

Derechos económicos, sociales y culturales: experiencias y posibilidades dentro del sistema interamericano *

Juan E. Méndez**

1. Introducción

Agradezco vivamente a CEJIL la invitación a compartir con ustedes algunos comentarios sobre la experiencia del sistema interamericano de protección de los derechos humanos¹ en relación con los derechos económicos, sociales y culturales².

El disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales en el continente americano se caracteriza por condiciones de desigualdad en el acceso a recursos y servicios que garanticen y protejan estos derechos. En tales condiciones, los aportes del sistema interamericano de protección no han sido, hasta el momento, significativos -al menos en comparación con la rica experiencia desarrollada en relación con los derechos civiles y políticos- pero ha comenzado un proceso que permite abrigar esperanzas de una mayor incidencia en los próximos años.

Varios factores históricos explican la prioridad que el sistema ha otorgado a los derechos civiles y políticos sobre los DESC en las Américas. En primer lugar, a pesar de las declamaciones de adhesión a la democracia, durante sus primeras dos décadas (1959 a 1979) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos³ debió lidiar con gobiernos autoritarios y totalitarios, que, especialmente en los años 70, se tornaron más y más despiadados. Segundo, en esos años era menor el interés y la vocación de intervención de la comunidad internacional en temas de derechos humanos, que se

115

* Este trabajo es una versión revisada de la presentación hecha por el autor en el Seminario sobre Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional y Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Notre Dame, en coordinación con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, julio de 2002.

** Profesor de Derecho y Director, Center for Civil and Human Rights, Universidad de Notre Dame (Indiana), 1999-2004. Presidente, Centro Internacional por la Justicia Transicional, Nueva York, desde el 1 de junio de 2004. Miembro, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2000-2004 y Presidente, 2002.

1. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, que con la Comisión constituyen actualmente el sistema de protección de la región, se creó en 1979.
2. En adelante DESC.
3. En adelante la Comisión, la Comisión Interamericana o CIDH.

consideraban “asuntos internos” de países soberanos. En tercer lugar, aquella época se caracterizaba por la debilidad de los sistemas universal y regional de derechos humanos, que empezaban a establecer su legitimidad ocupándose de los problemas considerados más urgentes. Cuarto, no se habían desarrollado todavía las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos que dieran dinamismo al sistema de protección, como es el caso ahora, especialmente con la diversidad y riqueza metodológica que caracteriza a América Latina. El último factor que quiero mencionar está todavía vigente y es el muy incipiente desarrollo de una conciencia de que los DESC son derechos y no de prerrogativas o beneficios estatales que dependen de la existencia de recursos y de la buena voluntad de los gobiernos, y no del fiel cumplimiento de obligaciones contraídas en forma solemne ante la comunidad nacional e internacional.

Afortunadamente la situación ha empezado a cambiar y hoy es posible tener este seminario, así como muchos otros espacios, iniciativas y esfuerzos dirigidos a respetar y garantizar los DESC, entendiendo que la vida digna incluye el disfrute de los DESC de manera que cada persona pueda tener un proyecto de vida en que el goce de los derechos inherentes a la persona humana tenga sentido. El sistema interamericano no ha sido ajeno a los desarrollos en materia de DESC, sobre todo en los últimos años. En el resto de este trabajo haremos mención a los casos en trámite o ya decididos por el sistema en relación con esta categoría de derechos.

116

La presentación está organizada por instrumento o norma aplicable, con referencias sistemáticas a la admisibilidad de las peticiones, al papel de la igualdad como principio orientador y las medidas de reparación dictadas en estos casos. Por último, se incluyen breves alusiones al análisis de los DESC dentro de los informes de las visitas *in loco* de la CIDH.

II. Instrumentos jurídicos aplicables

A. Artículo 26 de la Convención Americana

La Convención Americana⁴ es fundamentalmente un tratado multilateral sobre derechos civiles y políticos, lo cual se demuestra por el hecho de que sólo una norma, el artículo 26, se refiere a los DESC y lo hace en forma general⁵, en

4. En adelante, CA.

5. Cfr., artículo 26, Convención Americana : “Desarrollo Progresivo. Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa y otros medios apropiados”.

contraste con el detallado catálogo de derechos civiles y políticos que se enuncia en los artículos 4 al 25. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también llamado "Protocolo de San Salvador", viene a remediar esta limitación. Sin embargo, por razones históricas, jurisdiccionales y cronológicas, el sistema ha aplicado en varios casos el artículo 26. Dicha norma contiene la enunciación clásica de la llamada "realización progresiva" de los DESC, que contrasta con las obligaciones de respeto y garantía que subyacen a los derechos civiles y políticos. Por lo mismo, la cláusula de realización progresiva, al hacer las obligaciones del Estado contingentes y condicionales a la existencia de recursos, presenta un desafío a todos los órganos de protección internacionales. La CIDH ha optado por hacer lugar a algunas peticiones como una manera de enfrentar el desafío y encontrar la manera de hacer justiciables los DESC.

En este sentido, la CIDH declaró admisible el caso 12.249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros contra El Salvador.⁶ Se trata de una denuncia de la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho -FESPAD por acción de El Salvador contra 27 personas -miembros de la Asociación Atlacatl- portadoras del Virus de Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida. Cuando el caso fue admitido ya habían fallecido tres de las presuntas víctimas. Los peticionarios alegaron la violación del derecho a la vida (artículo 4), a la integridad personal (artículo 5), igualdad ante la ley (artículo 24), protección judicial (artículo 25) y derechos económicos, sociales y culturales (artículo 26), en concordancia con la obligación general del artículo 1.1 y el deber previsto en el artículo 2, todos referidos a la Convención Americana. También alegaron violación del artículo 10 del Protocolo de San Salvador. Los peticionarios sostenían que la CIDH debía establecer la responsabilidad internacional del Estado salvadoreño por el retardo en suministrar a estas personas los medicamentos y tratamiento adecuados y por la discriminación de la que habrían sido objeto los pacientes. Agregaban que se violó su derecho a la protección judicial debido a la falta de decisión de la Corte Suprema de Justicia de El Salvador en la demanda de amparo que presentaron para reclamar sus derechos. Solicitaron medidas cautelares en favor de las víctimas, las cuales fueron otorgadas al iniciar el trámite del caso, en el año 2000.⁷

-
6. La decisión de fondo en este caso se adoptó a fines de 2003 y principios de 2004; fecha en que este trabajo se termina de escribir no se ha publicado.
 7. Invocando sus limitaciones de recursos, en un principio el Gobierno de El Salvador anunció que no podía cumplir con la medida cautelar. Los peticionarios entonces solicitaron a la Comisión que se pidiera una medida provisional a la Corte Interamericana. Sin embargo, antes de cumplirse el plazo fijado por la Comisión, el gobierno cambió de posición y anunció que comenzaría a dar tratamiento antirretroviral a las personas nombradas en la medida cautelar. Durante el trámite de fondo, en 2002, el Ministro de Salud de El Salvador concurrió a una audiencia ante la CIDH e informó que su dependencia estaba en condiciones de administrar tests a todos los pacientes de VIH-SIDA que lo requirieran, y de suministrar tratamiento antirretroviral a todos aquellos para quienes el resultado del test lo hallaran indicado.

