

# DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES Y CULTURALES: DERRIBAR MITOS, ENFRENTAR RETOS, TENDER PUENTES

Una visión desde la (in)experiencia  
de América Latina

*Ligia BOLÍVAR*

- 1 *Introducción.*
- 2 *Derribar mitos.*
- 3 *Enfrentar retos.*
- 4 *Tender puentes.*
- 5 *Reflexiones finales.*

## **1. Introducción**

Aunque algunos teóricos han clasificado -a nuestro juicio erróneamente- los derechos económicos, sociales y culturales como derechos de segunda generación, la realidad actual los ha convertido más bien en derechos de segunda clase. No es sorprendente entonces que encontremos entre colegas con quienes compartimos visiones sobre los derechos civiles y políticos, una expresión que oscila entre el escepticismo y la incertidumbre cuando se trata de abordar el tema de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que, al otro lado del espectro, nos topamos con organizaciones de la más variada naturaleza, cuyos conocimientos generales sobre derechos humanos son más bien limitados, pero que comienzan a abordar los derechos económicos, sociales y culturales, a veces con las mejores intenciones pero desde una perspectiva temática y no de derechos, lo cual se puede traducir en inconsistencias con lo que ha venido siendo la tradición analítica y normativa en materia de derechos humanos; tradición que no pretendemos defender por un simple apego conservador a la historia sino en la medida en que ha resultado eficaz y consistente en la lucha por la vigencia de los derechos humanos.

Es innegable que se han producido valiosos aportes analíticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales desde el campo académico y por parte de los estudiosos de problemas tales como el desarrollo y la pobreza, así como interesantes avances prácticos desde organizaciones de base y grupos comunitarios; pero también hay que tener presente el surgimiento de posiciones confusas desde ciertos movimientos sociales y sectoriales con menor preparación y consistencia en el campo de los derechos humanos, que comienzan a levantar la bandera de los derechos económicos, sociales y culturales con toda suerte de imprecisiones que no hacen más que añadir confusión y escepticismo entre quienes históricamente han contribuido al desarrollo normativo de los derechos humanos en general y de los civiles y políticos en particular.

A nuestro juicio, existen al menos tres razones para que las comunidades académicas y no gubernamental de la región, que durante años han contribuido a un desarrollo doctrinal y normativo

de los derechos civiles y políticos, comiencen a brindar aportes significativos para un desarrollo similar en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales.

*Primero*, por la necesidad de comenzar a abordar los derechos económicos, sociales y culturales desde una perspectiva de derechos humanos. Vemos con preocupación una tendencia creciente, por parte de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), nacionales y regionales, a abordar los derechos económicos, sociales y culturales más como temas que como derechos, lo cual, lejos de cerrar las brechas, puede crear distancias aún mayores con lo que ha sido hasta ahora el desarrollo de los derechos civiles y políticos. Se ha insistido tanto en las diferencias entre ambos grupos de derechos que se olvidan las semejanzas, corriendo el riesgo de perder de vista que los derechos económicos, sociales y culturales también son derechos.

Compartimos las tesis relativas a la necesidad de superar la doctrina de la dicotomía entre ambos grupos de derechos, en favor de la indivisibilidad y la interdependencia; es por ello que creemos necesario hacer todos los esfuerzos posibles, especialmente desde el terreno académico y de investigación, pero también desde el activismo, por subrayar el carácter de derechos de los derechos económicos, sociales y culturales y evitar que su tratamiento se reduzca a lo temático. Cuando se nos pregunta sobre el contenido del derecho a la vida, la libertad personal o las garantías judiciales, podemos formular rápidamente un listado de ideas que llenan de contenido a estos derechos; no sucede aún así con los derechos económicos, sociales y culturales.

Creemos que las comunidades académicas y no gubernamentales de la región pueden jugar un importante papel promoviendo la profundización del debate, la reflexión, la investigación y el intercambio de experiencias sobre el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales en cuanto derechos humanos.

