

LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES: POSIBILIDADES Y LIMITACIONES PARA LOGRAR SU VIGENCIA

I

1. La promoción, garantía y protección de los derechos humanos ha dejado hoy de ser una materia reservada exclusivamente a la jurisdicción interna o doméstica de los Estados¹, pues el derecho internacional no se ha limitado a encarar la promoción de los llamados derechos civiles y políticos y a prever su garantía y protección, sino que ha dirigido su atención y su consiguiente normatividad a los derechos económicos, sociales y culturales².

¹ Respecto de esta cuestión, que se consideró esencial para el progreso de la promoción y protección internacional de los derechos humanos, pero que hoy está, en cierta forma, superada por los hechos y la realidad internacional, véase: Héctor GROS ESPIELL, «La evolución del concepto de los derechos humanos: criterios occidentales, sociales y del Tercer Mundo», *Anuario del Instituto Hispano Luso Americano de Derecho Internacional*, vol. 5, 1979, pp. 74-76; L. PREUSS, *Article 2, paragraph 7 of the Charter of the United Nations and matters of domestic jurisdiction*, *Recueil des Cours, Academie de Droit International*, t. 74, 1949; Hans KELSEN, *The law of the United Nations*, Nueva York, 1950, p. 774; Ph. JESSUP, *A Modern Law of Nations*, Nueva York, 1950, p. 2; H. LAUTERPACHT, *International Law and Human Rights, Human Rights under the Charter United Nations. Effect of the Clause of Domestic Jurisdiction*, Archon Books, pp. 166-213, 1968; Carlos GARCÍA BAUER, *Los derechos humanos, preocupación universal*, Guatemala, 1960, pp. 51-69; F. ERMACORA, *Human Rights and Domestic Jurisdiction (article 2.7 of the Charter)*, *Recueil des Cours, Academie de Droit International*, t. II, 1968; A. VERDROSS, «La Competence Nationale, dans le cadre de l'Organization des Nations Unis et l'Independence des Etats», *Revue Générale de Droit International Public*, 1965, núm. 2, pp. 8-9; S. GLASER, «Les Droits de l'Homme a la lumière du Droit International Public», *Mélanges Offerts a Henry Rollin*, Pedone, París, 1964, pp. 112-115; A. MOVCHANS, «Problemas de los derechos del hombre en el derecho internacional contemporáneo», *El derecho internacional contemporáneo*, Moscú, 1973, pp. 273-275; Christian DAUBIE, «Protection Internationale des Droits de l'Homme et souveranté des Etats; Un antagonisme inéluctable», *Annales de Droit. Revue trimestrielle de Droit Belge*, t. XXXIV, 1974.

² Héctor GROS ESPIELL, «Economic, Social and Cultural Rights: Con-

Naturalmente, las diferencias entre estos dos tipos o categorías de derechos humanos —diferencias que, sin embargo, no alcanzan a afectar su esencial unidad conceptual, consecuencia de que la totalidad de ellos resultan de la dignidad eminente de la persona humana³; además, por su parte de la innegable juridicidad de todos los derechos del hombre, pese a la existencia aberrante, todavía hoy, de algunas tesis o posiciones que niegan que los económicos, sociales y culturales sean verdaderos derechos—⁴ han obligado a establecer regímenes internacionales, tanto a nivel universal como regional, separados y/o distintos para su protección y garantía.

Pese a las explicables y lógicas diferencias que se encuentran en los sistemas de protección internacional de los distintos tipos o categorías de derechos humanos, es indudable que hoy el Derecho internacional encara la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales con el mismo interés y atención que el tema de los derechos civiles y políticos.

Y esto es correcto y plausible, porque todos los derechos humanos constituyen un complejo integral, único e indivisible, en el que los diferentes derechos se encuentran necesariamente interrelacionados y son interdependientes entre sí.

Sólo el reconocimiento integral de todos estos derechos puede asegurar la existencia real de cada uno de ellos, ya que sin la

cept and Evolution in National and International Law», *International and Comparative Law of Human Rights*, Strasbourg, International Institute of Human Rights, Selected Readings, 1974.

³ Esta coincidencia en el fundamento de los derechos humanos —aceptada por los diferentes sectores ideológicos y políticos que coexisten en el mundo actual— reconocida por la Declaración Universal y los pactos internacionales, ha permitido concebirlos como un ideal común de la humanidad entera, más allá de las diferentes concepciones políticas y fisiológicas, sobre su naturaleza y contenido. Véase Héctor GROS ESPIELL, *La evolución*, cit., p. 80; R. BYSTRICK, «The Universality of Human Rights in a World of Conflicting Ideologies», *International Protection of Human Rights*, Stockholm, Nobel Symposium, 1968, pp. 83-93.

⁴ C. WILFRED JENKS, «El trabajo, el disfrute del tiempo libre y la seguridad social como derechos humanos en la comunidad mundial», *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, 1968, núm. 1, vol. IX, pp. 62-64; Paul ORIANE, «De la Juridicité des Droits Economiques et Sociaux Reconus dans la Declarations Universelle», *Annales de Droit. Revue Trimestrelle de Droit Belge*, t. XXXIV, 1974; Carmen MARTÍ DE VEZES, «Normas internacionales y derechos económicos y sociales», *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 2, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Instituto de Derechos Humanos, 1983.

efectividad del goce de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos se reducen a meras categorías formales. Pero a la inversa, sin la realidad de los derechos civiles y políticos, sin la efectividad de la libertad entendida en su más amplio sentido, los derechos económicos y sociales carecen, a su vez, de verdadera significación. Esta idea de la necesaria integralidad, interdependencia e indivisibilidad en cuanto al concepto y a la realidad del contenido de los derechos humanos, que en cierta forma está implícita en la Carta de las Naciones Unidas, se recoge, amplía y sistematiza en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma definitivamente en los dos Pactos Universales de Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General en 1966 y en vigencia desde 1975, en la Proclamación de Teherán de 1968 y en la Resolución de la Asamblea General, adoptada el 16 de diciembre de 1977, sobre los criterios y medios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales (resolución 32/130)⁵.

2. Afirmando el fundamento único, la unidad conceptual y la común juridicidad de las diferentes categorías de derechos

⁵ Héctor GROS ESPIELL, «La evolución...», cit. El párrafo 1.º de esta resolución, aprobada por 126 votos a favor, ninguno en contra y once abstenciones (diez países de Europa occidental y Estados Unidos), dice en sus tres primeros apartados: «Decide que el enfoque de la labor futura dentro del sistema de las Naciones Unidas, respecto de las cuestiones de derechos humanos, deberá tener en cuenta los conceptos siguientes: a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración tanto a la aplicación, la promoción y la protección de los derechos civiles y políticos como a las de los derechos económicos, sociales y culturales. b) La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social, como se reconoce en la Proclamación de Teherán (1968). c) Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de la persona humana y de los pueblos son inalienables...» Véase también la resolución de la 54 Conferencia Internacional del Trabajo sobre los Derechos Sindicales y su Relación con las Libertades Civiles, adoptada sin oposición en el año 1970, cuyo párrafo 1.º dice: «Reconoce que los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enunciadas en particular en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen libertades civiles.»

humanos, es preciso analizar las razones que han existido para su clasificación, en el Derecho internacional, en dos grupos distintos, con la consecuencia de la existencia de diversos sistemas de garantía y protección. Y hablamos de tales, porque entendemos que la obligación del Estado y de la comunidad internacional —a través de normas universales o de sistemas regionales— de promover el respeto de los derechos humanos es común e igual respecto de todos ellos. La promoción de los derechos humanos, en cuanto acción de promover, es decir, de acción para alcanzar el logro del objetivo de su vigencia efectiva y de su respeto integral, es internacionalmente un propósito común del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano, referido, sin distinción alguna, a todos los derechos de la persona humana.

En cambio, es sabido que los sistemas de protección internacional de las dos grandes categorías de derechos humanos que hasta hoy han sido objeto de regulación normativa internacional, difieren de manera sustancial.

Esta diversidad de sistemas procesales y/u orgánicos de protección en cuanto a las dos categorías de derechos humanos, responde a evidentes diferencias en algunos elementos caracterizantes de ambas categorías de derechos. Examinaremos a continuación el tema, debiendo advertir desde luego que la materia no es fácil, no sólo por la dificultad de poder precisar con claridad la esencia de la diferencia entre los distintos derechos, que puede justificar sus distintos sistemas de protección internacional, sino también por la complejidad de todo intento de caracterizar una clara delimitación entre unos derechos y otros. En efecto, hay derechos que son muy difíciles clasificar en una u otra categoría y tanto el Derecho positivo internacional como la doctrina muestran ilustrativos ejemplos de derechos que a veces se incluyen en una categoría, pero que requieren, por sus propios caracteres, el sistema de protección correspondiente a la otra.

Por eso hay que considerar el tema reiterando la esencial unidad conceptual de todos los derechos, su ineludible interrelación, la artificialidad y carencia de pleno valor de una clasificación que intente una separación tajante entre una y otra categoría, la relatividad de toda delimitación y, consiguientemente, la necesaria existencia de derechos de difícil ubicación en una u otra categoría.

De tal modo, la clasificación de los derechos humanos en dos grandes categorías es sólo el resultado de un esfuerzo para encarar su protección —que exige sistemas procesales y a veces organismos distintos—, como consecuencia de algunas características diferenciales de ciertos derechos. Pero una clasificación de este tipo no involucra la aceptación de la existencia de una naturaleza distinta en los derechos de cada categoría ni negar la posibilidad de que algunos derechos, que histórica y políticamente se han incluido en una categoría, no puedan pasar a la otra o ser objeto de un sistema de protección diferente a la de los otros derechos que a veces se incluyen en su mismo grupo o categoría. Los casos del Derecho de propiedad, de la libertad de trabajo, de la libertad sindical, del Derecho de huelga, etc., son algunos ejemplos de derechos que pueden encontrarse en esta situación.

3. Hecha esta precisión previa, veamos cómo y en base a qué razones, puede encararse, o mejor dicho se ha encarado, la clasificación de los derechos humanos en dos grandes grupos: los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

Una de las características esenciales del concepto de derechos Humanos, decía René Cassin en su último curso dictado en la Academia de La Haya, es «la impresionante expansión» de la idea y de su contenido⁶. Esta expansión constante, que podría ser analizada desde diferentes puntos de vista, se ha efectuado, en una de sus manifestaciones, en un proceso que ha llevado, histórica y conceptualmente, primero al reconocimiento de los derechos y libertades civiles y de los derechos políticos, luego de los derechos económicos, sociales y culturales y, por último, de los derechos llamados de solidaridad o de la tercera generación^{6 bis}.

⁶ René CASSIN, *Les Droits de l'Homme*, Recueil des Cours, Academie de Droit International, 1974, vol. 140, p. 326.

^{6 bis} Idem, p. 327; Karel VASAK, *Le Droit International de Droits de l'Homme*, Academie de Droit International, 1974, vol. 140, p. 344; del mismo autor, *La larga lucha por los derechos humanos*, El Correo de la UNESCO, noviembre de 1977. Al respecto, hemos dicho en un texto que deseamos reproducir aquí, que:

«En la consideración de la naturaleza de esta probable nueva generación de derechos humanos o "derechos de solidaridad", es importante precisar algunos extremos, ya que de las conclusiones a

Las primeros, calificados a veces como derechos de la primera generación, son derechos que implican un deber de abstención por parte del Estado, cuya actuación es, en esencia, pasiva,

que se llegue en este análisis depende su admisibilidad y la generalización de su reconocimiento.

En primer lugar es necesario afirmar que no debe confundirse un intento de clasificación de los derechos humanos con un criterio favorable a una categorización jerarquizada de ellos o a la aceptación de que poseen, en lo esencial, una naturaleza diferente. Todos los derechos del hombre tienen, por razones ontológicas y materiales, una naturaleza igual, aunque puedan tener caracteres diferentes y distintos sistemas de protección. No es admisible ninguna jerarquización entre ellos ni puede admitirse el reconocimiento de que es lícita la violación y el desconocimiento de una categoría de derechos en base a que es preciso dar preeminencia a otra u otras categorías. Todos los derechos humanos, cualquiera que sea el tipo a que pertenecen, se interrelacionan necesariamente entre sí, y son indivisibles e interdependientes, como con razón lo afirmó la Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En segundo término es preciso comprender que indicar la posibilidad de la existencia de una tercera generación de derechos humanos no implica, en modo alguno, desconocer u olvidar la necesidad de continuar inflexiblemente, sin pereza y sin decaimiento, en la lucha por el reconocimiento y la vigencia real de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales.

En tercer lugar debe reiterarse que la calificación de los derechos de esta tercera generación como derechos de solidaridad, se efectúa sabiendo que la solidaridad social es un elemento necesario e integrante de cualquier sistema dirigido a hacer posible la vigencia de todos los derechos humanos. La totalidad de los derechos del hombre son derechos del ser humano viviendo en sociedad y todos ellos requieren para su existencia real un medio social y político solidario, un orden en el que se equilibren derechos y deberes entrelazados y sustentados por y en la solidaridad social. Pero esto es así, sin perjuicio de que se reconozca como cierto que algunos derechos, como los llamados de "la tercera generación", pueden requerir, para su existencia, de este elemento de solidaridad con un grado de mayor intensidad que otros derechos humanos.

Esta precisión nos lleva a un extremo que no ha sido hasta hoy estudiado con relación a estos derechos. En efecto se ha dicho, como ya vimos, que mientras los derechos civiles y políticos suponen en lo esencial un deber de abstención del Estado, los económicos, sociales y culturales implican un hacer estatal que brinde los servicios, las prestaciones y los medios necesarios para que puedan existir. Los de la tercera generación combinan ambos elementos, ya que requieren un no hacer de la autoridad a efectos de no inhibir su libre ejercicio, pero necesitan también de un hacer estatal (políticas de desarrollo, de paz, de defensa del medio ambiente, etc.). Pero exigen también una acción de la Comunidad Internacional, ya que no puede haber desarrollo, ni protección del medio ambiente, ni paz, ni reconocimiento del "patrimonio común de la

aunque supone no sólo un deber de garantizar el orden público dentro del que esos derechos pueden ejercer efectivamente, de manera libre y no discriminatoria, sino también de establecer y

humanidad", ni consiguientemente vigencia efectiva de estos derechos de la tercera generación, sin una acción internacional correlativa. Este necesario internacionalismo de los derechos de la tercera generación —problema distinto de la cuestión de la protección internacional de los derechos humanos encarada hasta hoy con referencia a las primeras dos categorías de derechos— es un aspecto prácticamente inédito del análisis de los llamados "derechos de la solidaridad". Planteamos el problema, dejándolo abierto a necesarios estudios y análisis futuros.

