

Los derechos económicos, sociales y culturales

*Rodrigo Alberto Carazo**

*Rodrigo Alberto Carazo**

Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, Licenciado en Ciencias Económicas de la misma universidad, Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Ginebra, Suiza y fue el Primer Defensor de los Habitantes de Costa Rica entre 1993 y 1997. Actualmente es Profesor Universitario y Consultor de Derechos Humanos.

Los derechos económicos, sociales y culturales

Valga la oportunidad para recordar como en una tarde del mes de marzo de 1993, recién juramentado como Defensor de los Habitantes de Costa Rica y dueño únicamente, en ese momento y en ese carácter, de una ley orgánica, me acerqué al Instituto Interamericano de Derechos Humanos y a Roberto Cuéllar en busca de su consejo y apoyo para echar a andar la institución. De nuestra conversación resultaron algunos principios que habrían de permear, a lo largo de los años, mucho del accionar de la Defensoría. Nos preguntamos esa tarde sobre las maneras cómo podríamos convertir la ley en una realidad, cómo lograr la movilización y el aporte por parte de los habitantes de la República de Costa Rica a la construcción de la institución. Consultemos a la gente, fue la conclusión y, con el estímulo de Roberto Cuéllar, nos embarcamos en un proceso de consulta pública, en todo el país, sobre la manera como debía de organizarse la institución y de acometer su mandato.

Ese principio, el de la participación de las personas en la definición de los asuntos que les atañen, todavía seguimos madurándolo y todavía seguimos tratando de llevarlo a otras esferas, de la vida democrática costarricense en mi caso, y con mayor amplitud de miras en el caso de Roberto Cuéllar y del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

En el campo de los derechos humanos, soy ejecutor. He dedicado intensos esfuerzos a su aplicación de derechos humanos y a la defensa de habitantes que ven vulnerados sus derechos. Sin embargo, y para la presentación de esta charla, se me pidió que al hacerlo no hablara de la práctica sino que lo hiciera exclusivamente sobre la teoría de los derechos económicos, sociales y culturales. Al pedírseme eso se me estaba dando una lección porque efectivamente no soy académico y no he escrito sobre el tema de los derechos

económicos, sociales y culturales sino que los he tratado de interiorizar, de asimilar, de conocer y de exigir.

Si en los tiempos en que tuve el honor de ser Defensor de los Habitantes de Costa Rica hubiera leído tanto sobre derechos económicos, sociales y culturales como me ha tocado hacerlo con ocasión de esta plática, los funcionarios públicos costarricenses habrían escuchado más admoniciones sobre su incumplimiento. De ello no tengo duda.

A.- El concepto de derechos económicos, sociales y culturales

Los derechos económicos, sociales y culturales son, indudablemente, de la esfera política. Su atención, o vulneración, depende de la definición del destino de los recursos de un gobierno y de una sociedad. Son derechos humanos y lo son plenamente.

Cuando hice mi primera presentación ante la Asamblea Legislativa en el cargo que ocupé en la Defensoría de los Habitantes me permití citar entonces un párrafo contenido en la Declaración de los Obispos Católicos en la Conferencia de Santo Domingo en 1992. Dijeron ellos que *“los derechos humanos se violan no solo por el terrorismo o por la represión y asesinatos, sino también por la existencia de condiciones de extrema pobreza y de estructuras económicas injustas que originan grandes desigualdades”*. Esa es la concepción que tengo y la concepción de lo que quisiera transmitir sobre lo que son los derechos humanos y lo que son las violaciones a esos derechos humanos en nuestras sociedades.

Los derechos humanos, todos, son derechos inherentes a la persona. No son concesión de nadie; no dependen del reconocimiento de nadie ni de ninguna normativa ni de ninguna carta magna. Existen; los tenemos; los llevamos; somos titulares de ellos. Ya se estableció en la Conferencia de Viena: *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes, progresivos e irreversibles”*. No hay relativismo en relación a los derechos humanos. Cualquier enumeración que pueda hacerse de ellos, cualquier codificación, cualquier normativización, será simplemente enunciativa y no podrá tenerse de ninguna forma como un *“numerus clausum”*, ni como una lista taxativa.