En el informe de admisibilidad, la CIDH concluyó que se habían satisfecho los requisitos previstos en el artículo 47(b) y (c), y agregó:

“No escapa a la percepción de la CIDH que la población de El Salvador está atravesando un momento sumamente difícil debido a una cadena de desastres naturales, que han mantenido excepcionalmente ocupadas a las autoridades y funcionarios de la salud. En este contexto, la Comisión Interamericana valora los esfuerzos desplegados por las autoridades salvadoreñas para atender a las personas infectadas con el VIH/SIDA en ese país. El suministro de los medicamentos antirretrovirales se ha venido ampliando de manera sostenida en los últimos meses, y el Estado ha anunciado que seguirá adoptando las medidas necesarias a tal efecto.”⁸

En el mismo informe, la CIDH afirmó que debía determinar en decisión de fondo si hubo violación de los artículos. 2, 24, 25 y 26, de la Convención Americana y, si encuentra que ello ocurrió, podrá pronunciarse sobre los derechos a la vida e integridad personal (artículos 4 y 5) porque en este caso tienen un carácter subsidiario.⁹

B. Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

1. Derechos no contemplados en otro instrumento

En ese mismo año, la CIDH declaró admisible el caso 11.670, Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional) contra Argentina.¹⁰ La decisión de fondo se encuentra pendiente. Los peticionarios son jubilados que han reclamado el reajuste de sus haberes previsionales ante el ANSES, un ente descentralizado del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social del Poder Ejecutivo Nacional (anteriormente la Caja Nacional de Previsión Social). Desde 1992, el ANSES comenzó a expresar su disconformidad con las sentencias relativas al régimen de movilidad o los intereses de los reajustes previsionales por vía del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de

118

8. CIDH, Informe Nro 29/01, del 7 de marzo de 2001, párrafo 48.

9. CIDH, Informe Nro 29/01, del 7 de marzo de 2001 “45. La Comisión Interamericana considera que estos alegatos deben ser examinados en la etapa sobre el fondo de la cuestión, a fin de determinar si los hechos denunciados constituyen violaciones a los artículos 2, 24, 25 y 26 de la Convención Americana. En consecuencia, la CIDH concluye que se han satisfecho los requisitos previstos en el artículo 47(b) y (c) del referido instrumento internacional. 46. En cuanto a los alegatos sobre los artículos 4 y 5 de la Convención Americana, la Comisión Interamericana considera que en este caso tienen un carácter subsidiario y que dependen de la conclusión a la que se arribe respecto al mérito de los alegatos mencionados en el párrafo anterior. Por lo tanto, la consideración sobre la admisibilidad de lo alegado por los peticionarios respecto al derecho a la vida y a la integridad personal queda diferida a la etapa de fondo de este caso.”

10. CIDH, Informe Nro 03/01, del 19 de enero de 2001.

Justicia de la Nación. A partir de la vigencia de la Ley 24.463, del 30 de marzo de 1995, entró a regir un nuevo sistema y se otorgó un plazo de gracia excepcional al ente administrador para organizar la transición de un régimen a otro, al término del cual estaba sometido a los plazos procesales del juicio sumario. Los peticionarios y el Estado discuten sobre las razones para la dilación de la decisión. La CIDH recibió 57 comunicaciones individuales que decidió acumular en un solo caso. Las peticiones denuncian la violación de los derechos a las garantías judiciales (artículo 8), a la propiedad (artículo 21), a la igualdad ante la ley (artículo 24) y a los recursos efectivos (artículo 25(2)(c)) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. También alegan la violación de los derechos a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) de la Declaración Americana.

La CIDH declaró el caso admisible. En su Informe, indicó que una vez que la Convención entra en vigor, ésta y no la Declaración se convierte en fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. Sin embargo, el derecho a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social, en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) contemplados en la Declaración, no se encuentran protegidos de manera específica por la Convención. La CIDH consideró que esta circunstancia no excluye su competencia por razón de la materia, pues en virtud del artículo 29(d) de la Convención "ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza". Por tanto, la Comisión decidió que examinará estos alegatos de los peticionarios sobre violaciones de la Declaración. De manera que admite las peticiones por violaciones de los derechos previstos en los artículos 1(1), 2, 8(1), 21, 24 y 25(2)(c) de la Convención y de los derechos consagrados en el artículo XI y considerados conjuntamente los artículos XVI, XXXV y XXXVII de la Declaración (énfasis del autor)

119

2. Aplicación temporal

En un caso de discriminación contra las mujeres, la CIDH ha decidido que la violación continuada del debido proceso y garantías judiciales puede permitir que se declare la violación de un instrumento ratificado posteriormente a los hechos, si las acciones judiciales se dirigen a proteger derechos garantizados por el instrumento ratificado más tarde. La CIDH declaró admisible el caso 12.051 y aprobó un informe de fondo en los términos del artículo. 51 de la CA, en el caso Maria Da Penha Maia Fernandes contra Brasil.¹¹

11. CIDH, Informe No 54/01, del 4 de abril del 2001.

La denuncia presentada por la señora Maria da Penha Maia Fernandes, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Comité Latino Americano de Defensa de los Derechos de la Mujer (CLADEM) alega la tolerancia por parte de Brasil a la violencia perpetrada en su domicilio por el esposo de la peticionaria durante los años de su convivencia matrimonial y que culminó en una tentativa de homicidio y nuevas agresiones en mayo y junio de 1983. Maria da Penha, como consecuencia de esas agresiones, padece de paraplejia irreversible y otras dolencias desde el año 1983. Se denuncia la tolerancia estatal por no haber tomado, por más de quince años, medidas efectivas necesarias para procesar y punir al agresor, pese a las denuncias efectuadas. Se alega, en ese sentido, la violación de los artículos 1(1) (Obligación de Respetar los Derechos); 8 (Garantías Judiciales); 24 (Igualdad ante la Ley) y 25 (Protección Judicial) de la Convención Americana, en relación con los artículos II y XVIII de la Declaración Americana, así como de los artículos 3, 4(a), (b), (c), (d), (e), (f) y (g); 5 y 7 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también llamada Convención de Belém do Pará.

120 El informe aludido declaró la petición admisible de acuerdo con los artículos 46(2)(c) y 47 de la Convención Americana, y 12 de la Convención de Belém do Pará. En el informe de fondo, la Comisión estableció que el Estado violó, en perjuicio de la señora Maria da Penha, los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención Americana, en concordancia con la obligación general de respetar y garantizar los derechos, prevista en el artículo 1(1) de dicho instrumento y en los artículos II y XVII de la Declaración, así como el artículo 7 de la Convención de Belem do Pará. Concluye también que esta violación ocurre como parte de un patrón discriminatorio respecto a la tolerancia frente a violencia doméstica contra las mujeres en Brasil por ineficacia de la acción judicial.¹² La Comisión recomienda al Estado que lleve a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal del autor del delito de tentativa de homicidio en perjuicio de la señora Fernandes y para determinar si hay otros hechos o acciones de agentes estatales que hayan impedido el procesamiento rápido y efectivo del responsable; recomienda también la reparación efectiva y pronta de la víctima, así como la adopción de medidas en el ámbito nacional para eliminar esta tolerancia estatal frente a la violencia doméstica contra mujeres.¹³

12. CIDH, Informe No 54/01, del 4 de abril del 2001, párrafo 51.

13. CIDH, Informe No 54/01, del 4 de abril del 2001, párrafo 61.

No se trata, como puede verse, de un caso de violación de los DESC. Sin embargo, el tratamiento del principio de igualdad y no discriminación y del juego de normas convencionales entradas en vigor después de los hechos pero antes de la clara inoperancia del Estado, puede servir como indicio de cómo se tratarán en el futuro las denuncias sobre discriminación racial, religiosa, de género o de origen nacional, en especial si el trato discriminatorio se alega en el contexto de provisión de servicios que por su naturaleza constituyen satisfacción de DESC, como el acceso a la educación, a la salud, a la vivienda.