En cuarto y último término es preciso recordar que estos "derechos de la tercera generación" pueden caracterizarse por el hecho de que son al mismo tiempo derechos individuales, cuyos titulares son los individuos, y derechos colectivos, que pueden tener como titulares a otros sujetos de derechos, como el Estado, los pueblos y las organizaciones internacionales. Hemos analizado esta cuestión en nuestro estudio sobre el derecho al desarrollo y aplicaremos las conclusiones a que hemos llegado al tema del derecho a beneficiarse del "patrimonio común de la humanidad" en la IV parte del presente trabajo.

A diferencia de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales, que están reconocidos y garantizados por normas de Derecho Interno y de Derecho Internacional, los de la tercera generación carecen aún, salvo algunos pocos ejemplos excepcionales, de regulación normativa. Su existencia jurídica se deduce, sin embargo, del Derecho actual, tanto Interno como Internacional, considerados global y sistemáticamente. Es evidente que, conceptualmente, responden a realidades objetivas de nuestra época y que su tipificación es la consecuencia de necesidades fundamentales de hoy. Pero todavía el Derecho, tanto Interno como Internacional, no ha completado el proceso dirigido a su definición, reconocimiento y garantía. Este proceso normativo ya se ha iniciado y el apoyo y la comprensión que la doctrina ha mostrado al respecto, constituyen factores de estímulo y aceleración.

Estos derechos son esencialmente derechos en proceso de elaboración y de reconocimiento. De aquí la importancia de su análisis actual, en función del proceso en curso y del futuro. Charles CHAUMONT ha dicho, con palabras adecuadas y plenamente aplicables al caso:

"Le juriste n'a pas uniquement à constater et exposer le Droit établi: il est essentiel, dans les périodes où le Droit se forme, de poser correctement les problèmes, pour contribuer à ce qu'ils soient correctement résolus et d'apercevoir les conséquences juridiques des situations déjà créées et dont il faut apprécier la portée."» Héctor GROS ESPIELL, *El derecho de todos los seres humanos a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad*, UNESCO, Coloquio de México, 1978, cap. II, párrafos 5-6. Doc. SS-80/Conf. 806-5, París, 3-VII-80.

mantener las condiciones en que el orden —dentro del cual se ejerce la libertad— exista efectiva y realmente. El titular de estos derechos es el ser humano, en el caso de los derechos civiles y, en general, aunque no siempre ni necesariamente, el ciudadano en el caso de los políticos; considerados el hombre y el ciudadano, no como abstracciones autónomas y aisladas, sino como entidades que actúan necesariamente en el complejo de la vida sociopolítica.

Los segundos, aparecidos cronológicamente mucho después, en lo esencial, luego de la Constitución mexicana de 1917, de la Revolución socialista de octubre de ese mismo año en Rusia y del movimiento constitucional posterior a la Primera Guerra Mundial, implican preceptivamente una intervención activa, un hacer del Estado o de otras comunidades políticas, para que puedan realizarse. Aunque algunos de estos derechos se encontraban bajo formas jurídicas distintas incluidos en las más antiguas declaraciones de derechos, varios de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, poseen caracteres de los derechos de la primera generación y determinados derechos son de difícil ubicación (Derecho de propiedad, libertad de enseñanza, Derecho de huelga, libertad de trabajo, etc.); no hay duda de que esta categoría de derechos económicos, sociales y culturales goza hoy de pleno reconocimiento jurídico⁷.

Esta clasificación bipartita, aunque ha merecido algunas críticas que no pueden dejarse de considerar⁸, referidas, en principio y en general, a la realidad de una actitud distinta del Estado a su respecto —con las salvedades y limitaciones que antes señalamos—, se traduce hoy necesariamente, en lo internacional, en un tipo de protección distinto para los derechos de cada una de las dos categorías.

En el caso de los derechos civiles y políticos la protección internacional estará dirigida —luego de agotados los recursos internos en la forma prevista por el Derecho internacional—⁹ a

⁷ GROS ESPIELL, *El derecho...*, cit., cap. II, párrafo 3.

⁸ Rodolfo PIZA ROCAFORT, *Mecanismos internos de protección de los derechos humanos a la luz del derecho internacional*, cap. 2, sec. I, Costa Rica, t. I, cap. I, sec. I, A, t. III, 1983.

⁹ António Augusto CAÑADO TRINDADE, «O esgotamento dos recursos internos em experimentos contemporâneos de proteção dos direitos huma-

verificar si ha existido una acción del Estado que ha violado el Derecho internacionalmente protegido, verificación que se ha de traducir en las consecuencias que el Derecho internacional aplicable extrae de esa comprobación.

La obligación del Estado respecto de los derechos civiles y políticos es, en lo esencial y estricto, la de no violarlos, no lesionarlos mediante la acción o la omisión, en su caso, de un órgano o agente gubernamental o administrativo o de cualquier persona cuyo hacer sea imputable al hacer del aparato gubernamental o administrativo. Todo ello sin perjuicio, naturalmente, del deber genérico de establecer y garantizar la posibilidad de existencia y ejercicio de estos derechos.

En cambio, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, el Estado tiene, esencial aunque no exclusivamente, una obligación de hacer: la obligación de brindar los medios materiales para que los servicios de asistencia económica, social, sanitaria, cultural, etc., provean los elementos y medios necesarios de satisfacerlos. Son derechos, en cuanto las personas humanas —de acuerdo con lo que establezca el Derecho aplicable—, que implican la aptitud de demandar que el Estado respete esos derechos brindando los medios necesarios para ello. Pero no pueden suponer —con carácter general— la facultad directa e inmediata de exigir al Estado—, concreta y específicamente, la prestación que está en la esencia del reconocimiento del Derecho. La obligación del Estado radica en el imperativo deber de dedicar, dentro de sus posibilidades económicas y financieras, los recursos necesarios para la satisfacción de esos derechos económicos, sociales y culturales. Pero, naturalmente, si bien en la esfera del Derecho interno, puede pensarse en ciertos casos en la posibilidad de existencia de recursos institucionales dirigidos a exigir jurídicamente la efectividad del hacer estatal requerida para la materialización del Derecho protegido, ello es imposible en el Derecho internacional. En el grado actual de desarrollo del Derecho internacional —y sin duda durante un muy largo período— sólo es posible tener una declaración y enumeración de los derechos económicos, sociales y culturales, el reconocimiento convencional de la obligación de promocionarlos y

nos», *Revista de Informação Legislativa*, núm. 77, enero-marzo de 1983; «Exhaustion of local remedies under the United Nations International Covenant on Civil and Political Rights and its Optional Protocol», *International and Comparative Law Quarterly*, 1979, pp. 734-756.

respetarlos y la afirmación del deber jurídico de los Estados de dedicar sus recursos y sus políticas económicas y financieras —dentro de los límites de sus posibilidades reales— a su satisfacción. De tal modo el sistema internacional de protección —más allá de esta enumeración de los derechos y de la precisión de las obligaciones de los Estados partes en los instrumentos pertinentes a ese respecto—, sólo puede consistir en el estudio y análisis, sistemático, constante y crítico, por órganos y procedimientos adecuados, de la obligación genérica de los Estados de dedicar sus recursos económicos y financieros a ese objetivo y de poner en práctica las políticas conducentes.

4. Hechas estas precisiones preliminares respecto de las dos grandes categorías de derechos (civiles y políticos por un lado, económicos, sociales y culturales, por otro), es necesario analizar la clasificación de los derechos enumerados dentro de cada una de estas categorías.

Mientras que no presenta dificultades la distinción entre derechos civiles y políticos, tal como ha sido hecho por el Derecho internacional de los derechos humanos, no es fácil distinguir entre los derechos económicos, sociales y culturales. Mejor dicho, no es especialmente dificultoso individualizar los derechos culturales¹⁰ —pese a los ineludibles elementos sociales y económicos que incluyen— de los económicos y sociales. Es, por el contrario, muy complejo enumerar separadamente los derechos económicos de los sociales y dar un criterio de distinción entre ambos.

La doctrina no ha podido precisar de manera clara la distinción entre los derechos económicos y los derechos sociales¹¹. Los textos internacionales eluden, en general, una clasificación que ubique a unos como derechos económicos y a otros como sociales¹² y los instrumentos o documentos que se refieren a ellos,

¹⁰ Imre SZABO, *Cultural Rights*, Budapest, Akademiai Kiado, 1974.

¹¹ Vladimir KARTASHKIN, «Les droits économiques, sociaux et culturels», *Les dimensions internationale des droits de l'homme*, UNESCO, pp. 123-127.

¹² Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22-27); Pacto de Derechos Económicos, Sociales, Culturales (arts. 6-15); Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (arts. VI, VII, XI, XII, XIII, XIV, XV y XVI); Carta Internacional Americana de Garantías Sociales (arts. 2-39); Carta Social Europea (parte I, parte II, arts. 1-19); Carta Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos (arts. 15-18).

como algo distinto e individualizable, no precisan un criterio distintivo.

Para nosotros es imposible separar los llamados derechos económicos de los denominados sociales. Todos estos derechos podrían calificarse como económico-sociales. Si bien puede decirse que en algunos de ellos predomina el elemento económico, respecto a la esencia de la prestación estatal que constituye el objeto del Derecho y que en otros, por el contrario, el mayor interés radica en el elemento social del Derecho, todos ellos constituyen, a nuestro juicio, una unidad imposible de dividir y separar, sin perjuicio de sus matices diferentes, caracterizada por el extremo de que constituyen derechos dirigidos a exigir el cumplimiento de la obligación del Estado de brindar servicios y prestaciones capaces de satisfacer, económica y socialmente las necesidades humanas.

5. Todos los derechos humanos, en cierto sentido, son derechos sociales ^{12 bis}, en cuanto sólo pueden considerarse tales los derechos que la persona posee como ente social. Concebidos como derechos inalienables, resultado de la eminente dignidad del hombre, no son derechos de la comunidad, sino del individuo; pero sólo se explican en el ser social y existen y viven por la solidaridad humana.

Pero sin perjuicio de esta aceptación lata, los derechos sociales, en sentido estricto, son los derechos específicos a que el ser humano tiene derecho, en cuanto debe dársele el *status* económico y social acorde con su dignidad. Y es a ellos, en cuanto derechos económico-sociales, a los que nos estamos refiriendo ahora.

6. Ya hemos dado nuestra opinión sobre la relación entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales. Sólo cabe reiterar su unidad esencial, su interdependencia y su interrelación necesaria y determinante.

Pero, en cambio, es preciso agregar que entre todos estos derechos, como consecuencia de lo antes expresado, no puede

^{12 bis} Carlos DUNSHEE DE ABRANCHES, «Estudio comparativo entre los pactos de las Naciones Unidas y los proyectos de Convención Americana de Derechos Humanos», *Anuario Interamericano de Derechos Humanos* 1968, Washington, 1973, p. 188.

establecerse una graduación jerárquica, una clasificación fundada en su mayor o menor importancia.

Todos ellos tienen, por su igual naturaleza y por su recíproca interdependencia, igual jerarquía e importancia.

Al respecto, estudiando la cuestión de la libertad sindical, en el discurso que pronuncié como presidente del Consejo de Administración de la OIT, en la sesión inaugural de la 54 Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1970), dije:

... Es necesario comprender que sin derechos políticos y civiles no puede haber libertad sindical, que sin la afirmación integral de los derechos que se derivan, para todos los individuos, del hecho de ser hombres, no tiene sentido hablar de derechos sociales o de conquistas laborales. En efecto, la libertad formal, sin el reconocimiento del derecho a un nivel de vida noble y digno muy poco significa prácticamente. Pero, a la inversa, la satisfacción de las necesidades materiales, sin el reconocimiento pleno de la libertad, no es una solución capaz de satisfacer los requerimientos complejos y múltiples de todo ser humano¹³.

Y si es imposible, o mejor dicho, es inadmisibles jerarquizar los derechos civiles o políticos como superiores a los económicos, sociales y culturales o viceversa¹⁴, tampoco puede aceptarse una catalogación jerárquica de los diferentes derechos dentro de cada categoría.

Por eso es que no podemos admitir una afirmación, que puede tener graves consecuencias e implicaciones, como la que se ha hecho en un reciente documento de la Organización de los Estados Americanos¹⁵.

¹³ Héctor GROS ESPIELL, *La OIT y los derechos humanos en América Latina*, México, UNAM, 1978, p. 245.

¹⁴ Giuseppe SPERDUTI, «Nel Trentesimo Anniversario della Dichiarazione Universale», *Comunicazioni e Studi*, Milano, Giuffrè, 1978, vol. XV, p. 40.

¹⁵ Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, «Pacto de San José», preparado por la Secretaría General, OEA/Sec.P; AG/CP/doc. 350/83, 2-XI-83, párr. 9, p. 9.

II

1. No puede comprenderse de manera plena la cuestión de la realidad y eficacia de los derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular, sin comprender la trascendental y determinante importancia que tiene la existencia de condiciones económicas y sociales —y en cierto sentido también políticas, en especial en el sistema interamericano que se funda en la necesaria relación entre la democracia y los derechos humanos—¹⁶ para la posibilidad de existencia real de todos estos derechos.

Sin el cambio y mejoramiento de las condiciones negativas de base, sean ellas económicas, sociales o políticas, la vigencia de los derechos humanos no puede ser nunca plena y total y sólo puede llegar a ser, en el mejor de los casos, parcial y formal¹⁷.

Por eso la cuestión de «la creación de las condiciones materiales previas para que los derechos humanos puedan ser una realidad», es hoy, por su naturaleza misma y por la crisis económica actual, verdaderamente esencial. Como ha dicho Antonio TRUYOL:

El establecimiento de las condiciones mínimas de efectividad de los derechos ya reconocidos y por reconocer, es tal vez el problema más difícil en un mundo como el actual, en desequilibrio y en crisis. Enfrentarse con él, con la decisión que impone la convicción de la necesidad moral del empeño, y no sólo por razones de convivencia o utilidad, es obviamente, en términos kantianos, imperativo categórico colectivo de nuestras generaciones¹⁸.

¹⁶ La cuestión será precisada más adelante. Al respecto véase: Héctor GROS ESPIELL, «La democracia y la protección de los derechos humanos en el sistema interamericano», *Estudios en homenaje a Carlos Dunshee de Abranches* (en prensa).

¹⁷ Héctor GROS ESPIELL, *Informe a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como enviado especial para el caso de Bolivia*, E/CN. 4/1500, párr. 128; E/CN/4/1983/22, párr. 32-37; E/CN. 4/1984/46, párr. 4, 7.5. He desarrollado ampliamente esta cuestión en mi trabajo «Los derechos humanos en América Latina», *Cuadernos de Ciencia Política y de Sociología*, Madrid, núm. 13, diciembre 1983-enero 1984, páginas 14-15.

