

ANEXO IV

OBSERVACIONES DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ACERCA DEL PROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

I

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Decimoquinto Período Ordinario de Sesiones, celebrado en San José, Costa Rica, del 26 de abril al 10 de mayo de 1986, tomó conocimiento de la Resolución AG/RES.781 (XV-0/85) adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de diciembre de 1985, por la que se solicitó a la Corte nuevas observaciones sobre el Proyecto de Protocolo Adicional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La Corte ya expresó el criterio que sostenía al respecto en sus anteriores observaciones, -efectuadas durante el Undécimo Período Ordinario de Sesiones celebrado en Buenos Aires, Argentina, (1-9 de octubre de 1984)- que hizo llegar oportunamente para dar cumplimiento a la Resolución AG/RES.657 (XIII-0/83) de la Asamblea General de la Organización.

II

Ahora, para dar respuesta a la nueva demanda, tiene el honor de hacer llegar sus puntos de vista sobre la cuestión consultada.

1. La opinión de la Corte respecto de la necesidad de que el Sistema Interamericano proteja y garantice eficazmente, a nivel regional, los derechos económicos, sociales y culturales fue claramente señalada en sus anteriores observaciones. Dijo entonces:

La Corte considera plausible la idea que recoge el anteproyecto de dar a los derechos económicos, sociales y culturales un reconocimiento y protección mayores dentro del Sistema Interamericano que los resultantes de las normas de ese carácter incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 o contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que son los instrumentos de carácter general sobre tal materia adoptados dentro del Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte comparte plenamente la convicción de que se trata de auténticos derechos humanos fundamentales. Como expresa la Declaración Universal, los pueblos se han resuelto "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un con-

cepto más amplio de la libertad", porque, "como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible" (Proclamación de Teherán).

Nada cabría agregar. Sin embargo es del caso señalar que esta necesidad se hace cada día más evidente y que es preciso colmar, con urgencia, la gran laguna que respecto de la protección internacional regional de los derechos económicos, sociales y culturales tiene actualmente el Sistema Interamericano.

2. Los derechos económicos, sociales y culturales poseen la misma naturaleza sustancial de los derechos políticos y civiles. Todos derivan de la esencial dignidad del ser humano, todos constituyen atributos irrenunciables de la persona y todos deben ser objeto de promoción, garantía y protección a nivel nacional, regional y universal. Pero sus caracteres diferenciales pueden exigir sistemas o mecanismos de protección distintos. Algunos derechos económicos, sociales y culturales no pueden ser objeto de un régimen de protección, de tipo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional igual que el que existe respecto de los derechos civiles y políticos. Con referencia a la Convención Americana, ello implica que estos derechos económicos, sociales y culturales no pueden gozar de un régimen o sistema de protección equivalente al de los derechos civiles y políticos, en especial en lo que se refiere a la posibilidad de un control del tipo del que la Convención Americana sobre Derechos Humanos ha atribuido a la Corte.

Pero en cambio, algunos derechos que tradicionalmente han sido clasificados entre los económicos, sociales y culturales poseen caracteres que hacen factible la aplicación a ellos de un régimen de protección análogo al de los otros derechos civiles y políticos. Esta distinción, a la que la Corte se referirá posteriormente de manera especial, es esencial y debe ser tenida en cuenta al proyectar el sistema de protección regional de los derechos económicos, sociales y culturales. Los trabajos de la doctrina más moderna a este respecto y los estudios hechos en el seno del Consejo de Europa para la elaboración del que inicialmente se concibió como Proyecto de Protocolo No. 6, no pueden ser ignorados en la etapa actual de los trabajos para elaborar el antes referido Protocolo Adicional al Pacto de San José.

La Corte en sus observaciones del año 1984 hizo ya esta distinción, como resulta de la transcripción que se hace en el párrafo 7.

3. El Protocolo que habrá de elaborarse tendrá que incluir una enumeración y definición de los derechos económicos, sociales y culturales protegidos que, naturalmente, no excluirá otros derechos "que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática de gobierno" (art. 29.c) de la Convención Americana). Este Protocolo tendrá que contener, asimismo, el régimen de protección regional de los derechos enumerados y definidos.