Se nos dice usualmente que los derechos humanos traducen obligaciones a cargo del Estado, es decir, que es el Estado en toda su expresión el ente obligado a respetarlos, a protegerlos, a garantizarlos, a promoverlos. Yo me voy a permitir señalar que en mi criterio los derechos humanos son obligaciones a cargo de la sociedad, de toda la sociedad. El Estado es un instrumento, es una creación política de los habitantes de una sociedad, para que esa sociedad alcance sus objetivos de bienestar para todos. No se trata de alcanzar el bienestar para el mayor número, ni el bienestar para algunos, y mucho menos el bienestar para unos pocos. Es el bienestar de todos.

El artículo 50 de la Constitución costarricense, que es la que conozco, dice que *“el Estado velará por el mayor bienestar de todos los habitantes”*. Eso no es una proclamación; es la constatación de una obligación. Para ello la sociedad crea el Estado y le dice también en ese artículo de la Constitución que para obtener ese mayor bienestar para todos los habitantes, habrá de *“organizar y estimular la producción”* y sobre todo *garantizar “el más adecuado reparto de la riqueza”*. El Estado no puede en absoluto menoscabar ninguno de todos los derechos inherentes a las personas que lo conforman, sino que más bien debe organizar su estructura y dirigir a la sociedad al logro de esos derechos para todos.

Lo dice la Constitución de este país y lo dirá la de muchos de ustedes; el Estado ha de lograrlo estimulando la producción, y asegurando su más adecuado reparto entre todos los habitantes. Los derechos económicos, sociales y culturales son, entre otros, mecanismos para asegurar esa adecuada distribución y, en fin, el logro de la justicia.

Los derechos económicos, sociales y culturales giran alrededor del concepto de equidad y del concepto de la calidad de vida, del nivel de esa calidad de vida.

Los derechos económicos, sociales y culturales requieren consecuentemente un orden social equitativo para poder desarrollarse. La sociedad está obligada a generarlo. El Estado, por ejemplo, no produce riqueza. Esta la produce la sociedad. El Estado es un instrumento distribuidor de esa riqueza.

Es seria la situación en que nos encontramos en mucha de nuestra América Latina cuando la voz que prevalece entre quienes orientan al Estado y entre quienes quieren, creen y logran orientar al Estado desde fuera es la de que, en el campo de la producción de la riqueza y de su adecuada distribución, no hay función alguna para el Estado sino que es el mercado, por medio de la proverbial mano invisible, el que va a lograr todos esos procesos distributivos y definir de la mejor manera el cómo, el qué y el para quién.

Yo creo que en América Latina tenemos ya suficientes muestras de lo que esa mano invisible va a generar, puede generar y está generando.

B.- Catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales

La Declaración Universal, de hace 50 años, no hacía ninguna distinción entre derechos de uno u otro tipo e incorporaba el derecho de la protección a la familia en su artículo 16, el derecho a la seguridad social en el artículo 22, el derecho del trabajo y los derechos derivados de ese en el artículo 23, el derecho al descanso, a vacaciones pagadas, a disfrutar el tiempo libre en el artículo 24; el derecho a un nivel de vida adecuado en el artículo 25; el derecho a la educación en el artículo 26 y a la cultura en el numeral 27, sin hacer ninguna distinción de ellos en relación con otros derechos que han dado en llamarse derechos civiles y políticos.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, que entra en vigencia en 1976, y que ha sido ratificado por 137 países (todos los países latinoamericanos con excepción de Cuba y Haití, y además la excepción de los Estados Unidos) consagra el derecho al trabajo en su artículo 6; el derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias en su artículo 7; el derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos, el derecho a la seguridad social en el artículo 9; el derecho a la protección y asistencia a la familia en el artículo 10; el derecho a un nivel de vida adecuado en su artículo 11; el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental en el artículo 12; el derecho a la educación en el artículo 13; el derecho a la obligatoriedad de implementación de enseñanza primaria gratuita y obligatoria en el artículo 14; y el derecho a la cultura y el derecho a gozar los beneficios del progreso científico en su artículo 15.

Para terminar esta narrativa de un catálogo que es, como ustedes ven, muy semejante, cito el extracto de los derechos consagrados en el Protocolo de San Salvador de 1988, protocolo a la Convención Americana de Derechos Humanos, ratificado hasta el momento únicamente por tres de los estados firmantes de la Convención; el derecho al trabajo (artículo 6), el derecho al goce de condiciones de trabajo justas, equitativas y satisfactorias de trabajo; derechos sindicales (artículo 8); derecho a la seguridad social (artículo 9); derecho a la salud (artículo 10); derecho a un medio ambiente sano (artículo 11); derecho a la alimentación (artículo 12); derecho a la educación (artículo 13); derecho a los beneficios de la cultura; derecho a la constitución y a la protección de la familia; derecho a la protección de los derechos de la niñez (artículo 16); derecho a la protección de los ancianos (artículo 17) y de los minusválidos (artículo 18).