*Segundo*, por la necesidad de comenzar a conocer y utilizar los mecanismos de protección existentes, en función de los derechos económicos, sociales y culturales. La gran mayoría -por no decir la

totalidad- de los cursos de formación sobre protección internacional y regional de los derechos humanos que se está ofreciendo en la región, deja por fuera el tratamiento de los mecanismos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el seguimiento de las decisiones de los órganos correspondientes.

Ciertamente, no existe un cuerpo de instituciones y mecanismos para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tan desarrollado como el existente para los derechos civiles y políticos, pero ello no significa que debamos ignorar o desaprovechar la existencia de los pocos recursos ya disponibles. Por otra parte, si bien es cierto que no existe a nivel del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales un mecanismo de canalización de quejas equivalente al establecido por el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha establecido mecanismos bastante flexibles para la participación de ONG y para el tratamiento de la información que éstas brindan. Dicho Comité se queja constantemente de la falta de participación de las ONG para impulsar un mayor desarrollo normativo de los derechos económicos, sociales y culturales; sin duda, esta falta de participación obedece en buena medida a la carencia de un conocimiento adecuado por parte de las ONG sobre los mecanismos establecidos por el Comité para elevar sus preocupaciones y denuncias. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha comenzado a brindar más atención a estos derechos; seguramente, las ONG podrían hacer más por asegurar un trabajo más permanente de la CIDH sobre los derechos económicos, sociales y culturales si contaran con la preparación para ello. Existen, además, mecanismos especializados para ciertos derechos (OIT, UNESCO, etc.) sobre los cuales hay escasa información entre las ONG.

Creemos que se llenaría un importante vacío si las instituciones regionales que tienen entre sus especialidades la formación y el estudio de los mecanismos de protección, incorporaran en sus cursos información sobre los mecanismos regionales e internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales y sobre la forma en que las ONG pueden acceder formal o informalmente a ellos.

*Tercero*, por la necesidad de desarrollar de manera sistemática relaciones de intercambio con personas e instituciones afines. Sin duda, el éxito de los espacios de análisis, formación, capacitación y difusión existentes en la región depende, al menos parcialmente, de la calidad de los grupos de referencia con los que se cuente.

Aunque la mayoría de las instituciones de la región cuentan con un magnífico banco de recursos humanos para el tratamiento de los derechos civiles y políticos, no sucede lo mismo en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, donde los pocos pero valiosos esfuerzos existentes se encuentran dispersos, acudiéndose en ocasiones a personas e instituciones que brindan más un tratamiento temático que desde una perspectiva de derechos humanos, afianzando la tendencia a la que nos referíamos en el primer punto.

Creemos que debe hacerse un esfuerzo de investigación para identificar interlocutores y expositores de calidad en materia de derechos económicos, sociales, y culturales; por tratarse de un campo poco desarrollado, no existen abundantes estudiosos y expositores que puedan manejar adecuadamente los derechos económicos, sociales y culturales, pero consideramos que es posible hacer un esfuerzo para ubicar un grupo mayor y más consistente que sirva de referente en este campo.

En síntesis, la visión dicotómica de los derechos humanos no ha hecho más que aumentar la brecha entre ambos grupos de derechos, lo cual incide en el tratamiento teórico y práctico del tema, en la formación de los integrantes del movimiento de derechos humanos y en la ubicación de interlocutores válidos. El presente trabajo recoge reflexiones personales, estimuladas especialmente por intercambios producidos con el equipo del Programa Venezolano de Educación-Acción de Derechos Humanos (Provea), así como con el grupo de expertos convocado en mayo de 1995 por la Comisión Andina de Juristas para reflexionar sobre el tema.

Estas ideas pretenden ser una contribución a la reflexión de las ONG de derechos humanos en el sentido contrario a la posible ampliación de la brecha antes referida, con el objeto de comenzar

a tender puentes entre ambos grupos de derechos y entre quienes, desde la teoría y la práctica, han comenzado a explorar consistentemente el todavía novedoso campo de los derechos económicos, sociales y culturales.