En ese sentido, es ilustrativo citar el siguiente pasaje del informe:

“A pesar de que la agresión original ocurrió en 1983, bajo la vigencia de la Declaración Americana, la Comisión considera con respecto a la alegada falta de garantías de respeto al debido proceso que por ser violaciones continuadas las mismas cabrían también bajo la vigencia sobreviniente de la Convención Americana y la de Belém do Pará, porque la tolerancia alegada del Estado al respecto podría constituir una denegación continuada de justicia en perjuicio de la señora Fernandes que podría imposibilitar la condena del responsable y la reparación de la víctima. Consecuentemente el Estado habría tolerado una situación de impunidad e indefensión con efectos perdurables aún con posterioridad a la fecha en que Brasil se sometió a la Convención Americana y a la Convención de Belém do Pará.”¹⁴

C. Protocolo de San Salvador

121

1. Competencia por razón de la materia

El Protocolo Adicional a la Convención Americana, referido a los DESC ha sido, hasta el momento, ratificado por Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname y Uruguay. Entró en vigencia, al llegar al número mínimo de ratificaciones, el día 16 de noviembre de 1999.¹⁵

Se trata de un admirable y actualizado catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales, pero contiene una cláusula jurisdiccional que tiende a consagrar un estatus de “segunda generación” (o, según se mire, de “segunda categoría”) para tales derechos. En efecto, su artículo 19 atribuye al sistema interamericano de protección de los derechos competencia para recibir y procesar denuncias sólo en caso de dos de los

14. CIDH, Informe Nro 54/01, del 4 de abril del 2001, párrafo 27.

15. Además de los 13 países mencionados, los siguientes han firmado pero todavía no han ratificado el Protocolo: Bolivia, Chile, Haití, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela.

derechos contemplados en el Protocolo: el derecho a la educación y el derecho a la libertad de asociación en el ámbito sindical.¹⁶ La norma ha sido criticada por esta razón, y será importante ver si en el futuro los órganos de protección encuentran la manera de dar eficacia a los DESC a pesar de esta seria limitación. Por ahora, sin embargo, esta restricción a la competencia sustantiva de los órganos ya se ha hecho notar: la CIDH ha afirmado que no tiene competencia para establecer violaciones autónomas del Protocolo de San Salvador mediante el sistema de peticiones individuales, pero puede utilizar el Protocolo para interpretar otras normas aplicables.

En el caso 12.249, Jorge Odir Miranda Cortez y otros contra el Salvador, ya mencionado, la CIDH debió pronunciarse sobre el reclamo de los peticionarios de aplicar en forma directa el Protocolo de San Salvador. El informe de admisibilidad interpretó el artículo 19(6) del Protocolo de San Salvador:

“La CIDH no es competente *ratione materiae* para establecer -de manera autónoma-violaciones al artículo 10 del Protocolo de San Salvador a través del sistema de peticiones individuales. Sin embargo, la Comisión Interamericana sí puede utilizar dicho Protocolo en la interpretación de otras disposiciones aplicables, a la luz de lo previsto en los artículos 26 y 29 de la Convención Americana.”¹⁷

2. Aplicación temporal del Protocolo

122 La CIDH declaró inadmisibile el caso 11.716, Frank Ulises Güelfi Aguilar contra Panamá,¹⁸ En la denuncia el peticionario alegaba que el Estado incumplió su deber de reincorporarlo a su puesto de trabajo tras sus estudios de post-grado en psiquiatría en el Brasil, lo que le significó una pérdida personal de US\$ 60,000 por la falta de percepción de su salario desde abril de 1987 hasta noviembre de 1989. El peticionario denunció la violación del artículo 6 (derecho al trabajo) del Protocolo de San Salvador y los artículos 21 (derecho a la propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana; todo ello en contravención a las obligaciones que figuran en el artículo 1(1) del referido instrumento. Por su parte, el Estado respondió que los derechos y garantías del peticionario habían sido respetados, solicitando en consecuencia que la CIDH desestimara la denuncia.

16. Conforme art. 19.6 del Protocolo de San Salvador.

17. CIDH, Informe No 29/01, del 7 de marzo de 2001, párrafo 36.

18. CIDH, Informe No 17/01, del 23 de febrero de 2001.

19. CIDH, Informe No 17/01, del 23 de febrero de 2001, párrafo 14.

La Comisión afirmó no tener competencia para examinar la alegada violación al artículo 6 del Protocolo de San Salvador, ya que Panamá había depositado el instrumento de ratificación de dicho Protocolo el 18 de febrero de 1993, después de los hechos denunciados.¹⁹

3. Admisibilidad de las peticiones: violación principal y temas subsidiarios

La Comisión ha afirmado que un caso es admisible si de la violación de los artículos 8 y 25 (referidos a la protección judicial de los derechos) se pueden derivar subsidiariamente violaciones a los artículos. 21 y 24 de la Convención o a los artículos. XI, XVI, XXXV y XXXVIII de la Declaración. Así lo hizo en el caso Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y Otros (Sistema Previsional) contra Argentina, ya citado, afirmando que:

“El artículo 41(c) del Reglamento de la Comisión dispone que la Comisión declare inadmisibles una petición cuando resulte de la exposición del propio peticionario o del Estado, que la misma es manifiestamente infundada y el artículo 47(b) de la Convención establece que será inadmisibles toda petición que “no exponga hechos que caractericen una violación de los derechos garantizados por la Convención”. En el presente caso, los peticionarios alegaron que los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial efectiva previstos en los artículos 8 y 25(2)(c) de la Convención, son los derechos que los peticionarios consideran directamente violados, de los cuales se derivan subsidiariamente la violación de los demás derechos alegados: a la propiedad privada (artículo 21), a la igualdad ante la ley (artículo 24), del deber de los Estados de respetar los derechos (artículo 1(1)) y de adoptar medidas para hacerlos efectivos (artículo 2) previstos en la Convención. Así mismo, el derecho a la salud y al bienestar (artículo XI) y a la seguridad social en relación con el deber de trabajar y aportar a la seguridad social (artículos XVI, XXXV y XXXVII) contemplados en la Declaración. Una vez examinada la información proporcionada por ambas partes, la Comisión considera que dichas alegaciones no son manifiestamente infundadas y que podrían caracterizar violaciones a las mencionadas normas. En consecuencia, la Comisión concluye que la petición no es inadmisibles conforme a los artículos 47(c) y 47(b) de la Convención.”²⁰

123

20. CIDH, Informe No 03/01, del 19 de enero del 2001, párrafo 65.

4. Derecho a la vida, integridad, personal e igualdad ante la ley en relación con el Protocolo y con la Convención de Belém do Pará

La CIDH declaró admisible el caso 12.191, María Mamérita Mestanza Chávez contra Perú.²¹ La víctima había sido sometida de manera forzada a un procedimiento quirúrgico de esterilización que finalmente ocasionó su muerte. Las peticionarias originales alegaron que los hechos denunciados configuran violación de los derechos a la vida, la integridad personal, y la igualdad ante la ley, así como violaciones a los artículos 3, 4, 7, 8 y 9 de la Convención de Belém do Pará, a los artículos 3 y 10 del Protocolo de San Salvador y a los artículos 12 y 14(2) de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). El Estado alegó la inadmisibilidad de la denuncia por falta de agotamiento de los recursos de la jurisdicción interna. La Comisión decidió admitir el caso en lo que se refiere a presuntas violaciones a los artículos 1, 4, 5 y 24 de la Convención Americana, y 7 de la Convención de Belém do Pará.

D. Otras normas sustantivas de la Convención Americana

1. Derecho a la nacionalidad y remisión a la decisión de fondo con respecto a otros derechos.

124 La CIDH declaró admisible el caso 12.189, Dilcia Yean y Violeta Bosica contra República Dominicana.²² La decisión de fondo se adoptó en el año 2003, pero no ha sido publicada porque el caso fue sometido a la Corte Interamericana de Derechos Humanos.²³ Los peticionarios alegaron que el Estado dominicano se había negado a otorgar una declaración tardía de nacimiento a las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosica, nacidas en el territorio de la República Dominicana, e hijas de madres dominicanas de ascendencia haitiana. Afirmaban que el Estado violaba el derecho a la nacionalidad y que sin el reconocimiento de su identidad legal, las niñas estaban expuestas al peligro inminente de ser expulsadas del país. Los peticionarios señalaban además que, al privárseles del derecho de tener un registro de nacimiento, las niñas no podían obtener el reconocimiento de su personalidad jurídica y tampoco podían ingresar a la escuela por carecer de un documento de identificación. Asimismo, los peticionarios alegaban que al alcanzar la mayoría de edad, las niñas no podrían ejercer su derecho al voto, y quedarían privadas

21. CIDH, Informe No 66/00, del 3 de octubre del 2000. En el año 2003 la CDIH adoptó el Informe No 71/03, de solución amistosa.