Como ven se derivan todos ellos, no del reconocimiento que se hiciera en la Declaración Universal de hace 50 años, sino que se derivan de las circunstancias propias de la persona humana; son inherentes a ella y han sido entonces recogidos de manera fundamentalmente similar en distintos instrumentos.

Una palabra adicional en relación con este tema nos llevaría a constatar que en los textos normativos no hay una clara definición ni una clara frontera que divida derechos económicos de los derechos sociales ni estos dos de los derechos culturales, sino que para quienes los categorizan como tal, constituyen un solo bloque de derechos económicos, sociales y culturales sin cuya satisfacción el régimen democrático no trasciende de lo que es puramente una democracia formal, más bien pierde su validez, pierde su legitimación y entra en procesos de desencanto galopante para las poblaciones.

C.- Naturaleza y exigibilidad

En algunas de las conceptualizaciones que se hacen de los derechos económicos, sociales y culturales encontré una cita que quizás me sirva para manifestar precisamente lo contrario, al manifestarse que *“los derechos económicos, sociales y culturales aparecen como la objetivización de la función niveladora del estado que interviene para corregir desequilibrios*

causados por el mercado". (Ordóñez, 1991:10) Yo pienso que no necesariamente es así. El Estado está obligado a actuar para nivelar esos desequilibrios, pero es la sociedad, todo el conglomerado de los seres humanos, de los habitantes de un país, la que da la capacidad y las instrucciones al Estado para que precisamente haga esa función de nivelación. No es un agradecimiento al Estado, no es una simple asignación, un simple acto de caridad pensando en criterios muy añejos por parte del Estado lo que puede generar la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. El hacerlo es una obligación a cargo del Estado, es un resultado del proceso de su creación por parte de un conglomerado humano que lo ha conformado precisamente para que cumpla ese objetivo.

Los conceptos clásicos de los derechos económicos, sociales y culturales los tomo de un artículo escrito por Pedro Nikken tan solo hace algunos años. Estoy seguro que su pensamiento ha evolucionado mucho más de lo que sobre derechos económicos, sociales y culturales escribía tan solo hace algunos años cuando decía que *"la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no depende sólo de su instauración sino que es necesaria la conquista de un orden social donde impere una justa distribución de bienes lo cual* (y aquí entro a discrepar y va a venir la evolución del concepto a marcar una diferencia con este criterio clásico) *sólo puede alcanzarse progresivamente"* (Nikken, 1994: 31).

La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, se considera en el criterio clásico, está condicionada a la existencia de recursos apropiados para su satisfacción. *Solamente* si hay recursos pueden exigirse; *solamente* si hay dinero, decía esa concepción clásica, puede pedirse algo que es inherente a la persona humana. Pareciera que al así pensar estamos enfrentados a una sin razón. ¿Cómo va ser posible que relativicemos de esa forma los derechos que son inherentes a una persona y a un grupo de personas?

Sigue diciendo la concepción clásica en materia de protección que consecuentemente, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales solo puede determinarse a través de una valoración, un juicio sobre la política, económica y social de un estado determinado y que por ello no es justiciable; es decir, el cumplimiento y la satisfacción de estos derechos económicos y sociales no es exigible a través de los mecanismos de protección

internacional. Se sostenía tan solo hace 5 ó 6 años que no basta con constatar que un derecho económico y social no es satisfecho para que exista una violación; es necesario, para comprobar una violación, ir más allá. No es sólo la insatisfacción, no es sólo la exclusión, no es sólo la necesidad humana sino que para que exista violación al derecho es necesario constatar que ha existido un comportamiento inapropiado por parte del Estado en torno a la satisfacción de esos derechos.

Consecuentemente con esas manifestaciones y con la concepción de que la satisfacción de esos derechos sólo se puede alcanzar progresivamente, no habría ninguna manera de exigir el cumplimiento y la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Yo creo lo contrario.

Creo que esa inherencia a la persona humana, esa circunstancia de que los derechos económicos, sociales y culturales, como derechos humanos que son, no requieren de reconocimiento por parte de un Estado ni tampoco por parte de la comunidad internacional, hacen también que no sea aceptable utilizar ese término relativizante que consiste en que existan “recursos apropiados”.