## **2. Derribar mitos**

Somos herederos de una tradición que nos ha dicho durante muchos años que los derechos civiles y políticos, por su naturaleza y características, son distintos a los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, los mecanismos de control nacionales e internacionales, la exigibilidad, el papel del Estado, las prioridades, el papel de los afectados y las estrategias de defensa deberían reflejar estas diferencias.

En nuestra opinión, esta insistencia -interesada o no- en las diferencias, ha sido una de las causas principales del dispar desarrollo de ambos grupos de derechos, tanto a nivel nacional como internacional.

En esta sección se espera, sin mayores pretensiones académicas, insistir en las semejanzas entre ambos grupos de derechos. Al insistir en las semejanzas no pretendemos ignorar la especificidad de cada derecho (independientemente del grupo al que pertenezca) sino desmontar algunos mitos que se han venido asumiendo de manera poco crítica y que, más que ayudar a identificar la especificidad antes referida, pueden llevarnos a planteamientos basados en supuestos erróneos o, al menos, incompletos.

Asumir acríticamente que existen diferencias fundamentales entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los económicos, sociales y culturales, por la otra, puede conducirnos a una trampa, que es precisamente la que, en buena medida, ha contribuido a la postergación de los segundos. De allí la necesidad de desmontar generalizaciones inapropiadas que hasta ahora han sido utilizadas desde los sectores oficiales para justificar la constante postergación de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

*a) Obligaciones de abstención y aplicación inmediata vs. obligaciones de acción y aplicación progresiva*

Una de las diferencias que tradicionalmente se esgrime tiene que ver con el papel del Estado; se señala que, en torno a los derechos civiles y políticos, por ser de aplicación inmediata, el compromiso del Estado consiste fundamentalmente en abstenerse de actuar (no matar, no torturar, no censurar, no detener arbitrariamente, etc.), mientras que los compromisos referidos a los derechos económicos, sociales y culturales apuntan más al desarrollo progresivo de un cuadro normativo que garantice su disfrute (políticas de empleo o salud, ampliación de las oportunidades educativas, etc.). Ésta es una primera falsa distinción.

Hay derechos del primer grupo<sup>1</sup> que requieren del Estado algo más que una simple abstención de acción. Tal es el caso, por ejemplo, del conjunto de Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos y Recomendaciones Relacionadas de la ONU que se refieren a derechos del detenido y que suponen un conjunto de acciones por parte del Estado. Igualmente, el cuerpo de normas desarrolladas para prevenir e investigar las ejecuciones sumarias o las desapariciones, indican que también en el campo de derechos civiles y políticos es necesario promover un desarrollo progresivo, mediante un marco jurídico que asegure su vigencia, entendiéndolo que ésta no puede limitarse a la abstención de actuar en contra del derecho en cuestión, sino que debe apuntar también a una serie de acciones concretas orientadas a la prevención, así como a la eficaz investigación y sanción de cualquier violación. Asimismo, el ejercicio de los derechos políticos requiere del Estado una acción que supone, entre otras cosas, el desarrollo de mecanismos y la asignación de recursos suficien-

---

1 Nos referimos a los derechos civiles y políticos como "primer grupo" identificando los derechos económicos, sociales y culturales como "segundo grupo" por razones de estilo, sin que esta identificación implique una clasificación o sea sinónimo de las llamadas "generaciones", las cuales, a nuestro juicio, constituyen clasificaciones incompletas y encubridoras.

tes a los cuerpos electorales para garantizar la universalidad y libertad del derecho al sufragio.

De esta misma forma, observamos que el disfrute de ciertos derechos económicos, sociales y culturales no está condicionado a la progresividad y que su satisfacción puede ser inmediata, como es el caso de la libertad sindical o la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos, sin que pueda alegarse la inexistencia de recursos estatales necesarios para dar cumplimiento a estas obligaciones.