¹⁸ Antonio TRUYOL Y SERRA, «Los derechos humanos en perspectiva histórica», *IV Jornada de Profesores de Derecho Internacional y Relacio-*

Este enfoque de la cuestión reposa no sólo en criterios doctrinarios, sino que encuentra su base en los textos internacionales pertinentes. En efecto, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas reconoce, en su párrafo tres, que «no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de los derechos civiles y políticos». Y el párrafo correspondiente del preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dice, en igual sentido, que «no puede realizarse el ideal del ser humano libre, en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales».

Y la Convención Americana de Derechos Humanos, en el cuarto párrafo de su preámbulo, reproduce, con algún no significativo cambio terminológico, el párrafo 3 del preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aceptando así el concepto de la ineludible necesidad de existencia de condiciones que hagan posible la existencia real de los derechos humanos, proclamados, enumerados y protegidos por el Derecho, tanto interno como internacional.

Y si esto es verdad con respecto a todos los derechos humanos, aún más evidente es en lo que se refiere a los derechos

nes Internacionales, Granada, 1980, p. 31; Giuseppe SPERDUTI, *op. cit.*, pp. 40-41, recuerda al respecto lo que establece el artículo 3 de la Constitución italiana: «E compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese.» Por su parte, el artículo 50 de la Constitución portuguesa de 1976 dice: «La apropiación colectiva de los principales medios de producción, la planificación del desarrollo económico y la democratización de las instituciones constituyen garantías y condiciones para la efectividad de los derechos y deberes económicos, sociales y culturales.» Y el artículo 9.2 de la Constitución española de 1978 dispone: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.»

económicos, sociales y culturales, que para poder traducirse en realidades concretas requieren prestaciones y servicios estatales que, en su necesaria manifestación, necesitan la existencia de condiciones económicas, financieras y sociales que hagan posibles esas prestaciones y esos servicios. Pero, además, la cuestión es incluso de mayor significación. Las condiciones económicas, financieras y sociales no sólo determinan la posibilidad de las prestaciones estatales requeridas para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales, sino que constituyen la base general ineludible para que estos derechos encuentren una posibilidad de ser reales y ciertos, al referirse a seres humanos que viven en una sociedad, que por su propio grado de desarrollo y por sus características, los haga posibles.

La parte I de la Carta Social Europea expresa claramente esta idea al decir: «Las Partes Contratantes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecer aquellas condiciones en que pueden hacerse efectivos los derechos y principios siguientes...».

La Carta Internacional Americana de Garantías Sociales de 1948, texto lamentablemente no muy conocido, se refiere a la ineludible relación entre el desarrollo económico y social y los derechos económicos, sociales y culturales en los siguientes términos:

Se reconoce que la superación de tales derechos y el mejoramiento progresivo de los niveles de vida de la comunidad en general, dependen en extensa medida del desarrollo de las actividades económicas, el incremento de la productividad y de la cooperación de los trabajadores y los empresarios, expresada en la armonía de las relaciones y en el respeto y cumplimiento recíproco de los derechos y deberes.

2. De aquí la necesidad ineludible de considerar la cuestión de la efectividad de estos derechos conjuntamente con la estrategia general de lucha contra la miseria, contra el hambre, contra la ignorancia, contra el subdesarrollo. Y esto, dadas las actuales condiciones de la América Latina, implica comprender la entrañable unidad que vincula la cuestión de los derechos humanos con el problema del subdesarrollo, de la explotación y de la injusticia, no sólo a nivel interno, sino también a nivel in-

ternacional, consecuencia de la trágica división de la humanidad en un mundo desarrollado y en un mundo en subdesarrollo explotado y marginado.

Es por ello que un análisis realista del tema de los derechos humanos en el mundo en desarrollo en general y en América Latina en particular, no puede separarse de la consideración de la necesidad de promover el desarrollo regional dentro del nuevo orden económico internacional¹⁹.

III

1. La atención del Derecho internacional a los derechos económicos, sociales y culturales de la persona humana es un aspecto concreto de la cuestión de los derechos humanos en general.

Es curioso observar cómo mientras que en el Derecho interno el reconocimiento de los derechos sociales fue posterior al de los derechos civiles y políticos, en el Derecho internacional ocurrió lo contrario, porque los derechos sociales fueron ya invocados en el artículo 427 del Tratado de Versalles de 1919, incluido en su parte XIII, que creó la Organización Internacional del Trabajo. Y el desarrollo del Derecho internacional del trabajo, entre 1920 y 1946, a través de las convenciones internacionales del trabajo, emanadas de las sucesivas conferencias generales, se realizó cuando no existía aún nada relativo a la promoción y protección de los derechos civiles y políticos a nivel internacional²⁰.

Es inmediatamente después del fin de la Segunda Guerra Mundial, del caso antes citado y de varios precedentes doctri-

¹⁹ Véase Raúl FERRERO, *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos* (E/CN.4/Sub.2/1983/L.59); José FIGUERES, *Algunos fundamentos económicos de los derechos humanos*, A/Conf./32 L.2 (Conferencia de Teherán); Resolución XVII de la Conferencia de Teherán; Héctor GROS ESPIELL, «El nuevo orden económico internacional. El derecho al desarrollo y los derechos humanos», *La protección internacional de los derechos humanos. Balance y perspectivas*, México, UNAM, 1983, pp. 86-106.

²⁰ Héctor GROS ESPIELL, *La Organización Internacional...*, cit., páginas 21 y ss.

nales y diplomáticos²¹, cuando se inició el proceso dirigido a la promoción y garantía internacional de los derechos económicos, sociales y culturales. La Carta de las Naciones Unidas hizo reiteradas referencias a los «derechos fundamentales del hombre» (preámbulo, párrafo 2), a «los derechos humanos» y a «las libertades fundamentales de todos» [arts. 1.3; 13.1.b); 55.c); 56; 62.2 y 68]. Y es evidente, por los antecedentes inmediatos del texto y por la interpretación contextual, que al referirse a los derechos humanos incluía en el concepto a los derechos económicos, sociales y culturales.

Cuando el 20 de diciembre de 1948 se adoptó por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en París, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que recogió expresamente este concepto amplio e integral de los derechos humanos (preámbulo, párrafos 2 y 4 y arts. 22 a 28)²², el Derecho internacional americano ya había llegado a afirmar igual criterio.

En abril de 1948, sobre la base de precedentes surgidos años antes²³, la Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá adoptó la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre que declaró derechos sociales, económicos y culturales (arts. XI a XVI), la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales y la Carta de Bogotá. Esta Carta de la Organización de los Estados Americanos invoca los derechos del hombre

²¹ G. GURVITCH, *La Declaration de des Droits Sociaux*, Nueva York, 1944; J. MARITAIN, *Les Droits de l'homme et la loi naturelle*, Nueva York, 1943. El proyecto de Declaración de los Derechos Internacionales del Hombre del Instituto de Derecho Internacional (sesión de Nueva York, 1929) no incluía a los económicos, sociales y culturales. Por el contrario, el proyecto del American Law Institute, de 1943, los incluyó, quizá por vez primera, en un proyecto de Declaración Internacional de Derechos Humanos (véase: JENKE, *op. cit.*, p. 59; véase también *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 243, essential human rights).

²² UNESCO, *Human Rights. Comments and Interpretation. A Symposium*, París, 1947 (ver sobre el tema especialmente las contribuciones de Jacques MARITAIN, Harold LASKI, Benedetto CROCE y Boris TCHECHKO); V. KARTACHKIM, *Economic, Social and Cultural Rights*; UNESCO, *Les dimensions internationales de Droits de l'Homme*, París, 1979. El estudio del proceso que llevó a la inclusión de los derechos económicos, sociales y culturales en la Declaración Universal de 1948, será hecho más adelante al estudiar concretamente el Sistema de las Naciones Unidas.

²³ Héctor GROS ESPIELL, *Le Système Interaméricain comme régime régional de protection des droits de l'homme*, Recueil des Cours, Académie de Droit International, 1975, t. II.

[arts. 5.j) y 13], con una concepción integral que —como resulta de los precedentes, de los otros dos textos relativos a la materia adoptados simultáneamente y de la propia Carta (artículos 28, 29 y 30)— comprende tanto los derechos civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales.

Es pues innegable que en 1948 estaba ya «obsoleta y superada la antigua concepción individualista de los derechos humanos que daba a éstos únicamente un contenido civil y político»²⁴.

La evolución posterior del Derecho internacional, con la Carta Social Europea de 1961, con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, con el Protocolo de Buenos Aires de modificación de la Carta de Bogotá [arts. 3.j), 16, 29, 30, 31, 43 a 47, 51.e), 112 y 150], con la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (art. 26), con los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y de UNESCO y con la Carta Africana de los Derechos de los Hombres y de los Pueblos (arts. 15 a 18), así como con el desarrollo normativo que resulta de la creciente acción de los diversos organismos internacionales en la materia, no ha hecho sino confirmar la ineludible y necesaria inclusión de la promoción y protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales en todo sistema internacional, sea universal o regional, de promoción y protección de los derechos humanos.

2. Esta promoción y protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales puede resultar, según los casos y circunstancias, de la armónica coordinación de procedimientos y formas orgánicas y procesales de tipo universal y de tipo regional.

Universalismo y regionalismo en materia de promoción y protección de los derechos humanos coexisten en Europa occidental, en América y en África²⁵ y, bajo una forma especial y atípica, también en Europa oriental²⁶.

²⁴ H. GROS ESPIELL, *La evolución...*, cit. p. 76.

²⁵ Keba, M'BAYE y Birame NDIAYA, «The Organization of African Unity», *The International Dimensions of Human Rights*, UNESCO, 1982, vol. 2, pp. 583-630; Abraham FALL, *El regionalismo en África*, Mundo Nuevo, Caracas, 1979, t. II, pp. 5-6.

²⁶ Adam LOPATKA, «Les pays socialistes et le régionalisme dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme»,

Incluso, con todas las reservas del caso, puede llegarse a decir que el Acta de Helsinki, emanada de la Conferencia sobre la Paz y la Seguridad en Europa, y los desarrollos posteriores, constituye una forma de protección internacional «regional» de los derechos humanos, que vincula —aunque sin un sistema propio de control— a todos los Estados europeos (menos Albania), a Canadá y a los Estados Unidos ^{26 bis}.

Creemos que esta coexistencia es positiva. Al respecto hemos dicho:

... el universalismo y el regionalismo de protección internacional de los derechos humanos no son fórmulas antitéticas y excluyentes. Por el contrario, constituyen dos maneras de encarar la protección y promoción internacional de los derechos humanos y que, cuando ello es práctica y políticamente posible, deben adecuarse para sumar sus ventajas —teniendo en cuenta sus limitaciones propias— para obtener un resultado mejor en función del objeto final: la defensa del hombre y la garantía y promoción de sus derechos y libertades.

Puede ser peligroso que sólo exista un régimen regional, por las presiones y las afinidades políticas en la región, que en ciertos casos pueden ser factores negativos para la acción internacional, pero no es conveniente, en principio, que sólo exista un sistema universal, ya que, en ciertas situaciones, esto puede dificultar la acción internacional que, a su vez, puede ser en ocasiones más eficaz por el contacto, la proximidad y las afinidades regionales.

Universalismo y regionalismo deben coexistir, en un proceso recíproco de cooperación y estímulo, del que mucho puede esperarse, para la corrección o la atenuación de los factores que disminuyen o atenúan la eficacia y efectividad de los sistemas internacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

Universalismo y regionalismo no deben encararse como fórmulas antitéticas, como una opción que plantea un dilema,

Droit Polonais Contemporaine, 1979; del mismo autor, *El regionalismo europeo en el área de la promoción y protección de los derechos humanos. El Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y la Cooperación en Europa*, Mundo Nuevo, Caracas, 1979, t. II, pp. 5-6.

^{26 bis} Héctor GROS ESPIELL, «Los derechos humanos en las relaciones Este-Oeste. El Acta de Helsinki», *Revista de Estudios Internacionales*, Madrid, vol. 4, núm. 2, abril-junio de 1983.

sino como procedimientos distintos, cada uno con ventajas y desventajas, que según los casos y en función de los elementos jurídicos aplicables y de la realidad de hecho existente, deben utilizarse teniendo en vista el único objetivo que necesariamente debe siempre considerarse: la mejor y más eficaz protección de los derechos y libertades del hombre ²⁷.

El equilibrio que debe existir entre la organización mundial y las organizaciones regionales, su complementariedad y su necesaria armonización, hacen que el debate abstracto y teórico sobre el regionalismo, como modelo de organización de la sociedad internacional, esté hoy superado, sea inconducente ²⁸ y nada tenga que hacer, en especial, respecto de la regulación a nivel internacional de la promoción y protección de los derechos humanos.

Esta necesaria armonización de las fórmulas internacionales, universales y regionales en materia de promoción y protección internacionales de los derechos humanos —cuyas dificultades, sin embargo, no pueden ocultarse— ²⁹ está expresamente reconocida en el Pacto de San José, cuyo preámbulo en su párrafo 4 invoca expresamente la Declaración Universal de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su opinión consultiva 1/82, aceptando esta tesis, expresó que: «el fondo mismo de la materia se opone a una distinción radical

²⁷ Héctor GROS ESPIELL, «Universalismo y regionalismo en la protección internacional de los derechos humanos», *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, UNESCO, México, 1981, pp. 15 y 20. Véase Karl VARAK, «La protection internationale des droits de l'homme dans la cadre des organisations regionales», *La Documentation Française*, París, 1973; Société Française pour le Droit International, *Regionalisme et Universalisme dans le Droit International Contemporain*, Padone, París, 1976; Thomas BUERGENTAL, «International and Regional Human Rights Law and Institutions. Some examples of the Interaction», *Texas International Law Review*, 1977, vol. 12, 1/2-3.

²⁸ J. A. CARRILLO SALCEDO, *El Derecho internacional en un mundo de cambio*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 85-87.

²⁹ M. TARDU, «The Protocol to the United Nations Convention on Civil and Political Rights and the Inter-American Systems. A Study of Coexisting Petition Procedures», *American Journal of International Law*, 1976; del mismo autor, «Quelques questions relatives à la coexistence de procédures universelles et régionales de plaintes individuelles dans le domaine des droits de l'homme», *Revue des Droits de l'Homme*, París, 1971.

entre universalismo y regionalismo. La unidad de naturaleza del ser humano y el carácter universal de los derechos y libertades que merecen garantía, están en la base de todo régimen de protección internacional»³⁰.