También disculpen que les cite, será la última vez, la presentación del primer informe de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica ante la Asamblea Legislativa. Dijimos: *“Ante la constatación de violaciones a derechos de los habitantes por parte del Estado se recurre a justificaciones como la de la escasez de recursos económicos para hacer frente a los problemas de la población; se propone con esta tesis una cierta relatividad de los derechos humanos, matizada en todos los casos por la disponibilidad o la no disponibilidad de los recursos. Ello es inaceptable. Los derechos humanos son absolutos, universales y solamente existen concebidos como una globalidad. No pueden ceder nunca ante la escasez de recursos. El no tenerlos no es justificación. Que no se nos diga que hace falta dinero, sino que se nos diga más bien en qué se invierte el que tenemos; sabemos que los recursos son escasos. En buena hora pues ello obliga a sentar prioridades y a hacer el uso más racional de ellos”*.

En torno a la justiciabilidad, y vamos a discutirlo más adelante en el taller, también debemos considerar su incipiencia. Se va progresando. Yo

creo que la justiciabilidad de este tipo de derechos debe buscarse por vías alternas. Se trata, ya se ha dicho, de asuntos políticos. Se requiere entonces de fórmulas políticas para lograr su exigibilidad, para lograr su justiciabilidad, para lograr su eficacia.

Las fórmulas políticas son las que van a manifestar las poblaciones en cada uno de los Estados ante grupos y sociedades políticas que lejos de hacer lo que están obligados a realizar adoptan más bien políticas que llevan precisamente a lo contrario. Violan los derechos económicos, sociales y culturales no solamente los Estados sino las sociedades. Violan los derechos económicos, sociales y culturales no solamente el Estado y la sociedad sino también la comunidad internacional y este aspecto está bien recogido en los distintos instrumentos donde se establece que la aplicación progresiva, de la que yo discrepo, habrá de obtenerse a través de medidas internas y a través de la cooperación internacional.

Para ponerlo más directamente, yo creo que el Estado sólo puede cumplir con su cometido si la sociedad le proporciona los recursos que requiere para ese cumplimiento. En un país como Costa Rica, en el que únicamente el 13% de los impuestos que recauda el Estado son impuestos directos, en el que únicamente pagan impuestos directos los que quieren y por el monto que quieran, no hay posibilidad alguna de que ese instrumento que se llama Estado pueda satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de la población.

No busquemos al estado como “chivo expiatorio”, busquemos la solidaridad dentro de la sociedad. Se que lo que he señalado implica apartarse del criterio kelseniano de que el derecho va a existir únicamente en el tanto en que haya una posibilidad de demandar judicialmente su cumplimiento o su incumplimiento.

Se dice en la doctrina pura del derecho que *el derecho para existir debe llevar consigo la capacidad de su titular para exigirlo*”. En caso de derechos como los que hemos mencionado, su satisfacción no depende de la disponibilidad de recursos, como algunos siguen señalando, sino más bien de la asignación de los recursos disponibles.

Se trata, ya se ha dicho, de asuntos políticos que deben poder exigirse dentro del campo de la política. A mí se me hace bastante difícil ver un proceso de exigencia de algunos de estos derechos en los tribunales de justicia, aunque en el texto que les he recomendado publicado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y la CEPAL (La Igualdad de los Modernos, 1997) y estoy seguro en muchas de las charlas que han recibido, y de las lecturas que han hecho antes y harán después, se van ir dando cuenta cómo se va normativizando progresivamente en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales para permitir su justiciabilidad.

Yo insisto en la posibilidad, y en la necesidad de que, para demandar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, las poblaciones acudan al campo de lo político y lo exijan allí. Vayan los habitantes a las urnas nos dirán algunos; otros quisieron utilizar medios distintos, también dentro de lo político, y exasperados por los políticos. Hoy, en 1998, vamos hacia eso que se ha ido logrando abrir pero que muchas veces no es comprendido por los que están del otro lado de la puerta; vamos a la participación efectiva de los ciudadanos y de los habitantes en la conducción de la cosa pública. Que no se nos diga que Costa Rica es ejemplo de democracia porque ya tenemos 109 años, decimos, de democracia ininterrumpida, donde no existe un proceso verdadero de apertura, de participación popular y consecuentemente no existe tampoco un proceso de apropiación y de destino de recursos para poder satisfacer los derechos que son inherentes a los tres y medio millones de personas que habitan en este país o los tres y medio millones de personas que nacieron en este país y el más de medio millón de personas adicionales que nos acompañan, en 1998, en nuestros procesos económicos y productivos.