Igualmente, la satisfacción de muchos derechos económicos, sociales y culturales suponen una abstención de actuación por parte del Estado, como es el caso de la no discriminación en el campo de la educación, la salud, el empleo o la vivienda. Si bien en estos casos una acción positiva del Estado -mediante, por ejemplo, la promulgación de legislación apropiada- puede contribuir a asegurar el principio de la no discriminación, ello no puede ser entendido como condicionante para que, en primer lugar, el Estado se abstenga de actuar de forma tal que promueva la discriminación en las esferas ya señaladas.

Por lo tanto, la supuesta dicotomía entre ambos grupos de derechos no parece sostenible en atención a diferencias derivadas del papel del Estado en cuanto al tipo de orientaciones requeridas para su satisfacción.

#### *b) La complejidad como obstáculo a la satisfacción*

Más allá de los debates conceptuales, en el orden práctico se ha pretendido establecer diferencias -derivadas de dicho debate- sobre la imposibilidad de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales, en base a una supuesta complejidad de éstos, la cual no estaría presente en el caso de los derechos civiles y políticos.

Es necesario aclarar que la complejidad de cualquier derecho puede ser esgrimida desde dos ópticas diferentes; una primera se relaciona con la diversidad cultural de las naciones que participan en los foros internacionales (donde, por ejemplo, los países

musulmanes pueden presentar serias reservas al reconocimiento de igualdad de derechos a la mujer o sobre la abolición de la pena de muerte, en base a criterios supuestamente religiosos); una segunda óptica sobre la complejidad se fundamenta en las dificultades que pueden enfrentar los Estados para satisfacer derechos que suponen una multiplicidad de variables que, según afirman, a veces escapan de su control por razones económicas o políticas (por ejemplo en lo relativo al conjunto de derechos de los trabajadores, derecho a la vivienda, a la salud, etc.). Dejando a salvo la situación de las poblaciones indígenas, en cuyo caso la variable cultural puede resolverse por vía de integración entre el derecho consuetudinario y la legislación nacional, en nuestro contexto el factor cultural no presenta mayores problemas para el Estado, por lo que nos referiremos aquí solamente a la supuesta complejidad derivada de la intervención de múltiples variables de orden político o económico.

Comencemos por subrayar que, ni el desarrollo normativo de los derechos civiles y políticos ni el de los económicos, sociales y culturales, es uniforme y que esta falta de uniformidad obedece tanto a la capacidad demostrada por la comunidad no gubernamental de derechos humanos para formular propuestas en torno a ciertos derechos -mientras otros permanecen poco desarrollados- como a la complejidad del derecho en sí, independientemente del grupo en el que se ubique.

Algunos derechos civiles y políticos permanecen poco desarrollados debido a que las variables que afectan su vigencia son diversas o porque para su implementación se requiere de un complejo sistema que asegure su disfrute de manera efectiva. Ejemplo de ello es todo el conjunto de derechos vinculados a las garantías judiciales cuya vigencia depende de múltiples factores relacionados con una recta administración de justicia y que pasan por medidas -políticas, legislativas, administrativas y económicas- que deben ser adoptadas por poderes públicos, no sólo diferentes sino, en ocasiones, enfrentados; ello, sin embargo, no ha sido obstáculo para que la comunidad no gubernamental reclame medidas inmediatas destinadas a asegurar las garantías judiciales indispensables para el debido proceso, ni para que los órganos internaciona-

les y regionales de protección se inhiban de producir decisiones condenatorias contra estados que vulneran estos derechos. La complejidad de ciertos derechos civiles y políticos, entonces, no ha impedido que se exija su respeto y protección a los Estados.

Asimismo, hay derechos económicos, sociales y culturales que han alcanzado un grado considerable de derecho normativo, como es el caso del conjunto de derechos de los trabajadores sobre los cuales existe abundante normativa y jurisprudencia internacional, especialmente en la OIT; lo mismo podría decirse en torno a ciertos derechos sociales y culturales relacionados con la educación y la libertad académica, sobre los cuales la UNESCO ha logrado avances no despreciables. Algunos de estos derechos requieren una acción mínima y poco compleja por parte del Estado, como sucede en relación con las ya mencionadas libertad sindical o libertad de enseñanza.

