

CAPÍTULO III – DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Artículo 26. Desarrollo Progresivo

Los Estados Partes 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 u otros medios apropiados.

Jurisprudencia más relevante

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Corte IDH. *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003.

Corte IDH. *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas).

Corte IDH. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005.

Corte IDH. *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*. Sentencia de 7 de febrero de 2006.

Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 1 de julio de 2009.

Corte IDH. *Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006.

Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*. Sentencia de 29 de julio de 1988.

Corte IDH. *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*. Sentencia de 15 de marzo de 1989.

Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana*. Sentencia de 8 de diciembre de 1995.

Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez*. Sentencia de 25 de noviembre de 2000.

Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez*. Sentencia de 7 de junio de 2003.

Corte IDH. *Caso Suárez Rosero*. Sentencia de 12 de noviembre de 1997.

Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria*. Reparaciones. Sentencia de 27 de agosto de 1998.

Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros*. Sentencia de 30 de mayo de 1999.

Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte*. Sentencia de 16 de agosto de 2000.

Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides*. Sentencia de 18 de agosto de 2000.

Corte IDH. *Caso La Ultima Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Comisión IDH. *Caso 12.670, “Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de seguridad social y otras vs. Perú”*. Sentencia de 27 de marzo de 2009.

Comisión IDH. *Caso “Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Pensionados de la Compañía de Aviación Venezolana (VLASA) vs. Venezuela”*. Sentencia de 13 de octubre de 2004.

Comisión IDH. *Caso “Ana Victoria Villalobos y otros vs. Costa Rica”*. Sentencia de 11 de marzo de 2004.

Comisión IDH. *Caso “Opario Lemote Morris y otros (Buzos Miskitos) vs. Honduras”*. Sentencia de 12 de noviembre de 2009.

Comisión IDH. *Caso “Laura Tena Colunga y otros vs. México”*. Sentencia de 13 de octubre de 2004.

Comisión IDH. *Caso “Luis Rolando Cuscul Pivaral y otras personas afectadas por el VIH-sida vs. Guatemala”*. Sentencia de 7 de marzo de 2005.

Artículos y publicaciones académicos

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2º ed. (2004).

- ABRAMOVICH, Víctor. *Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos*. En: *Presente y Futuro de los Derechos Humanos: Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*.
- COURTIS, Christian. *Luces y sombras. La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sentencia de los "Cinco Pensionistas" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, Revista Mexicana de Derecho Público N°6, ITAM, Departamento de Derecho (2004).
- COURTIS, Christian, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En: COURTIS, Christian, HAUSER, Denise y RODRÍGUEZ HUERTA Gabriela (comps.). *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, Porrúa-Itam, México (2005).
- COURTIS, Christian (comp.). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto-CEDAL-CELS, Buenos Aires (2006).
- COURTIS, Christian, HAUSER, Denise y RODRÍGUEZ HUERTA Gabriela (comps.). *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, Porrúa-Itam, México (2005).
- HOYOS, Carlos. *El derecho humano a la alimentación adecuada: estudio comparativo*. Canadá-México, Université de Québec, Québec (2002).
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales*, IIDH, San José, (2009).
- LANGFORD, Malcolm (ed.). *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, New York (2008).
- MELISH, Tara. *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*, Orville H. Schell Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School-Centro de Derechos Económicos y Sociales, Quito, (2002).
- MELISH, Tara, *The Inter-American Commission on Human Rights. Defending Social Rights Through Case-Based Petitions, y The Inter-American Court of Human Rights. Beyond Progressivity*, ambos en: LANGFORD, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, New York (2008).
- ROSSI, Julieta y ABRAMOVICH, Víctor. *La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. En: MARTÍN Claudia, RODRÍGUEZ-PINZÓN Diego y GUEVARA B. José Antonio (comps.). *Derecho internacional de los derechos humanos*, Fontamara-Universidad Iberoamericana, México (2004).
- SEPÚLVEDA, Magdalena. *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Amberes (2003).
- TRINDADE, Antonio. *A justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais no plano internacional*. En: *Presente y futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (1998).
- URQUILLA BONILLA, Carlos Rafael. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto de la reforma al Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos*, Revista IIDH N° 30-31, IIDH, San José (2000).