IV

1. La promoción y protección internacionales de los derechos económicos, sociales y culturales plantea problemas específicos de no fácil solución.

En primer término, y antes de analizar los procedimientos concretos que, teniendo en cuenta las características de estos derechos, ha encarado el Derecho internacional para su garantía y protección internacionales, es preciso fijar la atención en un problema previo.

La cuestión consiste en determinar si la obligación de los Estados de dedicar sus recursos económicos, dentro del máximo de sus posibilidades, a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de los seres humanos que habitan en su territorio, se traduce en el imperativo de adoptar un determinado sistema económico y social, una específica política económica y social.

Aunque la cuestión puede ser objeto de discusión en abstracto, en términos teóricos³¹ no creo que pueda seriamente plantearse ni con respecto al sistema internacional de las Naciones Unidas ni por lo que hace al sistema interamericano.

Al respecto, dije en mi segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia, presentado a la Comisión de Derechos Humanos en marzo de 1983:

Creo, asimismo, que toda política económica y social, así como las medidas concretas en aplicación de esa política adop-

³⁰ Opinión consultiva OC-1/82 del 24 de septiembre de 1982, «Otros tratados» objeto de la función consultiva de la Corte, párrafos 40-41, pp. 16-17.

³¹ Antonio CASESE, *Estudio del impacto de la ayuda y asistencia económica extranjera en el respeto de los derechos humanos en Chile*, E/CN.4/Sub.2/412, vol. 1, «La jurisdicción nacional y las políticas sociales y económicas de los Estados miembros», párrafos 33 a 41.

tadas por el Gobierno de un país han de traducirse en efectos en cuanto a los derechos económicos y sociales de las personas que viven en ese Estado.

Pero no pienso, en cambio, que la elección de una política económica determinada por un gobierno y la consiguiente adopción de las medidas necesarias para su instrumentación y aplicación —lo que constituye la materia propia de la acción de un Estado soberano, en una comunidad internacional que reúne a Estados con diferentes sistemas políticos, ideológicos, económicos y sociales— pueda considerarse, *a priori* y en sí misma, como una violación de los derechos económicos y sociales de la persona humana³².

En el sistema de Naciones Unidas «todo Estado tiene el Derecho inalienable de elegir su sistema político, económico, social y cultural»³³. Es pues evidente que puede elegir el sistema económico-social que desee y que, *a priori*, ningún sistema económico o social puede conceptuarse como violatorio de los derechos económicos, sociales y culturales de los seres humanos que constituyen la población de ese Estado.

Y en el sistema interamericano, pese a las características específicas de este sistema regional basado en la homogeneidad democrática de los Estados miembros³⁴, el derecho de cada Estado «a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica» (art. 16 de la Carta reformada), impide toda posibilidad de afirmar que un sistema económico adoptado por un Estado parte es, en sí, violatorio de los derechos humanos. A lo más que puede llegarse es a estimar que cualquiera que sea

³² Estudio del enviado especial de la Comisión de Derechos Humanos, profesor Héctor Gros Espiell, designado conforme a la resolución 1982/33 de la Comisión del 11 de marzo de 1982, sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia, E/CN.4/1903/22, párrafo 33.

³³ Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General; Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, artículo 2, Resolución 3281 (XXIX). Véase Héctor Gros Espiell, *El derecho a la libre determinación de los pueblos. Aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas*, E/CN.4/Sub.2/405/Res.1, Nueva York, 1979, párrafos 135, 152 y 158.

³⁴ Héctor Gros Espiell, «La democracia y la promoción y protección de los derechos humanos», *El Sistema Interamericano. Estudios en homenaje a Carlos Dunshee de Abranches* (en prensa).

el sistema económico-social adoptado, su aplicación ha de realizarse teniendo en cuenta el necesario respeto de «los derechos de la persona humana y los principios de la moral universal» (art. 16 citado). Naturalmente, el «libre desenvolvimiento» de su vida económica, social y cultural a que tiene derecho todo Estado americano, como expresión del derecho a la libre determinación de su pueblo, dada la entrañable e íntima relación entre el derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos, implica una decisión autónoma y libre del pueblo de ese Estado³⁵, adoptada sin ninguna coacción o violencia interna ni intervención externa y sin que se hayan violado los derechos políticos de sus ciudadanos, expresión en nuestro sistema regional del principio de la necesaria organización de los Estados del continente «sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa» [art. 3.d) de la Carta reformada de la Organización de Estados Americanos].

2. Las características de los derechos económicos, sociales y culturales y el tipo de obligaciones internacionales que el Estado contrae a ese respecto, como consecuencia del deber de promoverlos y de garantizarlos (art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas y art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), determinan necesariamente un sistema de protección distinto al que puede existir respecto de los derechos civiles y políticos³⁶. Es imposible, en el actual grado de evolución del Derecho, tanto interno como internacional, pensar en el establecimiento de un sistema de control y protección análogo al existente en materia de derechos civiles y políticos. Y esto es así porque algunos derechos, que a veces se ubican dentro de los económicos, sociales y culturales, pero que poseen características diferentes (por ejemplo, Derecho de propiedad, libertad sindical, libertad de trabajo, libertad de enseñanza), pueden, y en muchos casos tienen, ante el Derecho internacional positivo, formas o

³⁵ Héctor GROS ESPIELL, «El derecho a la libre determinación de los pueblos y los derechos humanos», *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense, Instituto de Derechos Humanos, vol. 1, 1982.

³⁶ El estudio de los antecedentes de la elaboración de los pactos internacionales y de los instrumentos del sistema europeo prueba concluyentemente esta afirmación. B. G. RAMCHARAN, *International Law and Fact-Finding in the Field of Human Right*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1982, pp. 9-11.

procedimientos de protección iguales, similares o análogos a los de los derechos civiles y políticos.

Por eso, para los derechos económicos, sociales y culturales, con la salvedad antes hecha, el sistema de control y protección internacional ha de fundarse en la remisión de informes, por los Estados partes en el correspondiente sistema internacional, en que se describa la forma en que se da cumplimiento a la obligación que a ese respecto han asumido, al análisis de los informes, de la manera más eficaz y exhaustiva posible, por órganos especialmente aptos para esa labor y con el envío de recomendaciones y observaciones a los Estados por el órgano de examen o por otro u otros órganos del sistema internacional correspondiente.

La comprobación y análisis directo de los hechos expuestos en los informes, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, por parte del órgano u órganos internacionales encargados del control, puede llegar a tener una importancia muy grande para la eficacia del sistema internacional universal o regional, competente.

El procedimiento basado en la revisión y análisis de informes es el que hasta hoy se ha dado en la familia de las Naciones Unidas y en el Consejo de Europa, con distintos grados de precisión, severidad y eficacia. En la parte correspondiente del presente informe se estudiarían estos procedimientos y experiencia que de ellos resulta.

V

1. El análisis de la cuestión de la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema de las Naciones Unidas, implica el estudio de una materia extensa y compleja. Aunque no es posible, dentro de los límites de este informe, realizar su tratamiento integral, se intentarán describir, en una visión esquemática y panorámica, sus elementos esenciales. Para ello será necesario referirse no sólo a la cuestión en las Naciones Unidas propiamente dichas, sino también a la acción de los organismos especializados que poseen atribuciones «relativas a materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario...» (art. 57 de la Carta), estrictamente vinculadas a la competencia de la Organización de las Naciones Uni-

das, propiamente dichas, de promover «el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos» [art. 55.c)], propósito cuya realización «todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente en cooperación con la Organización» (art. 56).

La acción de los organismos especializados de las Naciones Unidas, especialmente de algunos de ellos, en materia de promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se incluyen en el ámbito de su competencia, es de especial significación y de creciente importancia. Por ello debe ser objeto de un expreso tratamiento.

2. La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948 (Resolución 217 [III]), hace especial referencia a los derechos económicos, sociales y culturales (arts. 22 a 28).

La inclusión de esta categoría de derechos —frente a la conjunción del precedente constituido por ciertos proyectos de carácter internacional con las iniciativas de algunos países que recogían, en especial, los resultados de las experiencias constitucionales y legislativas en la materia, cumplidas después de 1917—, no fue fácil. Es el resultado de una compleja y difícil negociación política. El debate, como recuerda CASSIN, estuvo dominado

por el problema del equilibrio a establecer entre los derechos y libertades civiles y cívicas de una parte, tradicionalmente aceptados como innatos e inalienables, y los derechos económicos, sociales y culturales de otra, cuya importancia exige una formulación que no sea ni aplastante para el cuerpo social ni asfixiante para el individuo beneficiario³⁷.

No tiene ahora sentido recordar la historia de la elaboración de estas normas de la Declaración Universal, especialmente del esencial artículo 22. Pero sí cabe recordar que la idea de la naturaleza y efectos de la Declaración ha evolucionado de manera fundamental. Adoptada en 1948 con algunas abstenciones, con la convicción de que constituía sólo un ideal moral y político y

³⁷ René CASSIN, *Le texte de la Déclaration Universelle*, Lumen Vitae, vol. XXIII, núm. 4, 1968, pp. 600-607.

no un texto dotado de obligatoriedad jurídica, se ha entendido —sobre todo después de 1968, en que la Proclamación de Teherán afirmó que la Declaración «enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional» (párrafo 2)— que posee una fuerza obligatoria y vinculante³⁸. Y esto, con diversos argumentos y por diferentes razones jurídicas y políticas, se acepta hoy de manera prácticamente unánime.

El artículo 22 de la Declaración Universal, que CASSIN, en cuanto al tema que examinamos, ha llamado texto *chapeu (umbrella)*³⁹, dice:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Sólo nos interesa destacar que este artículo atribuye a toda persona, en cuanto miembro de la sociedad, el derecho a obtener, «mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales...». Conceptúa así los derechos económicos, sociales y culturales como derechos cuyos titulares son las personas; pero al decir «como miembros de la sociedad», destaca el carácter eminentemente social que poseen. Su satisfacción sólo puede lograrse mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, pero la relatividad del derecho a su plena satisfacción deriva de la necesaria referencia a las posibilidades de los recursos de cada Estado.

Esta forma de situar la cuestión es la que ha predominado en todos los textos posteriores y se mantienen, todavía hoy, como marco para considerar la cuestión.

³⁸ L. VERDOOT, *Naissance et Signification de la Declaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain-París, 1963. El análisis de esta cuestión y la referencia a la bibliografía pertinente en Héctor GROS ESPIELL, «La evolución...», *cit.*, pp. 77-79.

³⁹ René CASSIN, *Le texte...*, *cit.*, p. 608.

La Declaración enuncia el derecho a la seguridad social (artículo 22); al trabajo; a la libre elección del trabajo; a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (art. 23.1); a igual salario por trabajo igual (artículo 23.2); a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, lo mismo que a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otras medidas de protección social (art. 23.3); a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (art. 23.4); al descanso; al disfrute del tiempo libre; a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones pagadas (art. 24); a un nivel de vida adecuado (art. 25.1); a que la maternidad y la infancia gocen de cuidados y asistencias especiales, sin que sea posible la discriminación entre los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio (art. 25.2); a la educación (art. 26); a tomar parte en la vida cultural de la comunidad (art. 27.1); y a la protección de los intereses morales y materiales que le corresponden a los autores por sus producciones científicas, literarias o artísticas (art. 27.2).

Finalmente, es preciso hacer referencia al artículo 28, que atribuye a toda persona el «derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamadas en esta Declaración se hagan plenamente efectivas». Esta norma, criticada por muchos autores como utópica e insólita⁴⁰, tiene sin embargo una importancia y una posible proyección teórica y política que aún no ha sido explotada plenamente⁴¹. Afirma la necesidad, para que los derechos humanos puedan realizarse, de un orden social e internacional adecuado. Es decir, de un orden en el que existan las condiciones para que esos derechos sean práctica y efectivamente posibles, cuestión a la que ya nos hemos referido (cap. II.1) y, esto es importantísimo, proclama que toda persona tiene derecho a que ese orden exista. Utópica o no, esta forma de considerar la cuestión es de capital importancia, no sólo teóricamente, sino incluso con un enfoque práctico, porque la utopía ha sido y es, en ciertas condiciones históricas, un motor insustituible del progreso y la evolución

⁴⁰ G. VEDEL, «La Declaration Universelle des Droits de l'Homme», *Droit Social*, vol. 12, diciembre de 1949, p. 381; G. LYON-CAEN, *La Declaration Universelle des Droits de l'Homme*, *Cahiers Laiques*, núm. 29, 1955, pp. 1-23.

⁴¹ M. ROBBIAN, *The Universal Declaration of Human Rights: Its Origins, Significance and Interpretation*, 2.ª ed., Nueva York, 1958, p. 140.

política, ideológica, económica, social y jurídica de la humanidad⁴².

Naturalmente, la Declaración Universal no contiene, y no puede contener por su naturaleza, nada con respecto a los órganos o a los procedimientos para la promoción, control y protección de los derechos enumerados en general y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

3. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, proclamada por la Asamblea General el 11 de diciembre de 1969 (Resolución 2542), contiene una enumeración de los derechos sociales de la persona, encarados en su relación con el progreso y desarrollo social, condición ineludible para su existencia y evolución positiva.

4. El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, constituyó la actualizada expresión convencional —la traducción a un texto normativo internacional con la forma de un tratado multilateral, capaz de generar obligaciones concretas y específicas, con un procedimiento de examen y control internacional, para los Estados partes— de las normas definitorias y enunciativas proclamadas en la Declaración Universal con respecto a esta categoría de derechos humanos.

La decisión de elaborar dos pactos —uno para cada tipo de derechos, que se adoptó sin perjuicio de afirmar la unidad conceptual de todos los derechos humanos, extremo reconocido expresamente en el preámbulo de ambos pactos— se debió, en el largo proceso cumplido entre 1949 y 1966, a la comprensión de la necesidad de establecer distintos procedimientos de control y protección internacional para los derechos civiles y políticos y para los derechos económicos, sociales y culturales. Este enfoque realista, considerado el momento histórico que entonces se vivía y que aún se vive con referencia al tema, obligó, además, a resolver la cuestión del sistema de aplicación y control internacional de los derechos civiles y políticos mediante la adición de un Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Esto no ha sido necesario en el ámbito regional; sin em-

⁴² Sobre la cuestión de la utopía en el derecho y en la política internacionales: Héctor GROS ESPIELL, «Luis Alberto de Herrera, realismo, idealismo y ficción en política exterior», *Hoy es historia*, Montevideo, núm. 1, 1983.

bargo, tanto el sistema europeo como el americano no sólo establecen un régimen de control internacional diferente para los derechos civiles y políticos y para los derechos económicos, sociales y culturales, sino que, con respecto de los primeros, han debido prever sistemas distintos según el tipo de obligaciones que los Estados partes asumen a su respecto (Convención Europea: arts. 24, 25 y 46; Convención Americana: arts. 44, 45 y 62).