De lo anterior podemos concluir que, si bien hay que reconocer que la complejidad de cierto derecho puede dificultar la vigencia del mismo, especialmente en el corto plazo, ello no puede convertirse en obstáculo para evaluar la conducta del Estado y sus esfuerzos en la satisfacción de tal derecho, y mucho menos a partir de distinciones relacionadas con la supuesta naturaleza diferente de los derechos económicos, sociales y culturales frente a los civiles y políticos.

### *c. Justiciabilidad de ambos grupos de derechos*

El tercer mito a derribar tiene que ver con la creencia de que la progresividad (supuestamente exclusiva) de los derechos económicos, sociales y culturales relativizará la posibilidad de exigirlos por la vía judicial. En realidad, muchas de las reservas existentes en torno a la justiciabilidad de estos derechos están relacionadas con una inadecuada definición del contenido de cada uno de ellos, razón por la cual se tiende a confundir el contenido del derecho con nociones de carácter político o filosófico ajenas al campo de los derechos humanos.

Así como sería absurdo suponer que el derecho a la libertad personal puede implicar la obligación del Estado a garantizar a

fodo ser humano la facultad de actuar o no actuar en un sentido amplio que comprenda todos los ámbitos de la vida, incluso el privado, o concluir que el derecho a la libertad de expresión supone que el Estado debe asegurar a toda persona el desarrollo de habilidades literarias o de oratoria, sin tomar en cuenta las destrezas personales, resulta igualmente carente de base asimilar el derecho a la salud a la obligación del Estado a garantizar que nadie se enferme o equiparar el derecho a la educación a la responsabilidad del Estado de producir ciudadanos inteligentes. Lo que sí tiene sentido, en cualquier caso, independientemente del derecho en cuestión, es que, una vez definido el contenido mínimo esencial de un derecho, se creen mecanismos mediante los cuales los ciudadanos, en igualdad de oportunidades y condiciones, puedan reclamar su disfrute tomando en cuenta las obligaciones del Estado en torno a su satisfacción.

Todos los derechos humanos requieren del Estado acciones que aseguren su respeto (absteniéndose de actuar en contrario) y su protección (mediante medidas que aseguren su disfrute efectivo). La protección se asegura en la medida en que se desarrollan mecanismos y normas para evitar su violación y para que, si ésta ocurre, el afectado pueda exigir su restitución y/o reparación por la vía judicial.

Ningún derecho, independientemente del grupo al cual pertenezca, es materialmente justiciable si no se cuenta con estos mecanismos y normas; dicho en otras palabras, si no se puede reclamar un derecho utilizando los mecanismos jurisdiccionales porque "su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no poseen ningún derecho particular a nada"<sup>2</sup>, entonces, no estaríamos frente a un derecho jurídicamente exigible sino ante una aspiración de valor moral. La justiciabilidad no le otorga a un derecho la calidad

---

2 Alston, Philip. "Out of the Abyss: The challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights". En: *Human Rights Quarterly*, vol. 9, 1987, pág. 353.

de tal, pero refuerza esa calidad en la medida en que establece los parámetros específicos de exigibilidad frente a quien se ha comprometido a protegerlo y no sólo a proclamarlo.

Más allá de la existencia de legislación específica de protección de un derecho, hay disposiciones constitucionales de carácter general -también presentes en los instrumentos internacionales de protección- que le otorgan, al titular de un derecho, recursos para exigir respuesta oportuna a sus demandas (procedimientos administrativos), para reclamar judicialmente las fallas de hecho o de derecho en que haya incurrido la administración (vía contencioso-administrativa) y para evitar su violación o asegurar su restitución (amparo).