La exigibilidad de los derechos no puede depender de la disponibilidad de recursos por parte del Estado. Estaríamos subordinando una categoría de derechos, estaríamos relativizándolos, los estaríamos haciendo derechos de segunda categoría.

La justiciabilidad, además, no puede frenarse simplemente por decir que se trata de derechos difíciles de controlar, de derechos difíciles de medir. La justiciabilidad debe impulsarse y los mecanismos fundamentales para hacerlo, en mi criterio, son mecanismos que existen a nivel interno en cada uno de los países.

En un curso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos por supuesto que vamos a buscar la existencia de mecanismos que a nivel internacional puedan obligar a los Estados a cumplir con estos derechos para sus habitantes. Les recomiendo la lectura de algunos de los reportes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con motivo del examen de los informes de los países que se les presentan; y los invito a la lectura de las frases que en esos reportes aparecen, que son frases en donde “*se insta*”, “*se solicita*”, “*se suplica al Estado parte*”, y no, por la propia naturaleza del Derecho Internacional, se le “*exige*”, como si pueden hacer los propios nacionales.

Yo creo que es a nivel interno y a nivel de esa exigencia política como puede lograrse el cumplimiento y la satisfacción por parte de la sociedad de los derechos económicos, sociales y culturales.

D.- ¿Hay derechos humanos de segunda generación? Evolución de la relación de los derechos económicos, sociales y culturales en la teoría y la normativa.

¿Por qué se habla de tres grupos de derechos; por qué se hablaba de derechos de la primera generación, de derechos de la segunda generación y eventualmente llegamos a escuchar de derechos de tercera generación; por qué se dio esa categorización?

La respuesta post-moderna es que ello no fue más que un resultado inmediato de las discusiones ideológicas que llevó consigo la Guerra Fría. No fue más que un buscar acomodar las cargas en el camino; no fue más que un buscar la manera de acomodar un grupo de derechos a un proceso de realización progresiva.

Ya les decía anteriormente que en la Declaración Universal de Derechos Humanos no existe ninguna diferenciación entre los tipos de derechos que allí se consagran, y ya vimos como hay una lista no taxativa, una lista amplia de derechos, que por lo demás son inherentes a la persona humana desde mucho antes de esa Declaración.

Desde 1951, cuando comenzaron a prepararse los pactos internacionales de derechos humanos, que habrían de ser suscritos como convenios

internacionales por los Estados, de manera de lograr su exigibilidad a nivel internacional, vino una regla de conducta, para asegurar que pasara el texto, que consistió en decidir la preparación de dos pactos en vez de uno. Otro resultado más de la Guerra Fría, de la oposición de ideologías. Surgieron pues dos instrumentos: uno incorporando aquellos derechos que se consideraba eran de aplicación inmediata, los derechos civiles y políticos, que implicaban una abstención del Estado mientras que los que se incorporan en el pacto internacional de derechos, económicos, sociales y culturales se consideraron como derechos de aplicación progresiva, conforme fueran existiendo recursos, y de acuerdo con el grado de desarrollo de los países, se agregó después.

Inmediatamente se cayó cuenta de que esa división, en cuanto a los grados de aplicación o el momento de aplicación, no era una frontera absoluta. Se observó, además, que la existencia de medidas y procesos de protección distintas en uno y otro pacto era también contraproducente para ambos tipos de derechos.

En 1968, la Primera Conferencia de Derecho Internacional de Derechos Humanos en Teherán, proclamó ya la indivisibilidad de los derechos. La plena realización de los derechos civiles y políticos, concluyó la Conferencia, es imposible sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esta Declaración de 1968 fue posteriormente desarrollada por la Asamblea General en 1977, cuando urgió a los Estados a darle a todos los derechos humanos la misma urgente atención. La Resolución de la Asamblea llamó a los Estados a fomentar la aplicación, la promoción y la protección de todos los derechos humanos, reiteró que es imposible la satisfacción o el goce de un tipo de derechos sin el respeto a los otros y subrayó la necesidad de que se dieran buenas políticas nacionales de desarrollo económico y social, reiterando por supuesto que todos los derechos humanos son inalienables.