4. La Corte ya indicó en sus anteriores observaciones qué elementos se requería contemplar para poder efectuar un adecuado estudio del Proyecto de

Protocolo Adicional, tanto en lo relativo a la enunciación y definición de los derechos económicos, sociales y culturales como en lo referente al régimen de protección de los mismos. A lo expresado en dicha ocasión, a este respecto, se remite ahora.

5. En cuanto a la enunciación y definición de los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte poco desea, en términos generales, observar. Aunque evidentemente el Proyecto puede ser mejorado, y se han hecho en tal sentido sugerencias de gran interés, estima que esa labor de perfeccionamiento de la lista de derechos protegidos y de su definición, puede derivar de las observaciones que puedan especialmente provenir de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de los gobiernos americanos.

6. En cambio, piensa que existe un interés claramente destacable en que la Corte pueda aportar sus observaciones sobre el procedimiento de protección de los derechos enumerados, con especial referencia a las eventuales competencias que la Corte puede llegar a tener al respecto, en relación con las que le atribuye la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia contenciosa (art. 62) y con la proyección del nuevo Protocolo sobre la competencia consultiva que la Convención ha atribuido, asimismo, a la Corte (art. 64).

7. En sus anteriores observaciones la Corte dijo:

Los llamados derechos civiles y políticos, en general, son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar a una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente...

8. Es decir que hay derechos económicos, sociales y culturales, como pueden ser la libertad sindical, el derecho de huelga, la libertad de enseñanza, etc. etc., que pueden ser objeto de un sistema de protección internacional igual al de los derechos civiles y políticos.

En lo que respecta concretamente a la Corte, la protección de estos derechos podría hacerse valer ante ella de igual manera que con respecto a los otros derechos hoy incluidos en la Convención y a los que es aplicable lo dispuesto en los artículos 61, 62 y 63 de la Convención Americana.

9. Para los otros derechos económicos, sociales y culturales, y es obvio que en este caso se encuentran la mayoría de tales derechos, el procedimiento de protección puede ser similar al que se incluye en el Proyecto de Protocolo Adicional.

Sin embargo, mientras que en lo que se refiere a la enumeración y definición de derechos protegidos el Proyecto es más o menos aceptable, sin perjuicio de la necesidad de mejorarlo, en cuanto al régimen de protección sus insuficiencias y defectos son evidentes. El Proyecto deberá ser sustancialmente

mejorado, para dotar a este procedimiento de eficacia cierta, siguiendo, debidamente adaptadas, las líneas generales de los muy conocidos y eficientes procedimientos utilizados por la Organización Internacional del Trabajo y los aplicados en virtud de las disposiciones de la Carta Social Europea y de la experiencia de su puesta en práctica.

10. A juicio de la Corte no hay ninguna razón jurídica que se oponga a la elaboración de un Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a los derechos económicos, sociales y culturales. Debe ser un Protocolo Adicional y no una Convención Autónoma. Si de lo que se trata es de incluir "otros derechos" en el régimen de protección de la Convención, lo que debe necesariamente hacerse es elaborar un Protocolo Adicional (arts. 31 y 77). No sólo por la esencial unidad, interdependencia y recíproco condicionamiento de todos los derechos humanos, no sólo porque algunos derechos económicos, sociales y culturales pueden ser protegidos mediante el mismo sistema que el utilizado para los derechos civiles y políticos, en el que la Corte Interamericana debe desempeñar un necesario papel (arts. 61-63 de la Convención), sino también porque, para los restantes derechos económicos, sociales y culturales, el órgano que deberá tener una predominante intervención en su protección ha de ser la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, órgano del Sistema Interamericano, al que expresamente se refiere el Pacto de San José (arts. 33-51). En efecto, es necesario tener en cuenta, de acuerdo con lo ya expresado en los párrafos 7, 8 y 9, que los derechos económicos, sociales y culturales de este grupo, que no pueden poseer todavía un régimen de protección igual que el de los derechos civiles y políticos, habrán de ser protegidos por un sistema en que por su propia naturaleza, sea la Comisión Interamericana la que cumpla la tarea esencial.

