

derecho a los beneficios de la cultura (artículo 14), el derecho a la constitución y protección de la familia (artículo 15), los derechos del niño (artículo 16), y la protección de los ancianos (artículo 17), y de los minusválidos (artículo 18), y además la posibilidad de incorporar otros derechos o de ampliar los derechos ya reconocidos (artículo 22).

4. Estado Actual y Perspectivas de Evolución de la Materia

a) Plano Regional

En el plano regional, fue necesario el transcurso de un decenio desde las primeras iniciativas europeas y americanas en la búsqueda de una protección más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales para alcanzar al fin soluciones, distintas pero significativas de la evolución en curso. A este respecto, los años 1987 y 1988 fueron marcados por la adopción de dos instrumentos regionales importantes para la salvaguardia de estos derechos, a saber, el Primer Protocolo (de noviembre de 1987) a la Carta Social Europea, ampliando el listado de derechos consagrados y protegidos por ésta, y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (de noviembre de 1988). El Consejo de Europa prefirió, por el momento, situar ciertos derechos económicos y sociales bajo el sistema de protección de la Carta Social Europea y no bajo el de la Convención Europea de Derechos Humanos, mientras que los redactores del Protocolo de San Salvador escogieron llenar la laguna histórica existente hasta ahora en el seno del sistema interamericano de protección (sobre todo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos) en lo concerniente a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. El enfoque adoptado por los Estados miembros del Consejo de Europa en la búsqueda de una mayor eficacia en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales parece estar inspirado en una prudencia impregnada de un cierto realismo, no estando los Estados dispuestos a asumir

obligaciones suplementarias o más amplias por no estar seguros de tener más capacidad real para cumplirlas. Una actitud similar, por parte de los Estados del continente americano, no podría justificarse en el transcurso del proceso de elaboración del Protocolo Adicional de 1988 a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los Estados europeos, a diferencia de los Estados americanos, disponían ya de mecanismos que garantizaban un cierto nivel de protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. Así, paralelamente a la Convención Europea de Derechos Humanos, la Carta Social Europea de 1961 aseguraba la protección de los derechos económicos y sociales del individuo (derechos al trabajo, a la libertad sindical, a la seguridad social, entre otros), por medio de un sistema de control que recordaba en ciertos aspectos al de la OIT (informes). Los distintos órganos de supervisión de la Carta han desarrollado una "jurisprudencia", y la Carta ha generado consecuencias prácticas, inclusive para el derecho interno de los Estados Partes, lo que, a su vez, ha estimulado presiones recientes en el sentido de un reforzamiento del sistema de control.

Paralelamente, y siempre en el marco del Consejo de Europa, el *corpus* de la Convención Europea de Derechos Humanos fue ampliado por la adopción hasta el momento de once Protocolos adicionales, que tratan sobre diferentes temas tales como, *inter alia*, la extensión o ampliación de los derechos protegidos. Sobre todo entre estos derechos "adicionales" que vienen a agregarse a la lista inicial de la Convención Europea de 1950, se encuentran los derechos económicos y sociales, consagrados por el Protocolo I de 1952, entre los que figuran el derecho a la propiedad privada (artículo 1), el derecho a la educación (artículo 2), el derecho a la libertad de expresión por medio de elecciones libres y periódicas (artículo 3).

En el continente americano, el Protocolo de San Salvador de 1988 abre nuevas importantes vías de acción en relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Contempla, por ejemplo, la aplicación del sistema de peticio-

nes individuales (regulado por los artículos 44-51 y 61-69 de la Convención Americana) al derecho de asociación y libertad sindical (artículo 8(1)(a) del Protocolo) y al derecho a la educación (artículo 13 del Protocolo) (artículo 19 párr. 6). Prevé, además, la formulación por la Comisión Interamericana de observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Protocolo en los Estados Partes (artículo 19 párr. 7). Estas medidas abren una nueva perspectiva para la protección de estos derechos.