La naturaleza plena de los derechos económicos, sociales y culturales se consolida con ocasión del caso "Airey", que se resolvió en el Tribunal Europeo de los Derechos Humanos en 1979 y en el cual se discutía una situación planteada por una mujer irlandesa que no pudo presentarse en estrados a impugnar o a relacionarse con una solicitud de divorcio adelantada

por su esposo. La mujer no pudo presentarse por carecer de recursos económicos para atender ese juicio, indicó. El gobierno de Irlanda sostuvo que no hubo ningún impedimento fáctico establecido por el gobierno que impidiera que la señora acudiera a los tribunales a defender sus derechos. El tribunal europeo resolvió que una situación de esas, una situación de pobreza, de incapacidad de la persona de llegar a defender sus derechos, constituía una clara violación al derecho de acceso a la justicia, y que el Estado en una situación de estas no podía quedarse impávido, no podía quedarse inmóvil ante ello y que si es cierto que no existía un impedimento fáctico sí existía un impedimento estructural, digo yo en 1998, para que esa presencia en las cortes se pudiera dar. No hay una separación definida, no hay un “*water-tight division*” dijo la Corte Europea de Derechos Humanos entre un grupo de derechos y otros. Al Estado le correspondía, no necesariamente proporcionar asistencia jurídica gratuita, sino más bien, y de manera más general, garantizar el efectivo acceso a la justicia.

Ya la Comisión Interamericana de Derechos Humanos venía incorporando en sus informes anuales, desde 1978, y al examinar reportes de países, (notablemente los informes sobre El Salvador en 1978 y sobre Haití en 1979) la necesaria relación orgánica entre lo que en ese entonces se llamaban las dos categorías de derechos.

La Carta Africana de Derechos Humanos, de 1981, en su propio título incorpora precisamente la unicidad y la integralidad de todos estos derechos, incluyendo los derechos de los pueblos, considerándolos dentro de una sola normativa y estableciendo un único mecanismo de protección para ellos.

En América, el Pacto de San José de 1969, en su artículo 26, se limitaba a establecer que los Estados-parte se obligan a tomar medidas internas y a través de la cooperación internacional para lograr progresivamente, en la medida de los recursos disponibles, la plena efectividad de los derechos que se derivan de la Carta de la OEA de 1948, reformada en 1967. Por ello se dice que el Pacto de San José se centra en la protección a los derechos civiles y políticos. La laguna en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, que existió por conveniencia política, más que ideológica y por supuesto no como resultado de la confrontación de la Guerra Fría, comenzó a ser abordada en 1982.

Cuando se preparaba la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Jurisconsultos sugirió, en 1959, que se incorporaran aspectos sobre derechos económicos, sociales y culturales; lo hizo también una propuesta de Uruguay y otra de Chile en 1965. Ello, sin embargo, no fue suficiente para obtener el consenso de los países interesados en la promulgación de ese Pacto de San José de Costa Rica en 1969, que entra en vigencia en 1978.

Como consecuencia se empieza a trabajar, a partir de 1982, en la formulación de lo que al resultar firmado en San Salvador en 1988 se vino a llamar el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este Protocolo de San Salvador viene a significar la consolidación de una nueva visión aunque hasta el momento, el Protocolo ha sido ratificado únicamente por tres países y requiere de la ratificación de 11 de ellos para entrar en vigencia. El Protocolo consolida, en la parte normativa, que no hay tal jerarquización de los derechos humanos; que no hay una diferencia en la naturaleza de los derechos humanos; que la categorización de derechos civiles y políticos por un lado y económicos, sociales y culturales por el otro era nada más que una categorización histórica; que la frontera entre uno y otro era cada vez más difusa, que el Estado tiene obligaciones comunes con todos los derechos humanos y que esa clasificación que todavía consideran algunos se ha ido generando precisamente por el proceso de expansión en la incorporación normativa de algunos de los derechos, pero desde el punto de vista que yo he mencionado desde el principio, no tiene ninguna incidencia en la existencia, el reconocimiento, la obligación o la exigibilidad de los derechos.

Víctor E. Abrahamovich, de Argentina, quien en 1997 participó en el Curso Interdisciplinario del Instituto Interamericano de Derechos Humanos hace una interesante interpretación de esta amplia categorización de derechos y aboga más bien por la existencia de lo que él llama un “*continuum*” de derechos, una línea horizontal, me imagino, en donde “*el lugar de cada uno de los derechos humanos en el mismo plano estará determinado por el peso simbólico del componente de las obligaciones positivas o negativas que el derecho específico implique para el Estado, para el sector público*” (en González Volio, ed., 1998: 144) y entonces establece la posibilidad de que

dentro de ese “*continuum*” de derechos existan todas las múltiples combinaciones que puedan imaginarse.