Adoptado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por la Asamblea General en 1966, entró en vigor en 1976 al obtener el número de ratificaciones o adhesiones requeridas por su artículo 27.

Haremos a continuación un breve resumen de las obligaciones que a los Estados partes impone y de los derechos que enuncia, agregando los comentarios y reflexiones que esta enumeración sugiere, el procedimiento de control y protección y la experiencia cumplida hasta hoy al respecto.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comienza con la afirmación del derecho a la libre determinación (art. 1.º), en una norma análoga a la existente en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Las obligaciones de los Estados partes en el Pacto se establecen, en lo esencial, en el párrafo 1 del artículo 2.º, que dice:

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

El principio de no discriminación se afirma en el párrafo 2 del artículo 2.º y en el artículo 3.º

El artículo 4.º regula los posibles criterios utilizados para la limitación de los derechos económicos, sociales y culturales, y el artículo 5.º establece un principio interpretativo aplicable expresamente a esta categoría de derechos.

La parte III del Pacto (arts. 6.º a 15) enumera los derechos protegidos. Estos derechos son: derecho al trabajo (art. 6.º), derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 7.º), derecho a fundar sindicatos, a integrar federaciones o confederaciones sindicales nacionales o internacionales, a que éstas actúen sin obstáculos ni limitaciones, al derecho de huelga «ejercido de conformidad con las leyes de cada país» (art. 8.º), a la seguridad social (art. 9.º), derechos derivados de la consideración de «la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad» (art. 10), a un nivel de vida adecuado para toda persona y su familia (art. 11), al nivel más alto posible de salud física y mental (art. 12), a la educación (arts. 13 y 14) a participar en la vida cultural, a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y a beneficiarse de los intereses morales y materiales que le corresponda al autor por la producción científica, literaria o artística (art. 15).

Estos derechos dan lugar, en el Pacto, a largos enunciados y a la afirmación de muchas de las consecuencias específicas que de su reconocimiento genérico y global se derivan.

Hay que señalar que el derecho de propiedad, que está incluido en la Declaración Universal (art. 17), no se encuentra ni en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ni en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Es preciso, además, recordar que el Pacto de Derechos Civiles y Políticos trata también del derecho de sindicación y la libertad sindical (art. 22), de lo referente a la familia como elemento natural y fundamental de la sociedad (art. 23), de la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio (art. 8), del derecho de todo niño a las medidas de protección que su condición de menor requiere tanto por parte de la familia como de la sociedad y del Estado (art. 24), de la libertad de los padres, y en su caso de los tutores legales, para garantizar que los hijos reciban la educación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 18.4) y de los derechos de las minorías, entre los que se incluye expresamente el de «tener su propia vida cultural» (art. 27).

La parte IV del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en lo esencial, y con excepción de los artículos 24 y 25, trata del sistema de control y protección. Este sistema es la consecuencia de las obligaciones que los Estados partes adoptan

en el artículo 2.º, con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales de las personas.

El sistema de protección del Pacto, se concreta y materializa en la obligación de remitir informes. El párrafo 1 del artículo 16 dispone:

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

El artículo 16, párrafo 2, y los artículos 17 a 22, se refieren a la presentación y discusión de estos informes (arts. 16.2, 17, 18, 19 y 20) y a las consecuencias que de su consideración se pueden derivar (arts. 21 y 22). El artículo 23 trata de «las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el Pacto». Estas medidas incluyen la:

... conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Los artículos 24 y 25 regulan una materia ajena al procedimiento de control y la parte V (arts. 26 a 31) se refiere a la firma, ratificación, adhesión, entrada en vigor, enmiendas y textos del Pacto.

Es evidentemente útil precisar algo en lo que se refiere al régimen de los informes y a las conclusiones que se derivan de la experiencia cumplida hasta hoy.

Este régimen se basa en la presentación obligatoria de informes al secretario general, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social y a los organismos especializados correspondientes (art. 16.2). Estos informes deberán cumplir con las pautas fijadas por el Pacto (art. 17). Se prevén acuerdos con los organismos especializados competentes respecto de estos informes (art. 18).

La Comisión de Derechos Humanos no tiene una competencia directa con referencia a la consideración o análisis de estos informes. El artículo 19 sólo dispone al respecto:

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten los Estados conforme a los artículos 16 y 17 y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Los Estados partes pueden presentar observaciones, pero con la limitación conceptual fijada por el artículo 20, que dice:

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

A la Asamblea General pueden llegar informes de ECOSOC, con recomendaciones de carácter general, resultado de los informes de los Estados partes (art. 21), y el ECOSOC puede señalar, según el artículo 22, a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, de:

... sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Hay que observar, en primer lugar, que nada tiene que hacer en cuanto a la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales el Comité de Derechos Humanos y Políticos, y que salvo la competencia tangencial y eventual establecida por el

artículo 19 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tampoco interviene directamente la Comisión de Derechos Humanos.

De tal modo, el sistema reposa, prácticamente en forma exclusiva, en la consideración de informes por el ECOSOC.

Y esta consideración —por falta de métodos, por improvisación o por otras causas, ya que no hay un procedimiento adecuado, ni una regulación que asegure el análisis y comentario serio y crítico de los informes— ha resultado inoperante y absolutamente ineficaz para cualquier forma de controlar.

El estudio que está realizando UNITAR al respecto, bajo la dirección de un equipo del profesor Sohn y con colaboración de algunos expertos, entre los que tengo el honor de contarme⁴³, muestra la increíble incapacidad con que ha actuado este sistema y cómo se han desperdiciado hasta hoy las posibilidades —pocas, pero existentes— que brinda la letra del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La acción del ECOSOC al respecto, y la exclusión de la Comisión de Derechos Humanos, son ejemplos de lo que no debe hacer en materia de control de cumplimiento de las obligaciones de los Estados respecto de esta categoría de derechos.

Luego veremos cómo el sistema de control de la aplicación de los derechos enumerados en la Carta Social Europea y de las convenciones y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo son, al contrario, una demostración de cómo un sistema de informes obligatorios y periódicos puede llegar a constituir la base de un régimen relativamente eficaz de control y

⁴³ Unitar-American Society of International Law, *Guide to Investigation of the Covenant of Economic, Social and Cultural Rights*. Sobre el problema de la aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, véase José Antonio CORRIENTE, «Córdoba, España, y las convenciones internacionales de protección de los derechos humanos», *Anuario de Derecho Internacional*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1976, t. III; E. SCHWELB, «Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *Revue des Droits de l'Homme*, vol. 1-3; B. G. RAMCHARAM, «Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», *Netherlands International Law Review*, 1972, 2, t. XXIII; Marc SCHREIBER, *La Pratique Récente des Nations Unies dans le Domaine de la Protection des Droits de l'Homme*, Recueil des Cours, Académie de Droit International, 1975, II.

protección internacional del respeto de las obligaciones de los Estados con referencia a los derechos económicos, sociales y culturales.

Por lo demás, es preciso reconocer que, si han habido en el mundo avances y adelantos en los últimos años en materia de realización de los derechos económicos, sociales y culturales⁴⁴ —y es posible que estos avances aunque parciales y limitados hayan existido, pese a la innegable realidad de una humanidad dominada por el espectáculo mayoritario del hambre, el desempleo, la explotación, la injusticia y la ignorancia—, es debido al esfuerzo nacional, a la cooperación internacional y a la fuerza de una opinión pública internacional cada día más consciente e informada, y no a los efectos del sistema de control —ineficaz e inoperante— establecido por el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

5. Sin duda el más antiguo, experimentado y eficaz sistema de protección internacional de derechos sociales es el existente en la Organización Internacional del Trabajo.

A partir de 1919, sobre la base de su Constitución, de la Declaración de Filadelfia, de los convenios y recomendaciones internacionales del trabajo y de la acción resultante de la Conferencia General, del Consejo de Administración y del Comité de la Libertad Sindical, así como consecuencia de la labor de los órganos subsidiarios y de los procedimientos que se han ido estableciendo, la OIT ha llegado a elaborar un sistema pragmático y eficaz, flexible y práctico, para el control y protección internacional de los derechos sociales que la Organización debe promover y defender.

Ya el preámbulo de la parte XIII del Tratado de Versalles afirmaba que la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social. Esta idea de la relación entre la justicia social —es decir, entre el resultado del reconocimiento y la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales indisolublemente unidos con las libertades civiles y políticas del hombre— y la paz, no era entonces una novedad doctrinaria. Pero sí era, en cambio, novedoso establecer convencionalmente un sis-

⁴⁴ Manouchahr, GANJI, *The Realisation of Economic, Social and Cultural Rights: Problems, Policies*, United Nations, Nueva York, 1975.

tema internacional fundado en esta idea, con un mecanismo práctico y eficaz para impulsar internacionalmente el progreso y la justicia social en todas las naciones.

Todo el sistema constitucional de la OIT reposa en la idea del necesario respeto y garantía de la libertad humana, de la que la libertad sindical es un aspecto particular, especialmente señalado. Sin el respeto a esta libertad y, concretamente, sin la existencia de una real libertad sindical, no es posible concebir la consagración de los derechos económicos y sociales establecidos para obtener la justicia en materia social y laboral.

Los principios, criterios y normas de la Constitución de la OIT sobre los derechos humanos en general y la libertad sindical en particular, han sido reafirmados, precisados o desarrollados en diversos convenios, recomendaciones y resoluciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo.

Los convenios de la OIT son, por razón de la materia que regulan, instrumentos internacionales destinados a obtener el respeto y la observancia, por los Estados que los ratifican, de ciertos derechos económicos y sociales concebidos en el marco general de los derechos de la persona. El cuerpo de normas, resultante de los convenios aprobados hasta hoy, que constituye un verdadero código internacional del trabajo, aunque dirigido esencialmente a la definición, defensa y promoción de los derechos del trabajador, es un sistema fundado en la idea general de la necesidad de la protección y regulación internacional de los derechos económicos y sociales de todos los seres humanos. De aquí que aunque todo el sistema de la OIT puede, desde cierto punto de vista restrictivo, considerarse un desarrollo del «derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias», afirmado por el artículo 7.º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es posible también concebirlo desde un enfoque más general y, en este sentido, puede decirse que prácticamente todos los derechos económicos y sociales y, directa o indirectamente, muchos derechos civiles y políticos, han sido objeto de regulación por los convenios internacionales del trabajo.

La acción cumplida por la Organización Internacional del Trabajo en materia de derechos humanos en general, y con referencia a los derechos económicos y sociales en especial, ha tenido una significación y una importancia excepcionales. No sólo

por lo que el sistema establecido en la materia por la constitución del organismo, los convenios internacionales del trabajo y las recomendaciones ha significado en sí mismo y por el valor de la obra cumplida por los órganos de la Organización para aplicarlo efectivamente, sino también por la influencia de todo ello en la aceptación, prácticamente universal hoy, de ciertas ideas, por la proyección que los criterios y principios afirmados por la OIT han tenido en los sistemas constitucionales y legales de muchísimos Estados y por el valor del ejemplo de la Organización Internacional del Trabajo, en cuanto antecedente y modelo, para múltiples y diversas iniciativas, algunas de ellas ya culminadas y en pleno vigor, dirigidas a establecer regímenes internacionales de protección de los derechos de la persona.

De igual modo, la influencia del sistema que en la materia ha creado la OIT sobre los diversos instrumentos internacionales, tanto de carácter universal como regional, relativos a la protección internacional de los derechos humanos, es de gran significación.

Esta influencia existió incluso con respecto a la Carta de las Naciones Unidas, ya que es sabido que las referencias a los derechos humanos y las libertades fundamentales que la Carta hace, a diferencia del silencio del Pacto de la Sociedad de Naciones sobre la cuestión, tuvo en cuenta el ejemplo de la OIT y, en especial, el cercano modelo de la Declaración de Filadelfia, adoptada justamente en 1944, para determinar los fines y objetivos de la Organización ante el nuevo mundo internacional que se vislumbraba como consecuencia del próximo fin de la Segunda Guerra Mundial.

Sin hacer una enumeración exhaustiva, es preciso recordar que las referencias enumerativas que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 hace a los derechos económicos y sociales, debe mucho al ejemplo de la OIT y al *corpus iuris* de la justicia social, que ya entonces resultaba de los diversos instrumentos elaborados en la Organización. Es también evidente que el sistema de control basado en informes periódicos establecido por el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Culturales de 1966, así como otras disposiciones de los dos pactos internacionales de derechos humanos, en especial las referentes a la libertad sindical y los derechos de los trabajadores, se inspiran directamente en el ejemplo dado por la OIT.

Lo mismo puede decirse respecto de la influencia de este modelo sobre el sistema actualmente vigente en las Naciones Unidas relativo a las comunicaciones individuales sobre violación de derechos humanos y con referencia a la cooperación entre las Naciones Unidas y la Organización, en cuanto a las denuncias sobre violación del derecho a la libertad sindical.

En términos generales, la previsión en múltiples sistemas internacionales de un mecanismo de protección de los derechos humanos, la existencia en muchos de estos regímenes de órganos integrados por miembros independientes, designados a título individual, para conocer en las denuncias, y los procedimientos de investigación internacional para estudiar, incluso *in loco*, las denuncias por violación de derechos humanos, son extremos que se originan en el ejemplo de la Organización ginebrina.

Con relación a los instrumentos regionales, la Carta Social Europea de 1961 fue adoptada luego de un complejo proceso en el que la OIT cumplió una intervención determinante y de naturaleza muy particular. En otros muchos aspectos del sistema europeo de protección internacional de los derechos humanos se tuvo en cuenta este precedente, como es el caso, en especial del Código Europeo de Seguridad Social.

Asimismo, se ha señalado la significación que tuvo el sistema de la OIT en el proceso de elaboración de la Convención Árabe de Normas de Trabajo de 1967.

Por último, en cuanto al sistema regional americano de protección de los derechos humanos, tanto la integración de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como el sistema respecto de las comunicaciones individuales y de los informes dirigidos a la Comisión, así como diversos estudios de la Comisión sobre la libertad sindical, están indirectamente inspirados en la OIT.

Los mecanismos de control aplicables al conjunto de las convenciones y recomendaciones pueden clasificarse en dos grupos.