Ocurre que, hasta el presente, el Protocolo de San Salvador no ha logrado obtener el número suficiente de ratificaciones para su entrada en vigor, y la probabilidad de que esto ocurra en el futuro cercano es incierta. La Convención Americana no contiene más que un artículo consagrado a los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26), limitándose a disponer sobre su "desarrollo progresivo" a la luz de las normas pertinentes de la Carta enmendada de la OEA. Sin embargo, el artículo 42 de la Convención Americana abre una posibilidad de acción mientras no entre en vigor el Protocolo de San Salvador de 1988. Dispone el artículo 42 que los Estados Partes deben remitir a la Comisión Interamericana copia de los informes y estudios que en sus respectivos campos someten anualmente a las Comisiones Ejecutivas del CIES y del CIECC, a fin de que aquella vele porque se promuevan los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta enmendada de la OEA.

Surgen indicaciones de que la Comisión Interamericana está dispuesta a considerar más de cerca la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los Estados Partes en la Convención Americana. Así, en su Informe Anual, referente al año de 1991, por ejemplo, la Comisión dedica particular atención al estado de los derechos económicos, sociales y culturales en el hemisferio, en el capítulo destinado a los campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los derechos humanos de conformidad con la Declaración Americana y la Convención Americana. Se trata, en realidad,

de un estudio preliminar que realizó la Comisión Interamericana en cumplimiento de una recomendación de la Asamblea General de la OEA en 1990 con este propósito.

La Comisión Interamericana se basó en informes presentados por algunos Estados miembros de la OEA a organismos internacionales (Chile, México, Argentina, Colombia, Jamaica, República Dominicana y Costa Rica) y en un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud. La Comisión destacó que para los países del área latinoamericana la década de los ochenta es considerada como la "década perdida", por confrontar, la mayor parte de ellos, la crisis del endeudamiento y el consecuente empobrecimiento. Así, la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en la región ha confrontado dificultades que se deben en gran parte a la crisis económica por la que atraviesan los países latinoamericanos.

Según el referido estudio, los problemas de mayor incidencia en la región son el gradual deterioro del nivel de vida de la población, la falta de recursos para la asistencia médica y la salubridad pública, el alto índice de mortalidad infantil, las altas tasas de desempleo y subempleo, los altos índices de desnutrición, las altas tasas de analfabetismo, la escasez de viviendas adecuadas, el grave deterioro del medio ambiente, la inestabilidad de los sistemas económicos y los altos niveles inflacionarios, entre otros. Para citar un ejemplo concreto, se conoció, en la reciente epidemia del cólera, un total de 160.000 casos en el Perú (un 3 % de la población total del país), y un total de 87.000 casos registrados en Colombia. Además, otro caso alarmante que afecta el derecho a la salud en el área es la aparición del síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA), especialmente en el Brasil.

En un estudio de 1988 sobre la erradicación de la pobreza crítica en América Latina y el Caribe, UNESCO advirtió que las dimensiones de la pobreza no se reducen a un cuadro de cifras en el cual se mide su diferencia con una situación deseable, por cuanto la pobreza crítica posee también una dimensión cultural que no se puede medir (pérdida del sentimiento de digni-

dad y del sistema de valores). De todo esto deriva la resignación y la violencia, además de la conformación de los sistemas educativos con las relaciones prevalecientes de poder, justificando "la desconfianza que despiertan en las poblaciones pobres". También la Comisión Interamericana de Derechos Humanos advirtió en 1979-1980 sobre la necesidad de erradicación de la pobreza y de atendimento de las necesidades básicas de salud, nutrición y educación. Agregó que un aumento del ingreso nacional "no se traduce necesaria y correlativamente en un mejoramiento" de los indicadores sociales; la premisa de que un mayor ingreso nacional ayuda a reducir la pobreza en los niveles más bajos de la escala social de un país solo se cumple en aquellos casos en que se ha dado una atención prioritaria a las "mayorías desposeídas", concluyó la Comisión.

b) Plano Global

Los progresos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales no se desarrollaron solamente en los planos regionales. En el marco de la ONU, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, especialmente encargado de la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, realizó, de 1987 hasta el presente, siete sesiones de trabajo. En la primera de ellas, logró adoptar sus decisiones por consenso; consideró los medios para garantizar el perfeccionamiento del sistema de informes bajo el Pacto (recurriendo a fuentes alternativas de información, otras que las emanadas de los Estados, incluyendo las agencias especializadas de Naciones Unidas así como las ONG), y cuidó de garantizar su propia independencia.