Recomiendo también la lectura de un artículo, en el mismo volumen, escrito por el Profesor y amigo Antonio Cançado Trindade en el año 1997 y que es una actualización de su pensamiento sobre el tema de los derechos económicos, sociales y culturales por lo demás está en portugués y ya conociendo el tema es muy agradable leer la prosa de don Antonio en un idioma que nos es desconocido pero que nos es totalmente familiar.

Abrahamovich establece también que el Estado puede tener varios niveles de obligaciones en relación con la amplia gama de los derechos humanos y cita un artículo del Profesor Van Hoof, profesor del Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Utrecht en Holanda, donde dice que en el caso de algunos derechos humanos lo que el Estado debe hacer es respetarlos, en otros casos debe protegerlos y dice “*muchas veces los derechos civiles y políticos van a tener que ser respetados o van a tener que ser protegidos; en otras ocasiones el Estado debe de garantizar los derechos y en otras ocasiones debe de promover esos derechos*” (ibid.: 145) y entonces también puede que la mayor parte de los derechos que conozcamos como económicos, sociales y culturales sean derechos que deban garantizarse o promoverse por parte del Estado, y da un ejemplo que me llamó la atención. En relación con el derecho a la alimentación adecuada, veamos a lo que el Estado puede estar obligado a hacer: puede estar obligado a respetar ese derecho a la alimentación adecuada no expropiando tierras a aquellos que las utilizan para de allí generar la alimentación de las familias; puede el Estado estar obligado a proteger el derecho a la alimentación adecuada previniendo que unos quiten a otros los recursos (el agua, la tierra, el mercado, por ejemplo) con los cuales pueden generar esa alimentación; puede el Estado estar obligado a garantizar el derecho a la alimentación para aquellos que no puedan por si solos proveérsela o para aquellos que en situaciones de emergencia requieran de la garantía del Estado de ese derecho a la alimentación (ante una escasez de alimentos el Estado no puede simple y sencillamente esperar a que el mercado resuelva). Por último, según Van Hoof, el Estado puede estar obligado, y de hecho está obligado, a promover el derecho a la alimentación, capacitando a los campesinos para que puedan generar mayor y mejor alimentación para si y para sus familias y para las colectividades. (ibid.: 146)

El Informe de Desarrollo Humano de 1998 nos da datos que reafirman lo político que es el proceso de asignación de recursos y de satisfacción y respeto a los derechos económicos, sociales y culturales; nos dice ese Informe que la atención de los derechos, digo yo de los derechos económicos, sociales y culturales, de toda la humanidad requiere en 1998 una asignación adicional que se calcula en 44,000 millones de dólares; esa es la asignación adicional que se requiere, no solamente para la satisfacción momentánea, sino para que esa satisfacción se consolide sobre bases que permitan su mantenimiento. Cuarenta y cuatro mil millones de dólares, nos dice el Informe, es el 4% del capital de las 225 personas más ricas del mundo; es igual a lo que en Europa se consume en cigarrillos en un año; es la mitad de lo que se consume en alcohol en Europa durante un año y por supuesto es nada más el 5% de lo que en el mundo se gasta en armamentismo y en preparación para la guerra. Si el 5% de los recursos que se gastan en armamento en un año se destinaran a la satisfacción de los derechos económicos, ello sería suficiente para consolidarlos en beneficio de toda la humanidad y para dejarlos sobre bases firmes para su satisfacción futura.

F.- Situación actual de los derechos económicos, sociales y culturales y de los mecanismos para su protección

Mencionábamos la firma por parte de 10 países del Protocolo de San Salvador y su ratificación solo por tres de ellos. El Protocolo, en su artículo primero, reafirma la obligación de los Estados de adoptar medidas con el apoyo de la cooperación internacional y hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de esos derechos. Con ello reitera el Protocolo la relativización del concepto de los derechos económicos, sociales y culturales y de su propia obligatoriedad para el Estado y exigibilidad para las personas.

Introduce el Protocolo de San Salvador una nueva dicotomía entre los derechos que son de aplicación y exigibilidad inmediata y los derechos que son de realización progresiva; introduce un sistema de protección que consiste en que “los Estados parte habrán de presentar informes periódicos al Secretario General de la OEA sobre la satisfacción de esos derechos”; esos informes periódicos van a la Comisión Interamericana de Asuntos

Económicos y Sociales y ante la Comisión Interamericana de Educación, Ciencia y Cultura para que esas comisiones los analicen. Los informes solo van como copia para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Este proceso reafirma lo diluido que fue el consenso entre los países cuando de asegurar la aplicación y protección regional de los derechos económicos, sociales y culturales se trataba.