22. CIDH, Informe No 28/01, del 22 de febrero del 2001.

23. CIDH, Informe Anual 2003, Informe de la Relatoría sobre Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familias, párrafo 99.

de sus derechos políticos y, también, que el Estado privaba a las presuntas víctimas del derecho a la protección a la familia, de los derechos del niño, del derecho a un nombre y nacionalidad, del derecho a la propiedad privada, a la circulación y residencia y a la igualdad ante la ley, consagrados en la Convención Americana. La denuncia también argumentaba que las demandantes eran privadas de sus derechos debido a su raza y origen haitiano. La CIDH admitió el caso por violación del art. 20 de la Convención y con respecto a los demás derechos invocados difirió la cuestión de su admisibilidad a la decisión de fondo, en caso de comprobarse los hechos.

2. Incumplimiento de fallos judiciales y violación del art. 25

En el año 2000, la CIDH aprobó el Informe del artículo 51 en el caso 11.800, César Cabrejos Bernuy contra Perú²⁴, mediante, en el que se pronunció sobre la admisibilidad y el fondo del caso de manera conjunta. La organización no gubernamental Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) denunció que Perú violó, en perjuicio del señor César Cabrejos Bernuy, el derecho a la tutela judicial efectiva -consagrado en el artículo 25 de la Convención Americana- al incumplir las sentencias de la Corte Suprema de Justicia y de la Segunda Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima que dispusieron, en dos oportunidades, su reincorporación al cargo de Coronel de la Policía Nacional del Perú y, respecto a las cuales las autoridades reincorporaron dos veces al peticionario a su cargo, pero lo volvieron a pasar a retiro de forma inmediata, reproduciendo en ambas oportunidades el respectivo acto administrativo.

125

La CIDH encontró que se violaron los derechos del peticionario mediante el incumplimiento de los fallos judiciales, y en ese sentido estableció que:

“31. La obligación del Estado de garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales adquiere especial importancia cuando quien tiene que cumplir la sentencia es un órgano del Estado, sea del poder ejecutivo, legislativo o judicial, provincial o municipal, de la administración central o descentralizada, de empresas o institutos públicos, o cualquier otro órgano similar, pues tales órganos forman también parte del Estado y suelen tener privilegios procesales, como por ejemplo la inembargabilidad de sus bienes. Dichos órganos pueden tener una inclinación a usar su poder y sus privilegios para tratar de ignorar las sentencias judiciales dictadas en contra de ellos.”

“33. Cuando un órgano del Estado no quiere cumplir con una sentencia judicial que le ha sido desfavorable puede tratar de

24. CIDH, Informe No 110/00 del 4 de diciembre del 2000.

desconocer el mandato judicial mediante su inobservancia pura y simple, u optar por métodos más o menos elaborados que conduzcan al mismo objetivo de incumplir la sentencia, pero tratando de darle cierta apariencia de validez formal a su proceder.”²⁵

Es interesante destacar que, en el texto de la decisión, la CIDH cita el Informe Incumplimiento de Sentencias por parte de la Administración Estatal elaborado por la Defensoría del Pueblo del Perú en los siguientes términos:

“Por otra parte, más del 50% de las quejas (58) se refiere a mandatos judiciales de contenido laboral que son incumplidos. De este número, más de la mitad se refieren a incumplimiento de resoluciones judiciales que ordenan la reposición de los demandantes en sus respectivos puestos de trabajo.”²⁶

126 Siguiendo la misma línea, la CIDH ha declarado admisible el caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República contra Perú.²⁷ Los peticionarios -ex-trabajadores de la Contraloría General de la República- gozaban del derecho a pensión de cesantía y jubilación reajutable y renovable en función de la remuneración, gratificaciones y bonificaciones de los trabajadores en actividad de dicha institución. Entre los años 1992 y 1993 las autoridades transfieren el pago de dichas pensiones al Ministerio de Economía y Finanzas y, simultáneamente, suprimen el derecho de los peticionarios a que sus pensiones se nivelaran en relación con los trabajadores en actividad. Habiendo obtenido el reconocimiento de sus derechos por la vía judicial -inclusive por vía de la ejecución de sentencia y de la acción de amparo- el Estado incumple la sentencia por lo que se presentan ante el sistema interamericano que declara la admisibilidad de sus peticiones por la presunta violación de los artículos 8, 25, 21 y 1.1. de la Convención Americana.

E. La igualdad como principio orientador

1. Obligación de cumplir con procedimientos administrativos

Cuando existe un procedimiento para adquirir un derecho como es el amparo de pobreza para litigar un caso, no puede aducirse que se violó tal derecho si no se cumple con el procedimiento establecido para ello.

25. CIDH, Informe No 110/00 del 4 de diciembre del 2000, párrafos 31 y 33.

26. CIDH, Informe No 110/00 del 4 de diciembre del 2000, citado en párrafo 49.

27. CIDH, Informe No 47/02 de 9 de octubre de 2002.

Así lo resolvió la CIDH en el caso 11.300, Rosa Margarita Aráuz y Otros contra Nicaragua, al declarar inadmisibles las peticiones interpuestas por las presuntas víctimas.²⁸

Los peticionarios alegaban que el Estado había negado el beneficio de litigar como pobres a ocho mil doscientas ochenta y ocho personas (8.288) que carecían de los recursos necesarios para depositar la fianza en dos demandas civiles por incumplimiento de contrato, ante el Juzgado VI del Distrito Civil de Managua, contra la firma Coca Cola Company y otros. Los demandantes pretendían que la firma cumpliera con la oferta publicitaria denominada “Llegó la Coca Cola número locura”, que ofrecía premiar tapas de gaseosa contramarcadas hasta con cincuenta mil córdobas (aproximadamente el equivalente a US\$ 7.200). Los demandantes argumentaban que ellos eran poseedores del número ganador y exigían a la compañía el premio ofrecido. Alegaban que el Estado era responsable por la violación del derecho a las garantías judiciales (artículo 8), el derecho a la igualdad ante la ley (artículo 24), el derecho a la protección judicial (artículo 25), todos ellos en relación con el deber de respetar y garantizar los derechos (artículo 1(1)) y la obligación de adecuar la legislación interna (artículo 2), de la Convención Americana, a raíz de la resolución judicial dictada el 17 de diciembre de 1993 por el Juzgado Cuarto Civil de Managua, en la cual se negó el beneficio de litigar como pobres a los demandantes y se ordenó el afianzamiento de costas por la suma de veintinueve millones treinta y seis mil córdobas (equivalentes a US\$4.177.152, aproximadamente).

La CIDH declaró inadmisibles el caso porque consideró que no se demostraron violaciones a los derechos protegidos por la Convención: En su decisión estableció que :

127

“57. En el presente caso, la Comisión observa que los demandantes tuvieron acceso a cada una de las instancias previstas en la legislación interna y que el Estado actuó según lo establecido por la ley. La exigencia del afianzamiento de costas por parte de los demandantes para ser oídos en un proceso judicial y la imposibilidad material de éstos de rendir la fianza fijada, debió ser probada en forma casuística y no de manera general, como lo hicieron los peticionarios a través de los informes mencionados; este hecho generó que se declararan desiertas las acciones iniciadas en las diferentes instancias. En este sentido es importante señalar que el hecho de que los recursos internos no hubieran producido un resultado favorable a los demandantes, no demuestra *per se* la existencia de violaciones a los derechos y garantías establecidas en la Convención.

28. CIDH, Informe No 101/00 de fecha 16 de octubre del 2000.

59. La Comisión considera que en el presente caso no surgen de la exposición de los peticionarios los fundamentos o elementos de prueba suficientes que permitan imputar responsabilidad al Estado nicaragüense por violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana.”²⁹

2. Caso emblemático de patrón de discriminación

Como ya fuera referido³⁰, la CIDH declaró admisible y aprobó informe de fondo en el caso *Maria Da Penha Maia Fernandes contra Brasil*. La CIDH consideró probado que los hechos del caso hacían parte de un patrón discriminatorio respecto de la tolerancia por parte del Estado de la violencia doméstica contra la mujeres por la ineficacia de la acción judicial.³¹

Al analizar el patrón de respuesta del Estado frente a estas violaciones, la CIDH rescata algunas medidas positivas implementadas por Brasil en esta área, concluyendo que :

“... Estas iniciativas positivas, y otras similares, han sido implementadas de una manera reducida con relación a la importancia y urgencia del problema, tal como se indicó anteriormente. En el caso emblemático en análisis, no han tenido efecto alguno.”³²

En la medida en que el patrón de discriminación resulta un elemento fáctico decisivo en la resolución adoptada por la Comisión, este caso permite suponer que en casos venideros, si se comprueba un patrón de discriminación en el goce y ejercicio de otros derechos, especialmente de los DESC, la Comisión podrá encontrar al Estado en violación de sus obligaciones internacionales.