En la segunda sesión (1988) se dedicó a definir con mayor precisión la sustancia de los derechos económicos, sociales y culturales, con el fin de darles un contenido normativo comparable al de los derechos civiles y políticos. Dos decisiones fueron adoptadas en este sentido: la primera se inscribía en un marco global y concernía a la elaboración, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de "comentarios generales" sobre los artículos del Pacto, siguiendo así el ejemplo

de lo que había sido hecho por su "homólogo" bajo el Pacto de Derechos Civiles y Políticos; la segunda programaba para cada año un debate profundizado relativo a un derecho o a un artículo específico del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Fue igualmente en el momento de esta segunda sesión que el Comité buscó racionalizar y simplificar el sistema de informes: era necesario, le parecía, evitar la carga desmesurada que representaba, tanto para los Estados Partes como para él mismo, un número considerable de informes sobre grupos de artículos, que implicaban una compartimentalización excesiva de los derechos, y daban una visión parcial o fragmentada de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, en las diferentes esferas de preocupaciones, de interés y de atención de las agencias especializadas de la ONU. Con el fin de mitigar estos inconvenientes, el Comité decidió solicitar a los Estados la presentación de un *solo* y único informe *quinquenal* que tratara sobre el *conjunto* del Pacto. Guiado por la misma preocupación, el Comité programó para su tercera sesión, de 1989, la revisión y la simplificación, y por consiguiente el perfeccionamiento, de las directrices sobre los informes de los Estados Partes.

Hasta el final de la séptima sesión del Comité (1992), se habían examinado 144 informes iniciales, 61 (segundos) informes periódicos y 6 informes globales. En resumen, teniendo en cuenta su naturaleza "híbrida" de órgano de supervisión único (híbrido en el sentido de que él es el responsable delante de los Estados Partes en el Pacto y delante del ECOSOC -uno de los principales órganos políticos de la ONU) y tomando como ejemplo la práctica de otros órganos de supervisión -sobre todo la de su "homólogo" para el otro Pacto, el Comité de Derechos Humanos-, el Comité se esforzó por atribuir a los derechos consagrados en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales la misma importancia tanto histórica como práctica que la reconocida a los derechos civiles y políticos.

En los debates de 1990 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, se insistió en el "contenido mínimo" de estos derechos, afectados por los problemas de la deuda, de los ajustes estructurales y del empobrecimiento. Los debates de 1991 del Comité se concentraron en los problemas de la utilización de indicadores económicos y sociales (en razón de su insuficiencia para asistir al trabajo del Comité), habiendo concluido que dichos indicadores deberían buscar un equilibrio entre los conceptos de cantidad y sobre todo calidad, para mejor reflejar la realidad de los derechos humanos. El Informe del Comité sobre su sexta sesión indica que, también en 1991, se procedió a la elaboración de directrices revisadas sobre los informes gubernamentales, de modo a que contengan, *inter alia*, informaciones sobre indicadores económicos y sociales e indicaciones sobre el estándar de vida no solo de la sociedad como un todo pero también de determinados grupos, particularmente los vulnerables (v.g., derecho a la vivienda, derecho a la salud física y mental, derecho a la educación). En la misma sesión del Comité se avanzó la propuesta de elaboración de un Proyecto de Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, teniendo por objeto el establecimiento de un sistema de peticiones o comunicaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales (en relación con algunos de estos, a ser gradualmente ampliados). Se señaló en la ocasión la necesidad de un estudio comparado de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en los Estados Partes en el Pacto, y se observó que la base de dicho proyecto de Protocolo debería ser la doctrina de la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Se prosiguió el examen de la materia en la séptima sesión (1992) del Comité.

En el período 1989-1991 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró y divulgó cuatro "comentarios generales". El primero (de 1989) es dedicado precisamente al perfeccionamiento del sistema de informes por los Estados Partes bajo el Pacto, de modo a permitir una mejor evaluación del progreso logrado en relación con los derechos económicos,

sociales y culturales, y a capacitar al propio Estado Parte desarrollar una mejor comprensión de los problemas encontrados en la realización de tales derechos. En el comentario general No. 2 (1990) el Comité sugirió medidas de asistencia técnica internacional (artículo 22 del Pacto) concernientes a dichos derechos. En su comentario general No. 3 (1990), insistió el Comité en las "obligaciones mínimas" de todos los Estados Partes de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto. En fin, en su comentario general no. 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada (artículo 11(1) del Pacto), advirtió el Comité que había que dar prioridad a los grupos sociales en condiciones desfavorables, dado que las obligaciones bajo el Pacto siguen aplicándose, aún con mayor pertinencia, en tiempos de recesión económica.