Consagra por otro lado el protocolo de San Salvador la posibilidad de que exista petición individual, tal y como se establece en el Pacto de San José, para la exigibilidad de dos derechos, específicamente el derecho a la asociación y libertad sindical, y el derecho a la educación.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que recibe copia de los Informes de los Estados-parte puede, con base en lo que allí se consigna, hacer observaciones y recomendaciones a los Estados.

A nivel global, el proceso de aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comenzó de manera muy tenue, puesto que los Informes debían de enviarse al ECOSOC, donde yo visualizo se perdían en la inmensidad de lo que es ECOSOC y en un Comité bastante débil, un comité de quince expertos que actuaba en nombre de ECOSOC en el examen de los informes.

A partir de 1987 se designó formalmente por parte de ECOSOC un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que hasta 1997 ha examinado 144 informes iniciales y 61 segundos informes de países miembros y ha ido desarrollando también una doctrina, unas orientaciones para la práctica, formulaciones estándar para la presentación de informes, abordaje homogéneo para el análisis de esos informes y ha ido estableciendo la posibilidad de definir condiciones mínimas que deben existir en relación con los derechos económicos, sociales y culturales en cada uno de los países. El Comité ha ido indicando cuáles de esos derechos son derechos de aplicación u obligaciones inmediatas para los Estados miembros lo cual no significa ni mucho menos que los otros dejen de ser de aplicación exigida para los Estados miembros o dejen de ser justiciables. La obligación de tomar medidas, la obligación de garantizar la no discriminación, la obligación de no retroceder en los derechos humanos ya definidos, la existencia de

obligaciones mínimas y la obligación de probar que el Estado protegió a los sectores más vulnerables y también que hizo el máximo y el mejor uso de los recursos son algunos de los principios que ha ido delineando el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas al tiempo que en Limburgo un Comité de Expertos definió también, desde 1987, algunas de las consideraciones mínimas de los derechos económicos, sociales y culturales.

En el seno de este Comité se prepara desde ya hace varios años un Protocolo Facultativo para buscar la manera de hacer efectiva la protección a nivel global de los derechos económicos, sociales y culturales; se han ido estableciendo ya algunos acuerdos en torno a ese Protocolo Facultativo fundamentalmente en cuanto a las condiciones de admisibilidad de los recursos que se prevén en el Protocolo.

G.- Consideraciones finales

Es necesario, considero, buscar un núcleo básico de derechos que sean absoluta y totalmente inalienables, de exigencia requerida para todos los Estados. En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales debe haber unidad de criterio en el mundo. Ya pasamos la etapa de la compartamentalización y sin embargo en nuestra América Latina y en el mundo cada día es mayor la disparidad, cada día es mayor el deterioro de las condiciones de vida para más personas, cada día es mayor el empobrecimiento de muchos, cada día las circunstancias nacionales y las circunstancias globales internacionales se colusionan para agrandar la brecha entre las expectativas y la realidad. Es necesario recordar que es la sociedad en cada uno de los países, toda la sociedad en cada país, y que es la sociedad mundial, la que está obligada a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de todos los habitantes de nuestros países y del planeta.

BIBLIOGRAFÍA

CANÇADO Trindade, Antonio A., “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en Estudios Básicos de Derechos Humanos I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 1994.

CEPAL-IIDH. La Igualdad de los Modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 1997.

GONZÁLEZ Volio, Lorena, editora. Presente y Futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en Honor a Fernando Volio Jiménez. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 1998. Particularmente los ensayos de ABRAMOVICH, Víctor E. “Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos” (págs. 135 a 170) y de CANÇADO Trindade, Antonio A. “A justiciabilidade dos direitos economicos, sociais e culturais no plano internacional” (págs. 171 a 221), éste con amplia bibliografía.

GROS ESPIEL, Héctor. Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano. Libro Libre: San José, 1986.

NIKKEN, Pedro. “El concepto de derechos humanos”, en Estudios Básicos de Derechos Humanos I, Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 1994.

ORDÓÑEZ, Jaime y Vázquez, Enrique, compiladores. Derechos económicos y desarrollo en América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos: San José, 1991.