Un primer grupo está constituido por el control permanente de oficio por medio de los informes o memorias enviados por los gobiernos. Este sistema de informes periódicos, establecido por la Constitución en sus artículos 19 y 22, se integra con las siguientes obligaciones de remitir esos textos que los gobiernos han asumido:

a) Envío de informes o memorias sobre las medidas adoptadas para someter los convenios y recomendaciones a las autoridades competentes dentro de los dieciocho meses de su adopción.

b) Remisión, con respecto a los convenios ratificados, de informes anuales, en la práctica bianuales, sobre las medidas adoptadas para ejecutarlos.

c) Envío, en lo que se refiere a los convenios no ratificados y las recomendaciones, de informes, en los períodos fijados por el Consejo de Administración sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales, exponiendo las dificultades que han impedido o retardado la ratificación de los convenios o la aplicación de las recomendaciones.

Dos órganos existen para analizar estos informes: la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de la Conferencia General de Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

La Comisión de Expertos, establecida en 1927, se compone de personalidades de reconocida competencia y de completa independencia, designadas por el Consejo de Administración a propuesta del director general. Sus miembros son elegidos a título personal y no dependen de los Estados de los que son nacionales.

Se compone en la actualidad de 18 expertos originarios de diversas regiones del mundo. Se designan por tres años y en general son indefinidamente reelectos.

La Comisión, pese a no ser un tribunal, cumple funciones de naturaleza en cierta forma jurisdiccional, ya que debe analizar la conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las normas de la Constitución y de los convenios.

La Comisión elabora comentarios particulares referentes a cada Estado, relativos a la ejecución de sus obligaciones internacionales derivadas de la Constitución y de los convenios. Estos comentarios pueden contener observaciones o solicitudes de información complementaria, que se envían directamente a los gobiernos. Pero, además, la Comisión de Expertos establece cada año un estudio de conjunto relativo a una materia determinada, sobre la base de memorias pedidas a todos los Estados en esa

materia. Estos pedidos de informes se dirigen a todos los Estados, hayan o no ratificado los convenios pertinentes. En los últimos años, tales estudios se han dirigido a los convenios más directamente vinculados con los derechos del hombre. Así, en 1974 se estudiaron los convenios sobre la discriminación (números 100 y 111); en 1973 el análisis se refirió a la libertad sindical y a la negociación colectiva; en 1962 y 1968 al trabajo forzoso; en 1963 y 1971 a la duración del empleo, y en 1975 a la igualdad en la remuneración.

La Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo es designada anualmente por la propia Conferencia. Se integra por representantes de los gobiernos, de los empleados y de los trabajadores y su cometido es examinar, sobre la base del informe del Comité de Expertos, la aplicación de los convenios y recomendaciones.

Cuenta en los últimos años, aproximadamente, con más de cien integrantes. Invita a los gobiernos a someterle explicaciones sobre las divergencias u observaciones señaladas en el Informe de la Comisión de Expertos. Estas respuestas pueden ser escritas u orales y se incluyen en el informe dirigido a la Conferencia.

En estos años, para poder cumplir con su labor, selecciona las observaciones que juzga más importantes o graves entre las referidas en el informe del Comité de Expertos, y es en torno de ellas que se efectúa el debate en la Comisión y elabora el informe a la Conferencia. En su informe la Comisión, a partir de 1957, clasifica las omisiones y recomendaciones encontradas en la aplicación de los convenios y recomendaciones por parte de los gobiernos. La inclusión de un país en esta lista no constituye una sanción, sino que se dirige a instar en la búsqueda de soluciones. La inclusión en esta lista especial se ha ido considerando como una fórmula dirigida, en consecuencia, a imponer una sanción moral, y su efecto ha sido sumamente positivo para provocar la búsqueda y el encuentro de fórmulas de arreglo satisfactorias.

Dentro de este grupo de mecanismos, constituidos por el control permanente de oficio, deben incluirse los contactos directos con los gobiernos. Se trata de un procedimiento establecido en 1968 para completar y perfeccionar los procedimientos de la Comisión de Expertos y de la Comisión de la Conferencia y que permite discutir con los gobiernos, por medio del envío de uno

o varios expertos independientes o de funcionarios de la Oficina, las cuestiones indicadas en los informes de las dos comisiones a efecto de ayudar a encontrar una solución rápida y práctica. Mientras duran los contactos directos se suspende la consideración del caso en los órganos de control antes mencionados. Este procedimiento, fundado en el acuerdo entre la OIT y el gobierno interesado, ha dado excelentes resultados.

El procedimiento de contactos directos ha ayudado a evitar que en la práctica estas divergencias iniciales lleguen a plantear diferencias insolubles.

La aplicación de este sistema de control ha permitido llegar a resultados altamente positivos. Cada año la Comisión de Expertos comprueba los progresos realizados para resolver las situaciones señaladas. La conclusión a extraer es que este sistema de control de los convenios ratificados, que incluye naturalmente el control de los convenios referentes de manera más directa a los derechos humanos, ha tenido a través de diez años de funcionamiento un éxito digno de destacar y ha contribuido eficazmente, dentro de los límites de las posibilidades internacionales actuales, a proteger los derechos de la persona.

Un segundo grupo de procedimientos, siempre dentro de los mecanismos aplicables al conjunto de convenios y recomendaciones, está formado por las procedimientos contenciosos.

El procedimiento de queja establecido por la Constitución en sus artículos 26 a 34, es el más formal de los mecanismos de control. La queja puede ser presentada por cualquier Estado miembro contra otro miembro que a su parecer no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado (art. 26.1). La presentación de la queja no está subordinada a la existencia, en el caso del demandante, de un perjuicio directo sufrido por él o por sus nacionales. Existiría, por tanto, un interés jurídico de todos los Estados miembros en que se respeten, por todos los miembros, los convenios internacionales de trabajo. Este mismo procedimiento puede iniciarse por el Consejo de Administración, de oficio, o en virtud de una queja presentada por uno o varios delegados a la Conferencia (art. 26.4). Cuando se presenta una queja. El Consejo de Administración puede ponerse en relación con el gobierno demandado invitándolo a formular una declaración al respecto.

Pero, asimismo, el Consejo de Administración puede, ya sea porque no reciba en plazo prudencial una respuesta satisfactoria o porque estime que no es pertinente comunicar primero al gobierno querellado la queja, nombrar una comisión de investigación. La comisión a la que el gobierno debe brindar todas las informaciones requeridas, presenta un dictamen al Consejo. El gobierno, en un plazo de tres meses, debe expresar si acepta las recomendaciones de la Comisión o, en caso contrario, si desea someter el diferendo a la Corte Internacional de Justicia que se pronuncia en definitiva.

El segundo procedimiento contencioso, siempre dentro de los mecanismos generales para promover y vigilar el cumplimiento de todas las convenciones de la OIT, es el de las reclamaciones, previsto por los artículos 24 y 25 de la Constitución.

Pueden ser presentadas por organizaciones de empleadores o de trabajadores contra un Estado que, a su juicio, no asegure de manera satisfactoria la ejecución de un convenio que ha ratificado. Este tipo de reclamación debe ser examinado en primer lugar por un Comité de tres miembros y luego por el Consejo de Administración.

Desde 1939 el Consejo estableció el criterio, seguido después invariablemente, de que si la organización reclamante retira su reclamación ello no apareja la clausura del asunto. Este criterio, dirigido a impedir los efectos de posibles presiones contra las organizaciones reclamantes, confirma el carácter, basado en el interés general y público, que tiene este procedimiento.

El segundo grupo de mecanismos, como ya hemos indicado, podría estar constituido por aquellos dirigidos especialmente a la protección de la libertad sindical.

El más importante de estos procedimientos fue establecido por la OIT en 1950, luego de un acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas que, por la resolución 277 sobre los derechos sindicales del 17 de julio de 1950, aceptó formalmente, en nombre de las Naciones Unidas, los servicios de la OIT en la materia.

Este procedimiento completa los mecanismos de tipo general ya analizados. Se funda en la presentación de quejas que pueden emanar de gobiernos o de organizaciones de empleadores o trabajadores, caso este último que es el más frecuente.

Quizá la característica más interesante de estos procedimientos es que las quejas pueden ser dirigidas incluso contra Estados que no han ratificado los convenios (núms. 87 y 88) sobre la libertad sindical. Con respecto a estos Estados, la aplicación de estos procedimientos se basa en el hecho de que el deber de respetar el derecho a la libertad sindical deriva directamente de la Constitución de la OIT, que afirma de manera expresa dicho principio.

Estos procedimientos se cumplen mediante la acción de dos órganos: el Comité de la Libertad Sindical y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical.

El Comité de la Libertad Sindical —órgano que es nombrado, de su seno, por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y se compone de nueve miembros: tres gubernamentales, tres empleadores y tres trabajadores—, en razón de la naturaleza cuasi judicial de sus funciones, sigue un procedimiento organizado para asegurar la imparcialidad de sus labores.

La continuidad de su obra resulta de que en casi veinticinco años de acción ha tenido sólo dos presidentes, cuyos nombres bastan para demostrar la jerarquía que se le ha reconocido: hasta 1961, Paul Ramadier, y desde entonces hasta hoy, Roberto Ago.

El Comité trabaja a base de expedientes, pero en dos o tres ocasiones se ha realizado por una personalidad independiente acompañada de un funcionario de la Oficina, una verificación *in loco* de los hechos alegados.

Originariamente, el Comité fue concebido como un órgano encargado de proceder a un examen preliminar de las quejas para recomendar al Consejo de Administración cuáles de ellas merecían ser remitidas a la Comisión de Investigación y Conciliación, órgano cuya labor estudiaremos luego. Posteriormente se procedió a asignar al Comité la competencia de analizar las quejas en cuanto al fondo y presentar al Consejo de Administración un informe con propuestas y, eventualmente, con recomendaciones a los gobiernos interesados. Generalmente el Consejo aprueba sin discusión estas recomendaciones.

La Comisión de Investigación y Conciliación en Materia de Libertad Sindical es un órgano establecido en 1950. Se integra con personalidades independientes designadas por el Consejo de

Administración a propuesta del director general de la Oficina Internacional del Trabajo. Llamada a examinar las quejas por violación de la libertad sindical, la Comisión tiene esencialmente una competencia de investigación; pero puede también examinar, con el acuerdo del gobierno interesado, los asuntos que se presenten con la finalidad de resolverlos por medio de un acuerdo. En principio, un caso no puede ser sometido a la Comisión si no es con el acuerdo del gobierno interesado. Los primeros gobiernos a los que se hizo la solicitud negaron su acuerdo y sólo pudo decidirse dar a la cuestión una amplia publicidad.

El sistema de control que hemos resumido en las páginas precedentes se caracteriza por su diversidad y su pragmatismo. Incluye múltiples y variados procedimientos y tiene su fuente en instrumentos jurídicos de diversas naturalezas adoptadas en distintos momentos. Se ha tratado de buscar una eficacia cada vez mayor, adoptándose a las cambiantes circunstancias, sin atarse a estructuras formales y rígidas, aunque respetando siempre los principios y los objetivos esenciales.

Estos diversos procedimientos, coordinados entre sí, apoyándose recíprocamente, actuando sobre la base del trabajo de un secretariado de alto nivel técnico y de total independencia, con órganos integrados en general por personalidades elegidas sólo con base en su integridad y competencia, han permitido llegar a resultados en general muy positivos, que han servido como inspiración de procedimientos similares que se han establecido o que se han querido establecer en otras organizaciones internacionales, para promover y proteger los derechos de la persona.

Muchos de los elementos propios de estos procedimientos, como por ejemplo aquellos derivados del carácter tripartito de la OIT que incide naturalmente en múltiples aspectos de la cuestión, son propios de este organismo y no pueden ser objeto de imitación. Otros, en cambio, constituyen fuentes de inapreciable valor.

De todos modos, de lo que no puede dudarse es del valor y del interés del esfuerzo múltiple y hondo de la OIT para contribuir a la protección internacional de los derechos humanos.

La bibliografía sobre la Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos y respeto de sus sistemas de control es enorme. La hemos enumerado en las páginas 281-293 de nues-

tro libro *La Organización Internacional del Trabajo y los derechos humanos en América Latina* (México, UNAM, 1978) y en *The International Dimensions of Human Rights* (UNESCO, 1983, vol. 2, pp. 693-694 y 730-731). Por razones de espacio nos limitamos a remitirnos a esa muy larga enumeración⁴⁵.

6. Otro organismo especializado de la familia de las Naciones Unidas, que ha cumplido un papel interesante en materia de promoción y protección internacional de los derechos culturales, es la UNESCO.

La Constitución de la UNESCO hace especial referencia, en su artículo 1.º, al fin de la Organización de «contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad, estableciendo por la educación, la ciencia y la cultura la colaboración entre las naciones para asegurar el respeto universal de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales».

Para el cumplimiento de este objetivo, la Conferencia General y Conferencias Intergubernamentales especiales convocadas por la UNESCO han adoptado un conjunto de convenios y recomendaciones relativos a los derechos humanos.

Según el artículo IV.4 de la Constitución, funciona en sistema de informes relativos al cumplimiento de los convenios y recomendaciones adoptados por la Conferencia General, inspirada en los métodos y las prácticas de la OIT.

Entre los múltiples convenios y recomendaciones adoptados por la UNESCO en materia de derechos humanos, es preciso destacar los siguientes: Convención Universal sobre el Derecho de Autor (6 de septiembre de 1952); protocolos anexos 1, 2 y 3, Convención Relativa a la Lucha Contra la Discriminación en el Dominio de la Enseñanza (14 de diciembre de 1960); Protocolo Instituyendo una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios Encargada de Buscar la Solución de las Diferencias entre Estados Relativas a la Lucha Contra la Discriminación en el Dominio de la Enseñanza (10 de diciembre de 1962); Recomendación sobre

⁴⁵ No puede, sin embargo, omitirse la referencia a los fundamentales trabajos de C. WILFRED JENKS, Nicolás VALTICOS y Francis WOLFF. Por ejemplo, véanse las referencias a ellos y al sistema de la OIT en materia de derechos humanos, en Nicolás VALTICOS, *L'Organisation Internationale du Travail*, Manual de la UNESCO, *cit.*, pp. 442-479.

la Lucha Contra la Discriminación en Materia de Enseñanza (14 de diciembre de 1960); Recomendación Concerniente a la Participación y a la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural (26 de noviembre de 1976).

La Constitución no prevé ningún procedimiento relativo al examen de comunicaciones relativas a la violación de los derechos culturales. Pero el procedimiento fue establecido y precisado con respecto a la discriminación en materia de enseñanza, por la convención respectiva.

Pero, además, como consecuencia de un estudio de la Secretaría, titulado «Procedimiento relativo al trámite de las comunicaciones relativas a casos particulares que invocan los derechos del hombre en el dominio de la educación, la ciencia y la cultura», el Consejo Ejecutivo decidió que el Comité existente para el análisis de los informes sobre las convenciones y recomendaciones en materia de educación, tendría también el mandato de examinar «las comunicaciones dirigidas a la UNESCO relativas a casos particulares que invoquen una violación de los derechos del hombre en el dominio de la educación, la ciencia y la cultura».