Al examinar la naturaleza de las obligaciones bajo el Pacto (artículo 2(1)), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales significativamente señaló que, si, por un lado, el Pacto dispone sobre la realización progresiva de los derechos consagrados, por otro lado impone varias obligaciones de efecto inmediato, a saber: a) obligación de "adoptar medidas" ("to take steps") poco después de la entrada en vigor del Pacto (artículo 2(1)); b) compromiso de garantizar el ejercicio de los derechos protegidos "sin discriminación"; c) aplicabilidad "inmediata" de determinadas disposiciones por órganos judiciales y otros en los ordenamientos jurídicos internos (artículos 3; 7(a)(i); 8; 10(3); 13(2)(a), (3) y (4); y 15(3)); d) obligación general de buscar constantemente la realización de los derechos consagrados sin retrocesos; e) "obligaciones mínimas" ("minimum core obligations") en relación con todos los derechos consagrados, y, en caso de no cumplimiento, obligación de probar que "el máximo de los recursos disponibles" (a nivel nacional así como mediante la cooperación y asistencia internacionales) fue utilizado, o se intentó utilizarlo, para la realización de los derechos consagrados (artículos 11, 15, 22 y 23 del Pacto); f) en épocas de graves crisis económicas, de procesos de ajuste, de recesión económica, obligación de proteger los sectores y miem-

bros más vulnerables de la sociedad por programas específicos de relativamente bajo costo (comentario general No. 3, de 1990).

Más recientemente, a mediados de 1992, se han avanzado, en el seno de la Subcomisión sobre Prevención de Discriminación y Protección de Minorías de Naciones Unidas, recomendaciones concretas en el propósito de asegurar una protección internacional más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales. En primer lugar, se ha propuesto el nombramiento, por la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (a ejemplo de lo que ya hace la propia Subcomisión), de *rappor-teurs* especiales para examinar o investigar determinados aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales (v.g., pobreza extrema, y realización del derecho a una vivienda adecuada), con mandatos similares a los de los actuales *rappor-teurs* temáticos. Se han igualmente propuesto, en segundo lugar, recomendaciones por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre alteraciones legislativas y de políticas públicas que sean necesarias para armonizar plenamente la práctica de los Estados con las disposiciones del referido Pacto; paralelamente, se ha sugerido que los Estados deberían establecer mecanismos apropiados (judiciales o administrativos) de supervisión, a nivel nacional, de los derechos económicos, sociales y culturales. En tercer término, se han recomendado mayores avances en la propuesta del establecimiento de un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, consagrando el derecho de petición (o comunicación) individual (*supra*), así como en la sistematización y consolidación del uso de indicadores en el proceso de monitoreo. En fin, en cuarto lugar, se ha insistido en la promoción y utilización del principio emergente de "obligaciones mínimas" relativas a los derechos económicos, sociales y culturales.

Se han propuesto tales recomendaciones con énfasis en la necesidad de la implementación, la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. En

efecto, la denegación o violación de los derechos económicos, sociales y culturales materializada, v.g., en la pobreza extrema, afecta los seres humanos en todas las esferas de sus vidas (incluso la civil y política), revelando así de modo marcante la interrelación o indivisibilidad de sus derechos.

En el proceso preparatorio de la reciente II Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales insistió en que es precisamente en los períodos de crisis económicas que se impone la plena vigencia de tales derechos, particularmente en relación con los miembros más vulnerables de la sociedad. Agregó que prácticas discriminatorias son hace mucho condenadas en relación con los derechos políticos, pero persisten y son toleradas como lamentables "realidades" en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. Añadió que es necesario que todos los Estados ratifiquen el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (y no sólo el de Derechos Civiles y Políticos), para lograr la indivisibilidad de los derechos humanos.