128

29. CIDH Informe No 101/00 de fecha 16 de octubre del 2000.

30. Ver nota 11.

31. En ese sentido, la CIDH señala en su Informe 55/01: “55... es más, como ha sido demostrado previamente, esa tolerancia por los órganos del Estado [respecto de la violencia sufrida por *Maria da Penha*] no es exclusiva de este caso, sino una pauta sistemática. Es una tolerancia de todo el sistema, que no hace sino perpetuar las raíces y factores psicológicos, sociales e históricos que mantienen y alimentan la violencia contra la mujer.

56. Dado que esta violación contra *Maria da Penha* forma parte de un patrón general de negligencia y falta de efectividad del Estado para procesar y condenar a los agresores, considera la Comisión que no sólo se viola la obligación de procesar y condenar, sino también la de prevenir estas prácticas degradantes. Esa inefectividad judicial general y discriminatoria crea el ambiente que facilita la violencia doméstica, al no existir evidencias socialmente percibidas de la voluntad y efectividad del Estado como representante de la sociedad, para sancionar esos actos”.

32. CIDH, Informe No 55/01, del 16 de abril del 2001, párrafo 50.

3. Violación a la igual protección en la legislación: test de discriminación

En el caso Nro. 11.625, María Eugenia Morales de Sierra contra Guatemala, la CIDH declaró admisible la petición y aprobó informe del artículo 51, en un mismo acto.³³ El Código Civil guatemalteco establece distintas funciones para cada cónyuge. El marido es responsable del sustento financiero del hogar y la mujer es responsable del cuidado del hogar y de los hijos (artículo 110). La esposa puede trabajar fuera del hogar sólo en la medida en que ello no perjudique sus funciones legalmente definidas en él (artículo 113), en cuyo caso su marido tiene derecho a oponerse a dichas actividades (artículo 114). El marido representa a la unión conyugal (artículo 109), controla el patrimonio conyugal (artículo 131), representa a los hijos menores y administra sus bienes (artículo 255). La Corte de Constitucionalidad caracterizó la reglamentación del matrimonio por el Estado como fuente de certeza y seguridad jurídica para cada cónyuge y defendió la distinción de funciones sobre la base de que las normas establecen preferencias que no son discriminatorias, sino protectoras. Al recurrir a la CIDH, la peticionaria alegó la violación a su derecho a la igualdad y a la adecuada equivalencia de responsabilidades en el matrimonio.

La CIDH encontró que se violaron los derechos de la peticionaria. Las disposiciones citadas institucionalizan desequilibrios en los derechos y deberes de los cónyuges. Si bien el artículo 110 sugiere una división de tareas entre las responsabilidades financieras del marido y las responsabilidades domésticas de la esposa, corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 111, la esposa con una fuente separada de ingreso tiene que contribuir al mantenimiento del hogar o sustentarlo en su totalidad, si su marido no puede hacerlo. El hecho de que la ley otorgue una serie de capacidades legales exclusivamente al marido establece una situación de dependencia de *jure* para la esposa y crea un desequilibrio incorregible en la autoridad de los esposos dentro del matrimonio. Además, las disposiciones del Código Civil aplican conceptos estereotipados de las funciones de la mujer y del hombre que perpetúan una discriminación de facto contra la mujer en la esfera familiar y que tienen el efecto ulterior de dificultar la capacidad de los hombres para desarrollar plenamente sus papeles dentro del matrimonio y de la familia. Los artículos en cuestión crean desequilibrios en la vida familiar, inhiben el rol del hombre respecto del hogar y los hijos y, en tal sentido, privan a éstos de una atención plena y equitativa de ambos padres. “Una familia estable es aquella que se basa en los principios de equidad, justicia y realización individual de cada uno de sus integrantes”.³⁴

33. CIDH, el Informe No 4/01 del 19 de enero del 2001.

34. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General No. 21, citado en CIDH, Informe No 4/01 del 19 de enero del 2001, párrafo 44.

La CIDH concluye que los artículos impugnados obstaculizan el deber del Estado de proteger a la familia al imponer un régimen que impide que la víctima ejerza sus derechos y cumpla sus responsabilidades dentro del matrimonio en pie de igualdad con su esposo. El Estado no ha adoptado las medidas para garantizar la igualdad de derechos y equilibrar las responsabilidades dentro del matrimonio. En consecuencia, en este caso, el régimen conyugal vigente es incompatible con las disposiciones del artículo 17(4) de la Convención Americana, leído con referencia a los requisitos del artículo 16(1) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

“31. El derecho a igual protección de la ley establecido en el artículo 24 de la Convención Americana exige que la legislación nacional acuerde las protecciones sin discriminación. Las diferencias de tratamiento en circunstancias por lo demás similares, no necesariamente son discriminatorias. Una distinción que se basa en “criterios razonables y objetivos” podría servir un interés legítimo del Estado en conformidad con las disposiciones del artículo 24. En realidad, podría ser necesaria para hacer justicia o proteger a personas que requieren la aplicación de medidas especiales. Una distinción basada en criterios razonables y objetivos (1) persigue un propósito legítimo y (2) emplea medios proporcionales al fin que se busca.”³⁵

130

F. Las medidas de reparación necesarias

1. Reparación por violencia doméstica en un caso emblemático

En el caso *Maria Da Penha Maia Fernandes contra Brasil*, ya mencionado, la CIDH instruyó al Gobierno a:

1. Completar rápida y efectivamente el procesamiento penal del responsable de la agresión y tentativa de homicidio en perjuicio de la señora *Maria da Penha Fernandes Maia*.
2. Llevar igualmente a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad por irregularidades o retardos injustificados que impidieron el procesamiento rápido y efectivo del responsable; y tomar las medidas administrativas, legislativas y judiciales correspondientes.

35. CIDH, Informe No 4/01 del 19 de enero del 2001, párrafo 31.

3. Adoptar, sin perjuicio de las eventuales acciones contra el responsable civil de la agresión, medidas necesarias para que el Estado asigne a la víctima adecuada reparación simbólica y material por las violaciones aquí establecidas, en particular su falla en ofrecer un recurso rápido y efectivo; por mantener el caso en la impunidad por más de quince años; y por evitar con ese retraso la posibilidad oportuna de acción de reparación e indemnización civil.

4. Continuar y profundizar el proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil. En particular la Comisión recomienda:

a. Medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados para que comprendan la importancia de no tolerar la violencia doméstica.

b. Simplificar los procedimientos judiciales penales a fin de que puedan reducirse los tiempos procesales, sin afectar los derechos y garantías de debido proceso.

c. El establecimiento de formas alternativas a las judiciales, rápidas y efectivas de solución de conflicto intrafamiliar, así como de sensibilización respecto a su gravedad y las consecuencias penales que genera.

d. Multiplicar el número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotarlas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales.

e. Incluir en sus planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos reconocidos en la Convención de Belém do Pará, así como al manejo de los conflictos intrafamiliares.

f. Informar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro del plazo de sesenta días contados a partir de la transmisión del presente Informe al Estado, con un informe de cumplimiento de estas recomendaciones a los efectos previstos en el artículo 51(1) de la Convención Americana.

2. Obligación de revisar legislación, procedimientos y prácticas

La CIDH declaró admisible el caso 9.903, Rafael Ferrer-Mazorra y Otros contra Estados Unidos de América y en el mismo acto aprobó el informe de fondo previsto en el artículo 51 de la Convención.³⁶ El caso se refiere a la detención prolongada y arbitraria de ciudadanos cubanos fugados de la isla luego de salir del puerto de Mariel, no reconocidos como refugiados en los Estados Unidos y no aceptados para su retorno por Cuba. La CIDH recomendó a los Estados Unidos:

“2. Que revise las leyes, procedimientos y prácticas para asegurar que a todos los extranjeros que son detenidos bajo la autoridad y control del Estado, incluidos los extranjeros que las leyes de inmigración del Estado consideren “excluíbles”, se les otorgue la plena protección de todos sus derechos establecidos en la Declaración Americana, incluidos en particular los consagrados en los artículos I, II, XVII, XVIII y XXV de la Declaración, según se informa en el análisis de la Comisión que consta en el presente informe.”

