionario de este caso ante la Comisión Interamericana, 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 todavía no son parte todos los Estados Miembros de la OEA.

introducidos por la Comisión Interamericana o por los Estados, y la adopción y seguimiento de medidas provisionales.

En materia de casos contenciosos respecto de violaciones de DESC, 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 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. El caso Villagrán Morales y otros y el caso Baena Ricardo y otros son ejemplo de ello. Lamentablemente, este último caso trató el tema de las libertades sindicales pero solo 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.³⁵

Esta sentencia resultó paradigmática porque es la primera vez que el Tribunal Interamericano aborda una temática con efectos laborales y sindicales, lo cual abre la vía de nuevas opciones dentro del sistema interamericano para la reivindicación de los

³⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Baena Ricardo y otros Op.cit.* Párrafo 156.

derechos de los trabajadores en las Américas.

Otro derecho vinculado a los DESC, es el derecho a un medio ambiente sano. La Comisión Interamericana ha sido el órgano del sistema que más informes o resoluciones ha emitido respecto del derecho al medio ambiente sano, aún cuando haya sido en el marco de análisis de situaciones generales en los países y, más comúnmente, en casos que involucran derechos de pueblos indígenas. Igualmente, su tratamiento ha sido en el contexto del derecho al desarrollo, entendido este, como la libertad que tiene el Estado de explotar sus recursos naturales, incluyendo el otorgamiento de concesiones y la apertura a inversiones internacionales, habiendo de por medio regulación apropiada en aplicación de las normas vigentes, de manera que no se creen problemas al medio ambiente que pudieran traducirse en violaciones a derechos humanos protegidos por la Convención Americana.

Así, en su Informe sobre la Situación de Pueblos Indígenas en el Ecuador, la Comisión Interamericana desarrolló una doctrina de corte ambiental que, por su interés, se transcribe a continuación:

...El respeto a la dignidad inherente de la persona es el principio en el que se basan las protecciones fundamentales del derecho a la vida y a la preservación del bienestar físico. Las condiciones de grave contaminación ambiental, que pueden causar serias enfermedades físicas, discapacidades y sufrimientos a la población local, son incompatibles con el derecho a ser respetado como ser humano.

... Para lograr una protección eficaz contra las condiciones ecológicas que constituyen una amenaza para la salud humana, es imperativo que la población tenga acceso a la información, participe en los procesos pertinentes de toma de decisiones y cuente con recursos judiciales.

...Las leyes nacionales disponen que las partes que soliciten autorización para llevar a cabo proyectos que puedan afectar el medio ambiente deben realizar,

como condición previa, evaluaciones de las repercusiones ambientales y suministrar otra información específica.

...los individuos deben tener acceso a un proceso judicial para reivindicar el derecho a la vida, a la integridad física y a vivir en un ambiente seguro.

...Las normas del sistema interamericano de derechos humanos no impiden ni desalientan el desarrollo, pero exigen que el mismo tenga lugar en condiciones tales que se respeten y se garanticen los derechos humanos de los individuos afectados. Tal como se señala en la Declaración de Principios de la Cumbre de las Américas, sólo podrá sustentarse el progreso social y la prosperidad económica si nuestras poblaciones viven en un medio saludable y se gestionan con cuidado y responsabilidad nuestros ecosistemas y recursos naturales.

En cambio a la Corte Interamericana no le ha correspondido desarrollar jurisprudencia sobre el medio ambiente, más allá de algunas situaciones tangenciales, especialmente en relación con un caso sobre pueblos indígenas. Efectivamente, el 31 de agosto de 2001 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó su sentencia en el caso de la Comunidad Mayagna Awas Tingni contra Nicaragua, en el cual, en primer lugar, hizo un reconocimiento a los pueblos indígenas como un colectivo con derechos en su unidad y no solo como derechos individuales de sus habitantes. Por otra parte, desarrolló el derecho a la propiedad colectiva y la obligación del Estado de titular sus territorios y de disponer de recursos legales eficaces para que los pueblos indígenas puedan tener acceso a la reivindicación de ese derecho.

En su sentencia, la Corte Interamericana concluyó que el Estado de Nicaragua había violado los derechos de esta comunidad mayagna al otorgar una concesión de explotación de los recursos forestales existentes en su territorio tradicional sin el consentimiento de ésta, y al hacer caso omiso a las constantes demandas de Awas Tingni para que demarcara su territorio. La Corte señaló que el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho a la

propiedad privada, ampara también “los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal.” Con ello se sentó un importante precedente para la defensa de los derechos indígenas en el sistema interamericano, al afirmar ese Tribunal, que los derechos territoriales indígenas no se basan en la existencia de un título formal otorgado por el Estado, sino en la “la posesión de la tierra” de las comunidades, enraizada en su propio “derecho consuetudinario, valores, usos y costumbres.” La Corte reconoció asimismo la importancia que reviste para los pueblos indígenas su relación con la tierra, señalando que “[l]os 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 ser reconocida y comprendida como base fundamental para sus culturas, su vida espiritual, su integridad y su supervivencia económica.”³⁶

A manera de conclusión

El Sistema Interamericano tiene múltiples formas de promocionar y proteger los derechos económicos sociales y culturales: Desde la competencia de la Comisión Interamericana, la presentación de informes de los países y la elaboración de informes que ella misma realice sobre la base del Protocolo de San Salvador, o de la misma Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, incluso relacionando esos instrumentos con otros similares de las Naciones Unidas y del llamado “soft law”, como los principios de Limburgo y Maastricht³⁷ y, por supuesto, los desarrollos del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. O bien, mediante la posibilidad de peticiones individuales al amparo del Protocolo de San Salvador cuando se trate de derecho a la educación o al de conformar sindicatos. Pero la manera más amplia de generar peticiones individuales es por conducto de la violación directa del artículo 26 de la Convención Americana, en relación con otros DESC del mismo Pacto de San Salvador, cuando el Estado demandado lo haya ratificado, o de la Carta de la OEA, si todavía no lo hubiere hecho.

³⁶ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*. Sentencia, Sentencia de 31 de agosto de 2001.

³⁷ Ver cita 3.