La Conferencia General, en especial, a partir de la resolución 12.1 del 29 de noviembre de 1976, ha prestado especial atención a la actividad de la UNESCO en materia de derechos humanos y ha endosado las anteriores acciones del Consejo Ejecutivo referentes a los procedimientos de control, por la vía de informes periódicos, de consideración de comunicaciones individuales y por otras formas adecuadas.

Finalmente, en 1978 el Consejo Ejecutivo adoptó el nuevo procedimiento para la consideración de las comunicaciones en que se aleguen violaciones a los derechos humanos en el ámbito de competencia de la UNESCO. Estas reglas, más precisas y profundas que las anteriores, son las que están actualmente de vigencia.

La acción de la UNESCO en materia de derechos humanos—objeto también de una amplia bibliografía⁴⁶ sumamente im-

⁴⁶ Por ejemplo H. SABA, *L'Unesco et les droits de l'Homme*, Manual de la UNESCO, *cit.*, pp. 479-506; Stephan MARKS, «Unesco and Human Rights: The Implementation of Rights Relating to Education, Science, Culture and Communication», *Texas International Law Journal*, vol. 13,

portante en el campo de los derechos culturales, especialmente en lo que se refiere al derecho a la educación, a la no discriminación en esta materia, a los derechos de autor y al derecho a participar en la vida cultural de la comunidad— no ha logrado la efectividad y trascendencia alcanzada por la OIT, en lo que respecta al control por vía de la consideración de los informes enviados por los gobiernos relativos al cumplimiento de las obligaciones en la materia, ni en lo que se refiere al trámite y discusión de las comunicaciones individuales relativas a violaciones de estos derechos humanos.

Pero su experiencia es, de todos modos, extremo de examen ineludible y precedente que no puede dejarse de lado, para encarar una adecuada regulación del control en materia de protección de los derechos actuales, en cualquier instrumento internacional que se pueda elaborar en la materia, como es el caso del protocolo que se pretende redactar en el sistema regional americano. Por lo demás, no hay que olvidar que, mientras que en materia de derechos sociales los modelos de los sistemas de control existentes en la OIT y en el Consejo de Europa, permiten comparar dos regímenes y extraer conclusiones respecto de un sistema universal y de otro regional, en el caso de los derechos culturales el único sistema que presenta un interés como precedente a estudiar es el de la UNESCO, ya que, pese a sus carencias, funciona con una relativa efectividad que no posee, hasta hoy, el régimen del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

7. La Organización Mundial de la Salud tiene como uno de los objetivos constitucionales el lograr la consagración del derecho a la salud, por medio de la lucha contra la enfermedad. En cierta forma toda la actividad de la OMS está dirigida a hacer una realidad el derecho a la salud, a que se refiere el artículo 25 de la Declaración Universal, y que, tanto en cuanto a la salud física como a la mental, garantiza el artículo 12 del Pacto In-

núm. 1; winter 1977; T. BUERGENTAL y J. TORNEY, *International Human Rights and International Education*; S. BASTID, «Une nouvelle Commission de Conciliation», *Melanges offerts à Henry Rollin*, París, Pedone, 1964. Una actualizada bibliografía puede encontrarse en *The International Dimensions of Human Rights*, UNESCO, 1982, vol. 2, pp. 731-732; B. G. RAMCHARAN, *op. cit.*, pp. 18-19; Roger S. CLARK en RAMCHARAN, *op. cit.* Véase documento UNESCO 20/C/14-28. Septiembre 1978 y 104/Ex/Decisión 33.

ternacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁴⁷. En los últimos años ha comenzado a aplicarse un procedimiento para que el Consejo y la Conferencia General conozcan de los informes que —según un sistema de indicadores— los Estados deben enviar «para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000».

8. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), tiene también como uno de sus objetivos esenciales el luchar para hacer posible la efectividad del derecho a la alimentación. Este derecho está proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales lo regula extensamente, dentro de una estrategia de lucha contra el hambre, dirigida a asegurar la nutrición (art. 11).

Al igual que en el caso de la OMS, no hay un procedimiento en este organismo especializado para el control del cumplimiento de las obligaciones que se derivan del reconocimiento de este derecho⁴⁸. Pero a diferencia del caso anterior, en el que los resultados de la lucha contra la enfermedad son altamente positivos y en términos relativos alcanzan a todas las regiones del planeta, la lucha contra el hambre no ha registrado triunfos destacables, y el mundo actual muestra el espectáculo lacerante

⁴⁷ Los párrafos 2 y 3 de la Constitución de la OMS dicen: «El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social.

La salud de todos los pueblos es una condición fundamental para lograr la paz y la seguridad, y depende de la más amplia cooperación de las personas y de los Estados.» Véase C. H. VIGNES, «L'Inspection Internationale au sein de l'Organisation Mondiale de la Santé», en G. VISSCHER y D. VIGNES, *Inspection Internationale*, 1976: W. H. O., Report to the UN Economic and Social Council on the Rights Covered by Art. 12 of the International Covenant Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc E/1980/4 (1980).

⁴⁸ A Right to Food, A Selection from Speeches by Addeke Boerma, Director General of FAO, Rome, FAO, 1976. En la Declaración aprobada por la Conferencia General de la FAO el 23 de noviembre de 1967, luego de extensas consideraciones preambulares, se proclama «que el futuro de la humanidad y la paz del mundo no pueden garantizarse si el derecho fundamental del hombre a liberarse del hambre no se hace efectivo universalmente, y que la concesión de ese derecho facilitaría el logro de todos los demás enunciados en la susodicha Declaración Universal» (párrafo 1).

—en medio del progreso científico y tecnológico— de una humanidad en la que casi mil millones de seres humanos viven en la desnutrición.

9. No hay duda de que los sistemas de la familia de las Naciones Unidas, en cuanto a enunciación, promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, constituyen un aporte esencial a la definición, aplicación y garantía internacional de estos derechos. El régimen de las Naciones Unidas propiamente dichas, en especial en cuanto al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los de los organismos especializados, con respecto a los derechos vinculados con la competencia propia de cada organismo, es una contribución de innegable riqueza al estatuto internacional de esta categoría de derechos humanos.

Con sus virtudes y defectos, con las carencias del Sistema de Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y más aún de la forma como se le ha reglamentado y utilizado hasta hoy, en especial en cuanto a su aplicación por el ECOSOC, con la experiencia utilísima de la OIT, con el precedente de la UNESCO, según lo que expusimos en los párrafos 4, 5 y 6, todos estos sistemas constituyen un procedimiento, un aporte de experiencia, positiva y negativa, que no puede dejarse de considerar, habida cuenta de las características propias de un sistema regional como el americano, en cualquier intento de elaborar un régimen internacional convencional regional que promueva con eficacia y efectividad el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales y controle adecuadamente la obligación de los Estados de dedicar su desarrollo y progreso el máximo aporte de sus recursos disponibles.

VI

1. El sistema europeo del Consejo de Europa en materia de promoción y protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye un ejemplo de particular interés para el sistema regional americano, no sólo porque se trata también de una sistema de tipo regional, sino porque, al igual que el americano, se basa en la aceptación de una filosofía

política democrática común, con todas las consecuencias que esto tiene, indudablemente, en un sistema internacional de protección de los derechos humanos⁴⁹.

2. El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, no incluye ningún derecho que pueda estimarse como económico, social y cultural. En cambio, el protocolo adicional número 1, garantiza el derecho de propiedad (art. 1.º), que para algunos es un derecho económico, y el derecho a la instrucción (art. 2.º).

Al incluirse el derecho de propiedad y el derecho a la instrucción en el protocolo, se ha extendido a estos derechos, con respecto a los países parte en el protocolo I, el sistema de protección internacional previsto en el título II del Convenio de 1950, a cargo de la Comisión y de la Corte Europea de Derechos Humanos. Y una abundante jurisprudencia de ambos órganos se refiere a la protección de estos derechos que tienen, así, el mismo sistema de control y control internacional regional de los otros derechos enumerados y garantizados internacionalmente por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950.

Los protocolos 2, 3, 4 y 5 no se refieren a ninguno de estos derechos.

Pero en el Consejo de Europa se ha puesto de manifiesto una tendencia dirigida a ampliar el catálogo de derechos reconocidos y garantizados en la Convención de 1950 y en sus protocolos adicionales, con objeto de añadir algunos derechos económicos, sociales y culturales. Esta tendencia ha nacido de «la convicción de que el desarrollo de los derechos del hombre debe tener más en cuenta las dimensiones económicas, sociales y culturales de los derechos humanos»⁵⁰. Ella se precisa, como dice CARRILLO SALCEDO:

⁴⁹ Héctor GROS ESPIELL, *La democracia y el sistema internacional americano de protección de los derechos humanos*, cit. (en prensa).

⁵⁰ Juan Antonio CARRILLO SALCEDO, «El proyectado Protocolo Adicional núm. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos», *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, vol. 9, núm. 1, enero-abril de 1982, pp. 71-76.

En la Recomendación 838 (1978) adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 27 de septiembre de 1978, en la que la Asamblea declara convencida de que el CEDH debe aplicarse teniendo en cuenta la evolución de la sociedad democrática, y en la que afirmaba la urgente necesidad de examinar qué derechos fundamentales de carácter económico, social y cultural, generalmente reconocidos y que se presten a una fórmula jurídica precisa, podrían ser incorporados al CEDH, sin debilitar por ello la credibilidad del sistema de garantía colectiva y de control actualmente existente. La Asamblea Parlamentaria estimó entonces que una interpretación evolutiva del CEDH por parte de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos contribuye sin duda a la aplicación del Convenio en función de las necesidades democráticas, aunque sostuvo que, a su juicio, tal vía no es suficiente⁵¹.

De tal modo se refuerza la tendencia a acentuar la protección internacional de algunos derechos económicos, sociales y culturales que por su naturaleza lo permitan, incluyéndose en el sistema de Convención de 1950. Con ello se hará más eficaz su protección internacional, ya que al extraer alguno de estos derechos del sistema de control de la Carta Social Europea y colocarlos bajo el régimen de la Convención de 1950, se cambia y se transforma positivamente el sistema de protección.

3. La Carta Social Europea es un tratado multilateral, negociado y concluido en el marco del sistema regional del Consejo de Europa, abierto a la firma en Turín, el 11 de octubre de 1961. Está en vigor desde 1965. Se la ha considerado como el cumplimiento de la Convención Europea de Derechos Humanos⁵².

Su sentido está expresado en el preámbulo, en cuanto declara que los Estados parte han convenido: «hacer en común todos los esfuerzos para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de las instituciones y actividades apropiadas».

⁵¹ CARRILLO SALCEDO, *op. cit.*, p. 76.

⁵² LUZIUS WANESCHA, *Le Système de Contrôle de l'Applications de la Charte Sociale Européenne*, Droz, Ginebra, 1980, p. 15.

Su elaboración fue resultado de mediatos estudios y, en especial, de un análisis en profundidad de la experiencia, particularmente en cuanto al sistema de control, de la OIT en la materia.

Estudiaremos primero los derechos protegidos y luego el sistema de control.

Los derechos protegidos son 19, enumerados en la parte I y luego definidos y precisados en los artículos 1 a 19 de la parte II. Su enumeración es la siguiente:

1. Toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.

2. Todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas.

3. Todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo.

4. Todos los trabajadores tienen derecho a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.

5. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a asociarse libremente en organizaciones nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales.

6. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a la negociación colectiva.

7. Los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos.

8. Las trabajadoras, en caso de maternidad, y las demás trabajadoras, en los casos procedentes, tienen derecho a una protección especial en su trabajo.

9. Toda persona tiene derecho a medios apropiados de orientación profesional, que le ayude a elegir una profesión conforme a sus aptitudes personales y a sus intereses.

10. Toda persona tiene derecho a medios adecuados de formación profesional.

11. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar.

12. Todos los trabajadores y las personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social.

13. Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica.

14. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social.

15. Toda persona inválida tiene derecho a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, sea cual fuere el origen y naturaleza de su invalidez.

16. La familia, como célula fundamental de la sociedad, tiene derecho a una adecuada protección social, jurídica y económica para lograr su pleno desarrollo.

17. La madre y el niño, independientemente de la situación matrimonial y de las relaciones de familia, tienen derecho a una adecuada protección social y económica.

18. Los nacionales de cada una de las Partes Contratantes tienen derecho a ejercer, en el territorio de otra Parte, cualquier actividad lucrativa en condiciones de igualdad con los nacionales de esta última, a reserva de las restricciones basadas en motivos imperiosos de carácter económico o social.

19. Los trabajadores migrantes nacionales de cada una de las Partes Contratantes y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de cualquiera otra Parte Contratante.

En cuanto al Sistema de Control, está desarrollado en todo el punto IV.

Es, sin duda, útil transcribir estas normas porque constituyen un modelo que no puede olvidarse, para caer en la fácil, manida y superada fórmula de imponer sólo, genéricamente, la obligación de remitir informes periódicos sobre los progresos realizados.

PARTE IV

Artículo 21

INFORMES SOBRE LAS DISPOSICIONES ACEPTADAS

Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, en forma que habrá de determinar el

Comité de Ministros, un informe bienal sobre la aplicación de las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquéllas hubieren aceptado.

Artículo 22

INFORMES SOBRE LAS DISPOSICIONES QUE NO HUBIESEN SIDO ACEPTADAS

Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, a intervalos apropiados y a petición del Comité de Ministros, informes sobre las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquéllas no hubieren aceptado en el momento de su ratificación o aprobación, o en una notificación posterior. El Comité de Ministros determinará periódicamente sobre qué disposiciones se pedirán en dichos informes y cuál será su forma.

Artículo 23

ENVÍO DE COPIAS

1. Cada una de las Partes Contratantes enviará copias de los informes mencionados en los artículos 21 y 22 a aquellas de sus organizaciones nacionales que estén afiliadas a las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores que sean invitadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 27, párrafo 2, a hacerse representar en las reuniones del Subcomité Social Gubernamental.

2. Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General cualesquiera observaciones sobre dichos informes que hayan recibido de las citadas organizaciones nacionales, si éstas lo hubieren solicitado.

Artículo 24

EXAMEN DE LOS INFORMES

Los informes presentados al Secretario General en aplicación de los artículos 21 y 22 serán examinados por un Comité de expertos, que conocerá igualmente todas las observaciones remitidas al Secretario General conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 23.