3. La obligación de cumplir una decisión judicial

En el caso ya mencionado de César Cabrejos Bernuy contra Perú, la CIDH ordenó:

132 “2. Cumplir el mandato judicial emitido por la Sala Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia del 5 de junio de 1992, reincorporando al señor Cabrejos Bernuy a su cargo de Coronel de la Policía Nacional, pagándole los salarios y demás remuneraciones que ha dejado de percibir desde la fecha de su pase a retiro, y otorgándole todos los demás beneficios que le corresponden como Coronel de la Policía, incluyendo de ser el caso los relativos a su jubilación; o subsidiariamente, pagarle los salarios y demás remuneraciones que le corresponderían como Coronel de la Policía Nacional, hasta la edad legal de jubilación, pagándole también en ese caso los salarios que ha dejado de percibir desde la fecha de su retiro y otorgándole todos los demás beneficios económicos que le corresponden como Coronel de la Policía Nacional, incluyendo de ser el caso los relativos a su jubilación.”³⁷

36. CIDH, Informe No 51/01 del 4 de abril del 2001.

37. CIDH, Informe No 110/00 de fecha 4 de diciembre del 2000.

III. Referencias a los DESC en Informes por países

Los informes elaborados por la CIDH a partir de sus visitas *in loco* también han establecido principios importantes relacionados con los DESC. Los informes por países, como asimismo los informes temáticos que la CIDH publica de tanto en tanto, no son fruto de un procedimiento contencioso y, por ello, más bien integran el arsenal promocional de la Comisión y no son propiamente parte de sus actividades de protección.

Por ello, su valor como precedente o como guía para el cumplimiento por los Estados de sus obligaciones convencionales es menor que aquél de las resoluciones adoptadas en el procedimiento de casos. Sin embargo, esta característica de “derecho blando” de los informes por países no los priva de influencia ni de peso, especialmente cuando se comprueba las repetidas veces en que la CIDH se ha valido de estos informes para ocuparse del estado de cumplimiento de los DESC en nuestra región.

A. Indivisibilidad de los Derechos Humanos

La Convención Americana señala en su Preámbulo que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”. Al respecto, la Comisión señaló recientemente que “ciertamente, los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a la vida (entendido en su sentido más estricto), del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos”.³⁸

133

La Comisión resaltó asimismo que el Preámbulo del Protocolo de San Salvador, reconoce en forma expresa “la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros”.³⁹

38. CIDH. Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú. 2000. Capítulo IV, párrafo 1 y 2.

39. CIDH. Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, 2001. Cap. V, párr. 1 y 2.

Con el transcurso del tiempo se ha ido reconociendo la indivisibilidad e interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos, habiéndose expresado en los siguientes términos :

“Teniendo en cuenta esa indivisibilidad de los derechos humanos, la Comisión desea puntualizar que la violación de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente trae aparejada una violación de derechos civiles y políticos. En efecto, una persona que no recibe adecuado acceso a la educación puede ver mermada su posibilidad de participación política o su derecho a la libertad de expresión. Una persona con escaso o deficiente acceso al sistema de salud verá disminuido en diferentes niveles, o violado de un todo, su derecho a la vida. Esta situación puede darse en diferentes grados, según la medida de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales, pudiendo sostenerse en términos generales que a menor disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá un menor disfrute de los derechos civiles y políticos. En este contexto, una situación de máxima violación de los derechos económicos, sociales y culturales significará una máxima violación de los derechos civiles y políticos.”⁴⁰

B. Naturaleza de las obligaciones

La naturaleza de las obligaciones del Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales ha sido también abordada por la CIDH. En un capítulo sobre derechos de la niñez incluido en un informe reciente, la Comisión, señaló, por ejemplo, que

“Tanto la Convención Americana como la Convención sobre los Derechos del Niño prevén que la familia sea responsable de garantizar el nivel de vida del niño. Sin embargo, dichos instrumentos también establecen un rol para el Estado en la protección del niño. La Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados Parte "adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres ... a dar efectividad a[]] ... derecho [a un nivel de vida adecuado] y, en caso necesario, proporcionarán asistencia y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, vestuario y la vivienda".

“Por lo tanto, está obligado el Estado colombiano a intervenir para proveer las necesidades básicas de los niños, cuando sus familias no se encuentran en condiciones para hacerlo, antes de que se

40. Id. párr. 4.

vean obligados a desplazarse hacia la calle por falta de techo o por la necesidad de buscar dinero, a través del trabajo, robo o mendicidad, para alimentarse.”⁴¹

C. Pobreza extrema

En relación a la pobreza extrema y a su relación con los derechos humanos, la Comisión analizó detalladamente el tema en un informe reciente, concluyendo que

“Una de las situaciones generales de derechos humanos más preocupantes en el hemisferio es la relacionada con la pobreza extrema que afecta a un número cada vez mayor de personas.

...

“A menudo se sostiene que lo reducido de los recursos públicos constituye un impedimento para la plena realización de los derechos económicos y sociales. Al respecto debe tenerse en cuenta que es frecuente que los recursos destinados por el Estado para tales rubros sean insuficientes, pero además debe tomarse en cuenta, que no sólo se trata de cuánto se destina a gastos sociales, sino también la manera en que los fondos son utilizados.

...

“La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que la pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con el sistema de democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por el uso apropiado de tales recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos.”⁴²

41. CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Colombia, 1999, cap. 13, párr. 33 y 34.

42. Corte I.D.H., Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los “Niños de la Calle”), sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los jueces Antonio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli, párr. 6,8,9,2,3 y 4.

En lo concerniente al derecho a la vida, al concepto de “proyecto de vida” y su relación con los derechos humanos, se señala, en una sentencia reciente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo siguiente:

“En los últimos años, se han ido deteriorando notoriamente las condiciones de vida de amplios segmentos de la población de los Estados Parte de la Convención Americana, y una interpretación del derecho a la vida no puede hacer abstracción de esa realidad.

...

“El proyecto de vida es consustancial con el derecho a la existencia, y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana.

...

“Una persona que en su infancia vive, como en tantos países de América Latina, en la humillación de la miseria, sin la menor condición siquiera de crear su proyecto de vida, experimenta un estado de padecimiento equivalente a una muerte espiritual; la muerte física que a ésta sigue, en tales circunstancias, es la culminación de la destrucción total del ser humano. Estos agravios hacen víctimas no sólo a quienes los sufren directamente en su espíritu y en su cuerpo; se proyectan dolorosamente en sus seres queridos, en particular en sus madres, que comúnmente también padecen el estado de abandono.

...

“El derecho a la vida implica no sólo la obligación negativa de no privar a nadie de la vida arbitrariamente, sino también la obligación positiva de tomar las medidas necesarias para asegurar que no sea violado aquel derecho básico.

...

“Creemos que hay diversos modos de privar a una persona arbitrariamente de la vida: cuando es provocada su muerte directamente por el hecho ilícito del homicidio, así como cuando no se evitan las circunstancias que igualmente conducen a la muerte de personas.

...

“La privación arbitraria de la vida no se limita, pues, al ilícito del homicidio; se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. Esta visión conceptualiza el derecho a la vida como perteneciente, al mismo tiempo, al dominio de los derechos civiles y políticos, así como al de los derechos económicos, sociales y culturales, ilustrando así la interrelación e indivisibilidad de todos los derechos humanos.”⁴³

43. Corte I.D.H., Caso Villagrán Morales y Otros (Caso de los “Niños de la Calle”), sentencia de 19 de noviembre de 1999, voto concurrente de los jueces Antonio Augusto Cançado Trindade y Alirio Abreu Burelli, párr. 6,8,9,2,3 y 4.