11. El límite entre los derechos económicos, sociales y culturales que pueden llegar a ser objeto de una protección internacional de tipo regional en la que es posible la intervención de la Corte Interamericana y los restantes, que no pueden tener hoy un régimen de protección de tipo jurisdiccional que se integre con la competencia contenciosa de la Corte, no es un límite invariable y fijo, resultado de una distinción ontológica, sino que, en gran parte, deriva de circunstancias históricas vinculadas al desarrollo y a la evolución del Derecho, como se ha puesto de manifiesto en los trabajos preparatorios cumplidos a este respecto en el Consejo de Europa. Esta circunstancia debe ser tomada en cuenta en la redacción del Protocolo Adicional y, específicamente, en lo relativo a la regulación del régimen de protección de los derechos económicos, sociales y culturales que se proyecte.

12. El procedimiento para la elaboración del Protocolo ha de ser el previsto en los artículos 31 y 77 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

13. Los derechos económicos, sociales y culturales habrán de tener en el Protocolo Adicional que se proyecta, un régimen específico y propio de protección, basado en lo que la Corte ya ha expresado en los párrafos 7, 8, 9 y 10 de estas observaciones, sin perjuicio de que algunos de ellos, a los que también se ha referido precedentemente la Corte, puedan incluirse, por su características propias, en el sistema de protección establecido en la Parte II (Medios de Protección) del Pacto de San José.

14. Como ya lo insinuó la Corte en sus observaciones anteriores, ella puede tener, por la vía de su competencia consultiva (art. 64 de la Convención), referida a "la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados Americanos" (art. 64.1) o a la "compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales" (art. 64.2), una importante función en la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente claro si se tiene en cuenta lo que respecto de la interpretación de la Convención establece su artículo 29. Todos los criterios de este artículo (a, b, c y d) son aplicables, pero merece destacarse el párrafo d, ya que la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre incluye los derechos económicos, sociales y culturales y la Declaración Americana de Garantías Sociales es un acto internacional de tipo declarativo aprobado por el mismo órgano supremo del sistema que adoptó, en su momento, la Carta de la Organización y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

15. La Corte no ha de entrar al análisis ni del Preámbulo ni del articulado del Proyecto.

Ha centrado sus observaciones en las cuestiones de tipo general, aunque con referencia concreta y precisa a los métodos de protección, habida cuenta de sus propias competencias eventuales al respecto.

Estima que sobre los derechos protegidos y la forma en que el Proyecto ha encarado su enumeración, y dentro de las salvedades expuestas en el párrafo 5 de estas observaciones, existen ya antecedentes doctrinarios, algunos de los cuales ya se han publicado (en especial los trabajos presentados al Seminario sobre Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ver *Anuario Jurídico*, XIII, 1985, UNAM, México), que hacen posible una tarea no excesivamente compleja de ajuste y mejoramiento del Proyecto de Protocolo, tanto en lo que se refiere a su Preámbulo como a su parte dispositiva en cuanto a los derechos enumerados.

16. Es, en cambio, con respecto al procedimiento de protección, que la Corte estima que el Proyecto deberá ser totalmente reelaborado, de acuerdo con lo expuesto precedentemente (párrs. 7, 8, 9, 10 y 11).

III

1. La Corte, dentro de los conceptos enumerados en los párrafos 1, 4 y 5 del Preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conceptúa que es necesario y urgente concluir la tarea emprendida para redactar este Protocolo Adicional, a efectos de que pueda prontamente entrar en vigencia y completar así el sistema regional de protección de los derechos humanos, necesariamente interdependientes y recíprocamente condicionados. Sólo la existencia real de todos ellos, garantizados por un régimen eficaz de pro-

tección internacional, habida cuenta de sus elementos propios, y dentro del marco del desarrollo y del progreso político, económico, social y cultural de América, puede asegurar "el ejercicio efectivo de la democracia representativa en el Continente" (art. 3.d de la Carta Reformada de la Organización de los Estados Americanos).

2. En esta forma la Corte Interamericana de Derechos Humanos presenta sus observaciones al Proyecto de Protocolo Adicional relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, que le fueron solicitadas por la Resolución de fecha 9 de diciembre de 1985 de la Asamblea General de la Organización.