Artículo 25

COMITÉ DE EXPERTOS

1. El Comité de expertos se compondrá de siete miembros como máximo designados por el Comité de Ministros de entre una lista de expertos independientes, de máxima integridad y de competencia reconocida en cuestiones sociales internacionales, propuestos por las Partes Contratantes.

2. Los miembros del Comité serán nombrados por un período de seis años y su mandato podrá ser renovado. Sin embargo el mandato de dos de los miembros designados en el primer nombramiento expirará a los cuatro años.

3. Los miembros cuyo mandato habrá de expirar al término del período inicial de cuatro años se designará mediante sorteo efectuado por el Comité de Ministros, inmediatamente después del primer nombramiento.

4. Si un miembro del Comité de expertos hubiere sido nombrado para sustituir a otro cuyo mandato no haya expirado aún, desempeñará su puesto hasta el término del mandato de su predecesor.

*Artículo 26*PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL
DEL TRABAJO

Se invitará a la Organización Internacional del Trabajo a que designe un representante para que participe a título consultivo en las deliberaciones del Comité de expertos.

Artículo 27

SUBCOMITÉ DEL COMITÉ SOCIAL GUBERNAMENTAL

1. Los informes de las Partes Contratantes y las conclusiones del Comité de expertos se someterán a examen ante el Subcomité Social Gubernamental del Consejo de Europa.

2. Este Subcomité estará compuesto por un representante de cada una de las Partes Contratantes. El Subcomité invitará

como máximo a dos organizaciones internacionales de empleadores y a dos organizaciones internacionales de trabajadores, para que, como observadores, participen a título consultivo en sus reuniones. Podrá además convocar para consulta a dos representantes como máximo de organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa, sobre cuestiones respecto de las cuales tales organizaciones estén especialmente calificadas, como, por ejemplo, el bienestar social o la protección económica y social de la familia.

3. El Subcomité presentará al Comité de Ministros un informe que contenga sus conclusiones, al que unirá como anexo el informe del Comité de expertos.

Artículo 28

ASAMBLEA CONSULTIVA

El Secretario General del Consejo de Europa remitirá a la Asamblea Consultiva las conclusiones del Comité de expertos. La Asamblea Consultiva comunicará al Comité de Ministros su opinión sobre dichas conclusiones.

Artículo 29

COMITÉ DE MINISTROS

Para una mayoría de dos tercios de los miembros que tengan derecho a participar en sus reuniones, el Comité de Ministros, sobre la base del informe del Subcomité y previa consulta a la Asamblea Consultiva, podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes a cada una de las Partes Contratantes.

Este sistema, que ha merecido elogiosos comentarios de la doctrina especializada, se ha venido aplicando con creciente estrictez y eficacia en el transcurso de los últimos años.

El modelo de la Carta Social Europea y de la experiencia de su aplicación es esencial para la elaboración del proyecto de Protocolo Adicional al Pacto de San José sobre derechos económi-

cos, sociales y culturales. Ya hemos expresado las razones de este interés capital. Cabe agregar que frente a la inoperancia del sistema de control del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el procedimiento de la Carta Social Europea y, sobre todo, su progresivo desarrollo y perfeccionamiento práctico, inspirado en muchos casos en el de la OIT, con cuyo asesoramiento y cooperación se contó y se cuenta, es un modelo que, habida cuenta de las diferencias económicas y sociales, tiene que ser exhaustivo y cuidadosamente analizado.

Por lo demás, la comprobación de que algunos derechos de tipo o raíz económica, u otros de tipo cultural, se encuentran protegidos por el sistema de la Convención Europea de Derechos Humanos y que se plantea la posible inclusión de otros en el régimen de la Convención, muestra cómo, si bien en general estos derechos deben encontrar su ubicación en un texto como la Carta Social Europea o el proyectado Protocolo Adicional al Pacto de San José, con el sistema de control con base en informes que ello implica, otros, por sus elementos particularizantes, pueden llegar a tener un procedimiento de protección análogo al de los derechos civiles y políticos.

La abundantísima bibliografía sobre la Carta Social Europea constituye una fuente de estudio irremplazable para el análisis de la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales⁵³.

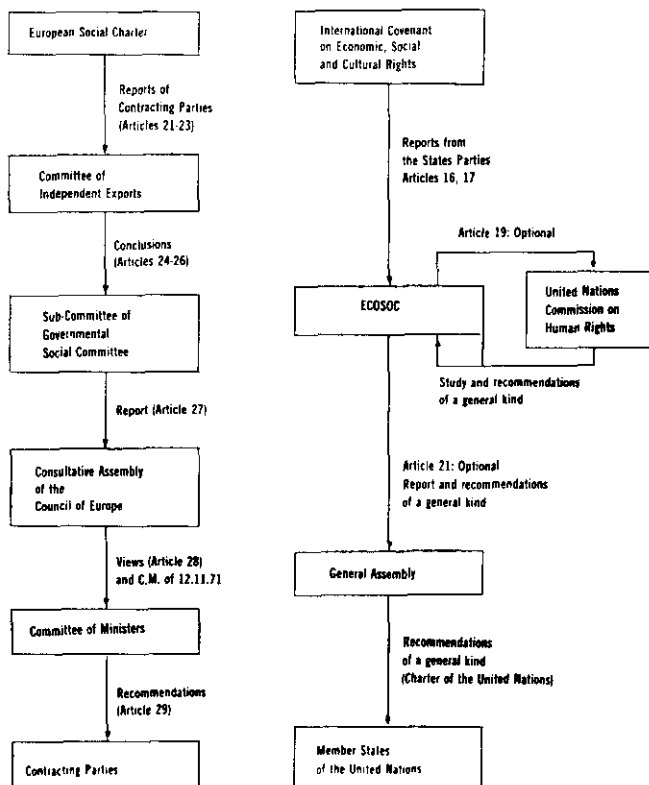
4. Dentro de las convenciones elaboradas en el marco del Consejo de Europa relativas a derechos económicos, sociales y culturales, no puede omitirse la mención del Código Europeo de Seguridad Social, adoptado el 16 de abril de 1964 y su Protocolo Adicional. El Código y el Protocolo entraron en vigor el 17 de marzo de 1968.

El Código constituye una adaptación para Europa occidental de la Convención número 102 de la OIT; asimismo, fija las normas mínimas para Europa de la seguridad social. Y el Protocolo determina los niveles superiores.

⁵³ *Idem*, pp. 285-299. Sin embargo, debe indicarse de manera particularizada el estudio de VASAK, *Le Conseil...*, *cit.*, pp. 593 y ss., y edición en inglés, vol. 2, pp. 536-542, y Peter PAPADATOS, *op. cit.* Es muy útil observar el cuadro gráfico de los sistemas de aplicación de la Carta Social Europea y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que contiene la edición en inglés del Manual de la UNESCO (vol. 2).

No cabe en este informe entrar al análisis detallado de sus disposiciones, que ha sido, por lo demás, objeto de ilustradísimos análisis paralelos a los comentarios sobre la Convención número 102 de la OIT. Cabe, sí, destacar, como lo hace Charles Villars:

Que el Código y el Protocolo son instrumentos internacionales de carácter normativo que obligan a los Estados contratantes a garantizar a las categorías de personas protegidas prestaciones, precisadas en su naturaleza y en su nivel, por medio de la seguridad social. Sin embargo estos dos instrumentos europeos no reconocen, por sí mismos, a las personas protegidas ningún derecho a las prestaciones. Estas sólo pue-



den hacer valer sus derechos con respecto al sistema nacional de seguridad social al que están vinculadas. Ni en el plano nacional ni, con mayor razón, en el plano internacional esas personas pueden invocar las normas del Código o del Protocolo para obtener prestaciones de un nivel o género determinado⁵⁴.

VII

1. La Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, adoptada por la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización de Unidad Africana en junio de 1981⁵⁵, es un documento de alto interés. En el momento actual se está cumpliendo el proceso de firmas, ratificaciones y adhesiones, requeridas para su entrada en vigencia (artículo 63).

Esta Carta —culminación de un proceso basado en los principios afirmados por la Carta de la Organización de Unidad Africana en cuanto a los derechos humanos— es un texto que merece una detenida atención, ya que innova respecto de la estructura tradicional, como la de los pactos internacionales, la Convención Europea, la Carta Social Europea y el Pacto de San José.

Es de destacar, además, que se refiere expresamente a los derechos de la tercera generación (por ejemplo el derecho al desarrollo y el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado).

La Carta constituye un sistema regional de protección internacional de los derechos humanos, como el europeo y el americano; pero no supone, a la inversa de éstos, un régimen político y una ideología uniforme en los Estados partes. La Carta garantiza el derecho de propiedad (artículo 14), el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias y a recibir igual salario por igual trabajo (artículo 15), a gozar el mejor estado posible de salud física y mental (artículo 16), a la educación, a participar en lo cultural de la comunidad, a la promoción y protección de

⁵⁴ Charles VILLARS, *Le Code Européen de Sécurité Sociale et le Protocole Additionnel*, Georg, Ginebra, 1979, pp. 8-9.

⁵⁵ Su texto puede consultarse en *The International Dimensions of Human Rights*, UNESCO, 1982, vol. 2, pp. 616-630.

los valores morales y tradicionales de la comunidad que el Estado debe proteger (artículo 17) y a todas las consecuencias que se derivan de la condición de la familia como unidad natural y básica de la sociedad y a la erradicación de toda discriminación contra la mujer (artículo 18).

Los artículos 19 a 24 enuncian los derechos de los pueblos y el apartado II (artículos 27 a 29) enumeran los deberes de los individuos.

La parte segunda (artículos 30 a 63) regula lo relativo a las medidas de garantía y aplicación. Se crea al respecto una Comisión Africana de Derechos de los Hombres y de los Pueblos (artículo 30), cuyo mandato y competencia se fijan en el artículo 55; está habilitada para recibir comunicaciones (artículo 56) y puede llamar la atención de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno en: «casos especiales que revelen la existencia de graves y masivas violaciones de los derechos de los hombres y de los pueblos, pudiendo llegar a la publicación de informes respectivos» (artículos 58 y 59).

No se prevé la existencia de una Corte y no se establece la distinción entre el sistema de aplicación de los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

El deber de remitir informes está establecido en el artículo 62, que dice: «Cada Estado parte está obligado a someter cada dos años, desde la entrada en vigencia de la presente Carta, un informe sobre las medidas legislativas y de otra naturaleza tomadas para dar efecto a los derechos y libertades reconocidas y garantizadas por la presente Carta.»

2. La Liga de Estados Arabes, en el seno de la que actúa una Comisión Regional Arabe de Derechos Humanos, proyectó una Carta Arabe de Derechos Humanos, que incluye a los derechos económicos, sociales y culturales (artículos 24 a 30)⁵⁶.

⁵⁶ *Les Dimensions Internationales...*, UNESCO, *cit.*, pp. 641-644. El texto no se encuentra en la posterior edición en inglés (1982) de la obra. Véase también S. MARKS, *La Comisión Permanente Arabe des Droits de l'Homme*, RDH, vol. VII, pp. 101-108; ROBERTSON, *The Permanent Arab Commission on Human Rights and the Projected African Convention. Human Rights in the World*, Manchester University Press, 1973, pp. 140-158.

VIII

1. Todo lo que antecede constituye, en realidad, la introducción al estudio de la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano.

La juridicidad de estos derechos, la necesidad de su promoción y protección internacional —complementaria y subsidiaria de su reconocimiento y garantía por el derecho interno—, la utilidad de coordinación de las fórmulas y procedimientos universales con los regionales, la preceptiva consideración de los condicionantes económicos, sociales y políticos de estos derechos y la reflexión sobre los sistemas que actualmente se dan en el derecho internacional, son el pórtico que abre el análisis del tema en el sistema interamericano.

Pero es éste un estudio en el que no hemos de entrar. Ni la Carta de Bogotá, ni la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, ni la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, ni el Protocolo de San José, en lo que respecta a estos derechos, serán objeto de nuestra atención. Es una materia que será analizada por el doctor Edmundo Vargas. Tampoco nos referiremos al tema de la posible elaboración de un Protocolo Adicional a la Convención de San José relativo a estos derechos. Esta cuestión será tratada por el embajador César Sepúlveda.

IX

1. A esta altura, y como reflexión final, cabe preguntarse qué posibilidades y qué limitaciones tiene la promoción y la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales, en función del esfuerzo y de la voluntad de avanzar en el camino hacia la vigencia efectiva y el respeto real de estos derechos de la persona.

No tengo dudas de que la existencia de instrumentos internacionales convencionales relativos a la enumeración, promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales constituye un factor positivo en el proceso hacia su reconocimiento y efectividad.

Pero esta afirmación inicial requiere de varias precisiones.

Primero: que es indispensable que dichos instrumentos contengan un régimen que, en cuanto a los procedimientos de control y protección —habida cuenta del tipo de derechos de que se trata—, sea lo más preciso, eficaz y completo posible considerando el desarrollo actual del derecho internacional y las posibilidades de hoy.

Segundo: que es necesario tener en cuenta que estos derechos económicos, sociales y culturales, en general —y sin perjuicio de algunos casos o ejemplos que escapan a la regla general—, no puedan ser internacionalmente controlados por un procedimiento igual al que existe ya respecto de los derechos civiles y políticos.

Tercero: que la vigencia y existencia real de estos derechos —aun en el caso de que los Estados cumplan de buena fe con sus obligaciones de dedicar a su satisfacción el máximo de sus recursos disponibles— están condicionadas por el progreso y el desarrollo económico. Sin este progreso y sin este desarrollo, sin el cambio de las condiciones negativas de base y sin la supresión de las estructuras que se oponen a la justicia y en las que se fundamenta la opresión, la explotación, la miseria, el hambre, la enfermedad y la incultura, el reconocimiento jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales constituye sólo un paso inicial, importante en sí mismo, pero no decisivo, para que estos derechos lleguen a constituir una realidad vital.

He aquí las posibilidades y las limitaciones, jurídicas y prácticas, que tiene la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales.

Aplicados estos conceptos al sistema interamericano, podríamos decir que la promoción y protección internacional regional de los derechos económicos, sociales y culturales, no sólo es un deber de justicia y una consecuencia de los principios del sistema, sino también un complemento imprescindible del régimen universal en la materia, un factor necesario para el adelanto de las normas internas de los Estados americanos relativas a esa cuestión, y además —y esto es lo que queremos destacar especialmente— un elemento que constituye un motor, de ineludible utilización, para el desarrollo económico, social y cultural de la región.

Y este desarrollo y este progreso son, a su vez, condición y fundamento de la viabilidad real y del adelanto efectivo en el proceso hacia el goce efectivo, el reconocimiento cierto, el respeto sincero y la existencia misma de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestra América.