D. Derecho al trabajo

La Comisión Interamericana se ha referido asimismo a derechos específicos de naturaleza económica y social. En lo concerniente al derecho al trabajo, por ejemplo, la CIDH ha señalado que:

“el derecho al trabajo es un derecho humano de muy especial relevancia, que atañe al disfrute de muchos otros derechos. Al respecto, debe significarse que el derecho al trabajo es el primero de los derechos a que se refiere el Protocolo de San Salvador. Dicho instrumento, en sus artículos 6 y 7, establece que los Estados se comprometen a "adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo" y que deben garantizar en sus legislaciones, de manera particular, "una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias".⁴⁴

E. Derecho a la seguridad social

En lo concerniente al derecho a la seguridad social, la Comisión ha indicado, por ejemplo, que “ha venido recibiendo diversas denuncias respecto a los problemas que se presentan en Perú en relación al derecho a la seguridad social (...). La Comisión considera que la situación de los pensionistas peruanos es un aspecto de extrema importancia que el Estado peruano debe tomar muy en cuenta, teniendo presente para ello que la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre consagra en su artículo XV que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”⁴⁵

137

F. Derecho al desarrollo, al medio ambiente y derechos de los pueblos indígenas

En su Informe General sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, de 1997, la Comisión Interamericana efectuó consideraciones interesantes sobre la relación entre ciertas condiciones de desarrollo, medio ambiente y derechos de los pueblos indígenas. Lo hizo en el contexto del análisis de la explotación de petróleo en zonas de la selva ecuatoriana, y la forma en que esto afecta la forma de vida y algunos derechos fundamentales de las poblaciones indígenas.

44. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, ob. cit., Cap. VI, párr. 25.

45. Id., pár. 26 y 27.

“La Comisión ha recibido información, durante y después de su visita a la zona, de personas y grupos de las comunidades de pobladores e indígenas. Todas estas personas que viven en sectores de desarrollo petrolero han expresado de manera unánime que las operaciones en general, y la manipulación y eliminación inadecuadas de los desechos tóxicos en particular, han puesto en peligro su vida y su salud. Afirman que las actividades de explotación que tienen lugar en sus comunidades o en zonas aledañas han contaminado el agua que ellos usan para beber, cocinar y bañarse, el suelo que cultivan para producir sus alimentos y el aire que respiran. Los residentes de los sectores afectados señalaron que sus ríos, arroyos y mantos subterráneos están contaminados con crudo y desechos tóxicos de la producción, los cuales son liberados al medio ambiente sin ser debidamente tratados o eliminados, o son producto del derrumbe o la lixiviación de las fosas de desechos y de los derrames de petróleo. En muchos casos, esos cursos de agua son las únicas fuentes de las que disponen los seres humanos para beber, cocinar y bañarse, y donde beben también el ganado, los animales domésticos y la fauna silvestre. Los residentes de varias comunidades se quejaron de que respiran aire contaminado cuando se queman desechos de petróleo y de gas sin ningún tipo de control de emisiones. Numerosas personas viven y caminan a lo largo de senderos rociados con crudo y se quejan de que están constantemente expuestas al petróleo y a las partículas de polvo recubiertas de petróleo suspendidas en el aire.

138

“La información analizada sobre el impacto de las actividades de explotación petrolera en la salud y la vida de los residentes afectados plantea graves inquietudes, por lo que la Comisión alienta al Estado del Ecuador a tomar las medidas necesarias para asegurar que las acciones de sus agentes, a través de la compañía petrolera estatal, cumplan las obligaciones jurídicas tanto nacionales como internacionales. Asimismo, la Comisión exhorta al Estado a tomar medidas para evitar daños a las personas afectadas debido al comportamiento de los concesionarios y actores privados. El Estado del Ecuador deberá cerciorarse de que existen medidas de protección para que no ocurran incidentes de contaminación ambiental que amenacen la vida de los habitantes de los sectores en desarrollo. Cuando se haya infringido el derecho a la vida de los residentes del Oriente a causa de la contaminación ambiental, el Gobierno está obligado a responder con medidas apropiadas de investigación y desagravio”⁴⁶

46. Véase CIDH, Informe General sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, 1997, Cap. VIII.

G. Recomendaciones Generales a los Estados

Las recomendaciones efectuadas por la CIDH en los capítulos sobre derechos económicos, sociales y culturales de sus informes generales sobre la situación de los derechos humanos en países reflejan asimismo perspectivas de la CIDH sobre la materia. Un ejemplo de ello son las recomendaciones efectuadas por la CIDH en sus recientes informes sobre Perú y sobre Paraguay. En su informe sobre Perú, por ejemplo, la Comisión recomendó al Estado peruano:

“Que otorgue debida prioridad en su política macroeconómica a la solución de los problemas persistentes y graves de la pobreza, así como a las grandes desigualdades que imperan en la sociedad peruana, pues tales factores tienen un impacto muy grande en el disfrute efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

“Que otorgue debida importancia y respeto a todo lo concerniente a los derechos laborales, tanto en la legislación como en las políticas públicas.

“Que tome las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación sobre salario mínimo, el cual debe ser suficiente para cubrir el costo de la canasta familiar básica.

“Que tome medidas para garantizar que se respeten los derechos adquiridos en materia de pensiones, y, por otra parte, que el monto de las pensiones que se fijen sea suficiente para cubrir, como mínimo, el costo de la canasta familiar básica.

139

“Que otorgue debida importancia a que los cambios en los sistemas de salud no impliquen un menoscabo del derecho a la salud de todos los peruanos y peruanas.⁴⁷

En su reciente informe general sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, la Comisión, entre las recomendaciones efectuadas al Estado, incluyó las siguientes:

“La Comisión insta al Estado paraguayo a otorgarle la mayor prioridad y voluntad política a los aspectos relacionados con los derechos humanos de naturaleza social y económica. El Estado paraguayo debe redoblar los esfuerzos en adoptar políticas que procuren un crecimiento económico del país que beneficie a las clases sociales

47. CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, ob. cit., cap. VI.

vulnerables. Al respecto, debe tenerse en cuenta lo planteado en el mencionado Informe sobre Desarrollo Humano, respecto a que “se requieren políticas para vincular el crecimiento y los derechos. La asignación de recursos y la modalidad del crecimiento económico deben ser favorables a los pobres, al crecimiento humano y a los derechos humanos. Los recursos generados por el crecimiento tienen que destinarse a la erradicación de la pobreza, al desarrollo humano y al goce de los derechos humanos”.

“Entre las estrategias específicas que se han mencionado deben ser tomadas en cuenta en la lucha contra la pobreza se encuentran: “1) Procurar el crecimiento económico en beneficio de los pobres. Los países de bajos ingresos tienen que acelerar su crecimiento, pero con una modalidad encaminada a favorecer a los que se encuentran sumidos en la pobreza, tanto desde el punto de vista humano como del ingreso. 2) Reestructurar los presupuestos. Para destinar gastos adecuados y no discriminatorios a las cuestiones humanas fundamentales, especialmente en la prestación de servicios básicos, se requiere un examen de las prioridades y la eliminación de la discriminación contra los más desfavorecidos. 3) Garantizar la participación. Los pobres tienen derecho a que se les consulte acerca de las decisiones que afectan su vida. Esto requiere procesos que amplíen el espacio político a fin de dar voz a los pobres y a sus defensores, incluidas las organizaciones no gubernamentales, medios de difusión libres y asociaciones de trabajadores. 4) Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres. El medio natural y las redes sociales son recursos de los pobres para ganarse la vida y salir de la pobreza. 5) Eliminar la discriminación -contra las mujeres y los grupos minoritarios. Se requieren reformas sociales para eliminar la discriminación”.⁴⁸

140

IV. Referencias a los DESC en Soluciones Amistosas y Medidas Cautelares y en otras iniciativas de la Comisión

A. Derecho a la tierra

La CIDH aprobó la solución amistosa del caso 11.713, mediante el informe No.90/99. El caso fue presentado por las Comunidades Indígenas Enxet-Lamenxay y Kayleyphapopyet -Riachito- contra Paraguay. La denuncia original había sido presentada a la Comisión por la organización indígena "Tierra Viva", asesorada por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). En la misma se alegaba que el gobierno paraguayo vendió e invadió tierras que le pertenecían a los Enxet, un pueblo indígena que habita la región del Chaco paraguayo. Unos 6.000 indígenas Enxet que

48. CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, ob. cit., cap. V.

vivían de la caza, la pesca y la crianza de animales iniciaron ante el Instituto de Bienestar Rural (IBR) los trámites administrativos para la recuperación de sus territorios tradicionales. Los representantes judiciales de las mencionadas comunidades indígenas solicitaron a un juzgado medida preventiva de no innovar sobre las tierras reclamadas, la cual fue acordada en 1994. Los ocupantes de las fincas no acataron la medida judicial decretada, por lo cual se intentaron las acciones penales correspondientes.