Aún si no existiera la posibilidad de exigir un derecho a nivel interno habiendo sido éste reconocido, es posible reclamarlo en la jurisdicción internacional. Así, por ejemplo, en el sistema interamericano de protección existe ya jurisprudencia al respecto, al establecerse que el requisito del agotamiento de los recursos internos no tiene que ser cubierto cuando dichos recursos no existen o cuando, aún existiendo, no son adecuados o efectivos para proteger oportunamente el derecho cuya violación se alega<sup>3</sup>. Cabe agregar que la ausencia de legislación que permita la justiciabilidad de un derecho es, en sí misma, violatoria de la Convención Americana, ya que ésta establece que los Estados se comprometen a adoptar medidas legislativas o de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos (artículo 2) y a garantizar recursos ante los tribunales que amparen a las personas contra actos que violen sus derechos (artículo 25); otro tanto sucede en el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>.

---

3 Ver Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Velásquez Rodríguez, sentencia del 29 de junio de 1988, párr. 64. La jurisprudencia sentada por la Corte fue posteriormente incorporada al Reglamento de la Comisión Interamericana en el art. 37.2.

4 Al respecto, ver la Observación General Nº 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial los párrafos 5 y 6.

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales puede ser -y de hecho lo es- negada por autoridades judiciales nacionales, bien sea por ignorancia o por una concepción restrictiva de los recursos jurisdiccionales existentes sobre la materia, pero ello no significa que, precisamente esa imposibilidad de hacer justiciable un derecho en el ámbito interno, no pueda ser base de denuncias a nivel internacional, aunque también es cierto que la instancia internacional ha sido escasamente utilizada.

#### *d. La inexistencia de recursos internacionales*

Otro mito con el que nos tropezamos frecuentemente es el de la imposibilidad de movilizar la maquinaria internacional de protección de los derechos humanos en función de los derechos económicos, sociales y culturales, en el entendido de que los Estados son los únicos protagonistas en los escasos mecanismos existentes. Consideramos que el argumento de que es poco lo que se puede hacer en el terreno internacional en función de estos derechos porque no hay un sistema desarrollado, es una verdad a medias, pues, si bien es cierto que el sistema normativo en el campo de los derechos civiles y políticos está mucho más desarrollado, eso no significa que no exista nada en materia de derechos económicos, sociales y culturales; la falta de creatividad para trabajar con lo poco que existe no puede servir de justificación para cruzarnos de brazos ante el sistema internacional.

En la mayoría de los casos, ciertamente, no se trata de mecanismos específicamente orientados a la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales; algunos no tienen procedimientos de quejas, otros sí; algunos son temáticos y generales, otros se concentran en un derecho específico, etc. Pero lo cierto es que hay una variedad de mecanismos y espacios internacionales, algunos de los cuales han comenzado a producir importantes avances interpretativos, a veces a pesar de la comunidad no gubernamental de derechos humanos y no gracias a ella. Por ejemplo, el Comité de Derechos del Niño está haciendo una interpretación muy creativa sobre las obligaciones de los Estados Parte de la convención sobre Derechos del Niño en materia de derechos económicos, sociales y culturales; pero es poco el seguimiento rea-

lizado desde la comunidad no gubernamental de derechos humanos, más allá de las ONG dedicadas específicamente a los derechos del niño, a la labor del Comité y a los interesantísimos criterios que está sentando.

Un vistazo rápido a los mecanismos y espacios internacionales nos presenta una lista no despreciable de recursos:

*a) Naciones Unidas:*

- 1) Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- 2) Comité de los Derechos del Niño;
- 3) Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer;
- 4) Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas;
- 5) Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías;
- 6) Grupo de Trabajo sobre Derecho al Desarrollo;
- 7) Relator Especial sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales\*;
- 8) Relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda\*;
- 9) Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial;
- 10) Comisión de Desarrollo Sostenible;

*b) Organización Internacional del Trabajo:*

- 11) Comité de Libertad Sindical;
- 12) Comité de Aplicación de Normas;
- 13) Comité sobre Discriminación;

*c) Organización Mundial de la Salud, Organización Panamericana de la Salud:*

- 14) Grupo de Trabajo sobre derechos humanos\*;

*d) Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura:*

- 15) Comité sobre Convenciones y Recomendaciones;
- 16) Comité de Conciliación y Buenos Oficios;

*e) Banco Mundial:*

- 17) Panel de inspección;

f) *Banco Interamericano de Desarrollo:*

18) Panel de inspección;

g) *Comisión Interamericana de Derechos Humanos:*

19) Procedimiento convencional de casos;

20) Informes de países.