En resumen y conclusión, mientras en su origen la formulación y, en consecuencia, la protección de los derechos humanos habían obedecido a una distinción entre los derechos civiles y políticos por un lado y los derechos económicos, sociales y culturales por otro lado, una muy neta evolución, a nivel tanto global como regional, se desarrolló a partir de la adopción de los principales instrumentos internacionales generales relativos a los derechos humanos. El estudio de los recientes avances de la tesis de la indivisibilidad de los derechos humanos demuestra que la toma de conciencia de la necesidad de un enfoque global del tema ha encontrado, hasta el presente, una consagración más consistente en el plano normativo que en el plano procesal u operacional. Sin embargo, no se debe minimizar los esfuerzos desarrollados en los últimos años hacia una implementación más eficaz de los derechos económicos, sociales y culturales.

Los progresos recientes, examinados en este estudio, alcanzados en la búsqueda de una protección más eficaz de tales derechos, en los planos global (Naciones Unidas) así como regional (continentes americano y europeo), son testimonio de la aceptación virtualmente universal en nuestros días de la tesis de la interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos. El consenso general en torno de este concepto, en el plano doctrinal, no debe hacer abstracción de los esfuerzos de identificación y consagración, también universalmente concretados, en el plano normativo por su vez, de un núcleo común de derechos fundamentales no derogables. Este logro alentador, como conquista definitiva de la civilización, no ha sido hasta el presente acompañado, *pari pasu*, por desarrollos equivalentes en el campo procesal, donde sigue prevaleciendo una ausencia de "jerarquía" entre los diferentes mecanismos de protección (a niveles global y regional). A pesar de esta diversidad de medios de protección, no hay ninguna imposibilidad lógica o jurídica de continuar avanzando hacia la consagración, en el plano sustantivo, de un núcleo universal de derechos no derogables, y hacia una protección, en el plano procesal, cada vez más eficaz y perfeccionada de los derechos económicos, sociales y culturales, y esto a la luz de la concepción de la indivisibilidad de los derechos humanos.

En este propósito, son particularmente significativas las recientes iniciativas o propuestas en el sentido del reconocimiento del derecho de petición individual en relación con determinados derechos económicos, sociales y culturales; del perfeccionamiento del sistema de informes sobre los derechos económicos, sociales y culturales; de la designación de *rapporteurs* especiales para examinar o investigar aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales. Si plenamente concretadas, como deseamos, estas medidas propiciarán un mayor equilibrio en la implementación internacional de los derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales. Esto significa, en último análisis, dar, en fin, una expresión real y concreta, en la práctica, a la tesis de la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.

Referencias

- 1 H. Golsong, "Évolution de la conception des droits collectifs dans la politique internationale", *Les Droits de l'homme: droits collectifs ou droits individuels?* (Actas del Coloquio de Estrasburgo, 1979), París, LGDJ/Pichon y Durand-Auzias, 1980, pp. 144 y 146-147.
- 2 Resolución 39/145 (XXXIX), del 14 de diciembre de 1984.
- 3 Resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos 1987/19 y 1987/20. Las mismas preocupaciones se encuentran en sus resoluciones 1988/22 y 1988/23, de marzo de 1987.
- 4 OEA, *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights - 1979-1980*, OAS doc. OEA/Ser.L/V/11.50- doc. 13 rev. 1 de 1980, p. 152.
- 5 C.E.D.H., caso *Airey*, sentencia del 9 de octubre de 1979, Serie A, vol. 32, p. 15, §26: La Corte constató que, aunque la Convención de 1950 consagra esencialmente derechos civiles y políticos, "muchos de entre ellos tienen implicaciones de naturaleza social o económica" y que no existe delimitación precisa ("no watertight division") entre las dos categorías de derechos.
- 6 R. Cassin, "La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des Droits de l'Homme", 79 *RCADI* (1951), pp. 279-283, y v. pp. 271-296.
- 7 Resoluciones AG/RES 510 (X-0/80) y AG/RES 510 (X1/81) de la Asamblea General de la OEA.
- 8 Anteproyecto del Secretariado General de la OEA de 1983; Anteproyecto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de 1984-1986; comentarios de algunos gobiernos, de la Corte y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; comentarios de la OIT y la OPAS; labor del Grupo de Trabajo de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos -establecido por el Consejo Permanente de la OEA -de 1986-1988. Para un estudio detallado de los *travaux préparatoires* del referido Protocolo, cf. A. A. Cançado Trindade, *La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Actuales*, San José de Costa Rica, IIDH (Serie para ONG, vol. 6), 1992, pp. 30-48.