Los peticionarios argumentaron que los hechos referidos implicaban una violación por parte del Estado paraguayo de los derechos a garantías judiciales, a la protección judicial, a la propiedad, al derecho a la residencia, y a los beneficios de la cultura, contemplados en los artículos 8, 25, 21 y 22 de la Convención Americana y XIII de la Declaración Americana respectivamente.

El 25 de marzo de 1998 se firmó un acuerdo de solución amistosa, propiciado por la Comisión, conforme al cual el Estado paraguayo se comprometió a adquirir una superficie de 21.884.44 hectáreas ubicada en el Distrito de Pozo Colorado, Departamento de Presidente Hayes, del Chaco paraguayo, entregarla a las mencionadas comunidades indígenas y titularla a su nombre ante los órganos competentes.

En relación el mismo pueblo pero referido a otras comunidades, la CIDH ha declarado admisibles dos denuncias. Se trata de los casos Comunidad Indígena Xakmok Kásek del Pueblo Enxet⁴⁹ y Comunidad Indígena Sawhoyamaxa del Pueblo Enxet⁵⁰, ambas contra Paraguay. En ambas denuncias, las comunidades refieren que han transcurrido más de una decena de años desde que se iniciaron los trámites necesarios para la recuperación de parte de su territorio ancestral, sin haber conseguido la resolución de los mismos. En el caso de la Comunidad Sawhoyamaxa argumentan también que se encuentran viviendo en condiciones inhumanas, lo que ha implicado que varias personas incluidos menores de edad, haya muerto por la falta de alimentación y atención de su salud. La CDIH declaró -en ambos casos- admisible la denuncia por presuntas violaciones a los artículos 1.1, 2, 8, 21 y 25 de la Convención Americana.

141

B. Derecho a la salud de personas privadas de la libertad

La CIDH ha otorgado asimismo diversas medidas cautelares en relación con la atención médica a personas enfermas privadas de su libertad. Así, por ejemplo, el 28 de enero de 1999 la Comisión otorgó medidas cautelares y se dirigió al Estado peruano a fin de solicitarle la adopción de

49. CIDH, Informe 11/03 de 20 de febrero de 2003.

50. CIDH, Informe 12/03 de 20 de febrero de 2003.

medidas eficaces para proteger la salud y la integridad personal del señor Juan Francisco Tulich Morales. De acuerdo con la información recibida, el señor Tulich Morales se encontraba recluido en un establecimiento penal, donde no se le estaba facilitando la atención médica, los cuidados ni la medicación necesaria para atender a su delicada condición de salud.⁵¹

C. Derecho a la salud de las personas con discapacidades mentales

La CIDH ha hecho también importantes avances en el tema de los derechos humanos de las personas con discapacidades mentales. Al respecto, la CIDH, por primera vez en su historia, visitó recientemente un hospital psiquiátrico, en el marco de una visita *in loco* efectuada a Panamá. En dicha visita la Comisión contó con la asistencia técnica de la Organización Panamericana de la Salud.⁵² En relación con el mismo tema, la Comisión formuló recientemente una recomendación general, denominada “Recomendación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental”.⁵³

La CIDH también ha declarado admisible el caso Damião Ximenes Lopes contra Brasil.⁵⁴ La víctima fue internada en la Casa de Reposo Guararapes en Sobral, Ceará, para recibir tratamiento psiquiátrico por padecer una enfermedad mental. Dos días después de su internación su madre fue a visitarlo encontrándolo con visibles marcas de tortura, las manos atadas, su abdomen hinchado, pidiéndole que llamara a la policía. Horas más tarde, falleció, sin que posteriormente se aclararan debidamente las circunstancias y causales de su muerte, ni se establecieron responsabilidades por la misma. La CIDH declaró admisible el caso por la presunta violación de los artículos 4, 5, 11 y 25 de la Convención Americana.

142

V. Reflexiones finales

A manera de conclusión, puede afirmarse que el sistema interamericano de protección ha comenzado a asumir sus responsabilidades en el sentido de contribuir eficazmente a la interdependencia, integralidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Desde luego, el camino a recorrer para alcanzar ese objetivo es muy largo y azaroso. No son menores los obstáculos

51. Véase al respecto CIDH, Informe Anual 1999, Medidas cautelares acordadas o extendidas por la Comisión, Cap. 3, párr. 47.

52. Véase al respecto, CIDH, Comunicado de Prensa No.10/01, 8 de junio de 2001.

53. Aprobada por la CIDH en su 111 período extraordinario de sesiones, el 4 de abril de 2001. Informe Anual 2000.

54. CIDH, Informe 30/02 del 9 de octubre de 2002. A la fecha se encuentra pendiente la emisión del Informe final del caso.

que se plantean, comenzando por el de una doctrina que todavía no supera la noción de las “generaciones de derechos” ni su consecuencia (tal vez no originalmente deseada) de una importante diferencia en el modo de implementación de las distintas categorías. Tanto en el derecho interno como en el derecho internacional, hace falta un gran esfuerzo conceptual y de imaginación para concebir formas de hacer justiciables los derechos económicos, sociales y culturales. Hasta que ellos no sean exigibles en casos concretos, y susceptibles de medidas del poder público para hacerlos cumplir, se mantendrán en el plano de las aspiraciones o de las normas programáticas, y no serán derechos en el sentido estricto del término.

Afortunadamente, en las jurisdicciones nacionales de nuestros países (y también de otras democracias emergentes, como India y Sudáfrica) comienza a abrirse camino una jurisprudencia que, sin desechar el contenido de la norma sobre realización progresiva, diseña procesos mediante los cuales el poder administrador debe dar cuenta detallada de sus esfuerzos de buena fe por dar cumplimiento a normas de derechos sociales incluidas en las constituciones o en tratados internacionales. Un ejercicio similar es el que está haciendo el sistema interamericano, ejemplificado en los casos e informes mencionados en este trabajo. Es de hacer notar que el carácter incipiente de esta jurisprudencia se corresponde con el estado de la cuestión en otros sistemas regionales o universales.

Como en otros ámbitos, los progresos paralelos en materia de DESC que logren los distintos sistemas servirán de aliento y emulación recíproca. En todos los sistemas, pero especialmente en el Interamericano, las características del sistema de casos ponen la carga de la presentación y desarrollo de casos emblemáticos en los peticionarios. La Comisión puede tomar iniciativas en forma de informes por países, del trabajo promocional de sus relatorías temáticas, y hasta del envío de solicitudes de opinión consultiva a la Corte. Pero el progreso real en la determinación de contenidos y alcances de las normas de los tratados se logrará mediante informes y sentencias dictadas en casos contenciosos, luego de un procedimiento en que el Estado exponga sus razones y su versión de los hechos, y en que la norma abstracta se aplique a un caso de la vida real.

143

Como lo ilustran los casos mencionados en este rápido análisis de los desarrollos recientes del sistema, los problemas fundamentales de desigualdad y discriminación que afectan a nuestros países ya han comenzado a tocar las puertas del sistema. De esta manera, la sociedad civil del continente está dando respuesta al clamor de justicia (social y económica a la vez que civil y política) que surge de las insuficiencias de nuestra democracia en este principio de un nuevo milenio. Las instituciones del sistema sabrán dar una respuesta jurídica y ética a estas necesidades de protección, y contribuirán así al desarrollo progresivo de los derechos humanos.