(\*Aunque estos relatores y grupos de trabajo culminaron su mandato hace algún tiempo, han dejado una importante documentación que sirve hoy en día como referencia para el trabajo de varias instancias internacionales y que debe ser conocida y utilizada por las ONG.)

Cabe aclarar, sin embargo, que incluso en el terreno internacional, las posibilidades de exigir la satisfacción de derechos económicos sociales y culturales está poco desarrollada. Aunque en algunos campos -como el ya señalado relativo al de los derechos de los trabajadores- se han logrado significativos avances, éstos se han producido en el marco de convenios específicos desarrollados por las agencias especializadas del sistema universal (en este caso OIT).

No se cuenta con el mismo desarrollo en los mecanismos propios del sistema universal de protección (Comisión y Comité de la ONU y otros órganos y procedimientos especiales). Por ejemplo, el Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos permite que denunciantes individuales -y no sólo los Estados Parte - presenten quejas sobre violaciones ante el sistema y crea una instancia especial para ello como es el Comité de Derechos Humanos, reconociendo además la posibilidad de que las ONG dirijan comunicaciones y asistan, con derecho a voz, a las deliberaciones. La ausencia de un protocolo facultativo similar en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye un vacío que impide una participación más activa de actores distintos a los Estados Parte de este Pacto. Aún así, como veremos más adelante, es mucho lo que una buena estrategia creativa y consistente puede lograr dentro del actual estado de desarrollo del sistema de protección, particularmente en el caso del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En cambio, en cuanto a la Convención Americana de Derechos Humanos, la cual reconoce una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, se establece un mecanismo único de control para ambos grupos de derechos y se otorga la facultad a individuos y representantes de ONG para dirigir comunicaciones a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y para que tales reclamaciones lleguen eventualmente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos; sin embargo, los mecanismos regionales de protección permanecen subutilizados en el caso de derechos económicos, sociales y culturales. Aunque la eventual entrada en vigor del Protocolo de San Salvador podría introducir cambios -por lo demás restrictivos- en el sistema interamericano, lo cierto es que hoy por hoy no existe nada que impida el uso del sistema regional para la protección de derechos económicos, sociales y culturales<sup>5</sup>.

Lo anterior nos permite adelantar que las estrategias de defensa de derechos económicos, sociales y culturales pueden ser diferentes porque los recursos judiciales y administrativos a utilizar son diferentes, pero no porque la naturaleza de todos los derechos económicos, sociales y culturales sea diametralmente distinta; de allí que el énfasis deba colocarse en la exploración de modalidades creativas de utilización de los recursos existentes, superando los mitos que insisten en la distinción entre ambos grupos de derechos en atención a su naturaleza, al papel del Estado, a la complejidad y escasez de recursos disponibles para su satisfacción.

---

5 El sistema interamericano ha formulado varias decisiones en casos en los que se ven afectados derechos económicos, sociales y culturales; si bien éstas no son abundantes, su existencia demuestra que sí es posible que se produzcan pronunciamientos al respecto. La futura entrada en vigor del Protocolo de San Salvador podría suponer una restricción en ese sentido, ya que sólo sería posible presentar denuncias de particulares en relación con violaciones al derecho a organizar y afiliarse a sindicatos (art. 8.a) y al derecho a la educación (art. 13). Que el sistema interamericano opte por una interpretación literal y restrictiva de esta disposición, dependerá en buena medida de la voluntad de los órganos del sistema, en especial de la Comisión Interamericana, la cual podría ajustar su interpretación de acuerdo con el procedimiento más favorable para el afectado.