Índice

CAPÍTULO III - DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	654
<i>Artículo 26. Desarrollo Progresivo</i>	654
I. Introducción	656
II. La jurisprudencia de los órganos del SIDH	656
1. La jurisprudencia de la Corte IDH	656
2. La jurisprudencia de la Comisión IDH	660
III. Esbozo interpretativo	665
1. El alcance de la remisión del artículo 26 de la CADH	665
2. La aplicación de las obligaciones genéricas de la CADH al artículo 26	669
3. El alcance de las obligaciones establecidas por el artículo 26 de la CADH	671

I. Introducción

El artículo 26 de la CADH es la solitaria cláusula del capítulo III, dedicado a los derechos económicos, sociales y culturales. Esta disposición ha sido poco aplicada por los órganos de protección del Sistema Interamericano, y ha recibido relativamente poca atención doctrinaria.¹ Tal situación puede ser explicada por diversos factores, tales como el contexto histórico de crecimiento del Sistema Interamericano, el relativo aislamiento del artículo 26 en la Convención, la particular técnica remisiva de su redacción, o el tardío desarrollo normativo de la noción de “progresividad” en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En los últimos años, se ha registrado un lento avance en la materia en el trabajo de la Corte y de la Comisión Interamericanas, aunque la jurisprudencia existente es aún insuficiente para ilustrar de manera completa los distintos desafíos interpretativos que plantea esta cláusula.

El texto plantea varios interrogantes. Al menos dos cuestiones importantes requieren ser elucidadas. En primer lugar, el *alcance de la remisión* del artículo 26: a diferencia del Capítulo II del Pacto, relativa a los derechos civiles y políticos, los derechos a los que se refiere el artículo 26 no son individualizados por el texto del artículo 26, sino que obligan al intérprete a acudir a otro documento —la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires. En segundo lugar, una vez identificados los derechos a los que se refiere la norma, es necesario determinar el contenido de las obligaciones específicas que establece el artículo 26 para los Estados partes, y su relación con las obligaciones genéricas establecidas en la Convención.² Entre ellas, cabe subrayar la necesidad de elucidar el contenido de la noción de “progresividad” o “desarrollo progresivo”, la referencia a “la medida de los recursos disponibles”—ya que ninguno de estos elementos califica a las obligaciones generales establecidas en los artículos 1 y 2 de la Convención. Analizaré en primer término la jurisprudencia de los órganos del Sistema en la materia, y seguidamente ofreceré posibles criterios de solución a los problemas interpretativos planteados, valiéndome de la escasa jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano sobre este artículo, de los estándares internacionales en la materia y de opiniones doctrinarias.

II. La jurisprudencia de los órganos del SIDH

1. La jurisprudencia de la Corte IDH

La Corte Interamericana no posee jurisprudencia abundante sobre el artículo 26 de la Convención Americana. En algunos casos donde la Comisión o los representantes de las víctimas habían alegado violaciones al artículo 26, la Corte se negó a considerar el agravio, remitiendo a lo ya dicho a partir de otra calificación jurídica.³ En el *Caso de la comunidad indígena Yakye Axa*, incluyó una referencia al artículo 26, como referencia para la interpretación de las obligaciones positivas del Estado necesarias para garantizar el derecho a una vida digna.⁴ En el *Caso de las Niñas Yean y Bosico*, la Corte hace una

¹ Sobre el origen del artículo 26, puede verse Instituto Interamericano de Derechos Humanos, La justiciabilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales, IIDH, San José (2009), pp. 107-144.

² Cfr. Melish, Tara, Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims, Orville H. Schell Jr. Center for International Human Rights, Yale Law School-Centro de Derechos Económicos y Sociales, Quito (2002), pp. 335-338.

³ Ver, por ejemplo, Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 255; Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*, sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 285; Corte IDH, *Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú*, sentencia de 24 de noviembre de 2006, párr. 136; Corte IDH, *Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, sentencia de 27 de junio de 2012, párr. 230.

⁴ Corte IDH, *Caso Comunidad indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Sentencia de 17 de junio de 2005, párr. 163: “[e]n el presente caso, la Corte debe establecer si el Estado generó condiciones que agudizaron las dificultades de acceso a una vida digna de los miembros de la Comunidad Yakye Axa y si, en ese contexto, adoptó las medidas positivas apropiadas para satisfacer esa obligación, que tomen en cuenta la situación de especial vulnerabilidad a la que fueron llevados, afectando su forma de vida diferente (sistemas de comprensión del mundo diferentes de los de la cultura occidental, que comprende la estrecha relación que mantienen con la tierra) y su proyecto de vida, en su dimensión individual y colectiva, a la luz del corpus juris internacional existente sobre la protección especial que requieren los miembros de

mención al artículo 26, al interpretar el alcance de las medidas de protección debidas a los niños, en relación al acceso a la educación.⁵ Ambos párrafos son, sin embargo, bastante confusos, e insuficientes para articular claramente un criterio de aplicación.

Sólo en dos Casos, *Cinco Pensionistas* y *Acevedo Buendía*, la Corte dedica al menos algunos párrafos al artículo 26 de la Convención – aunque en ambos casos desestimó pronunciarse sobre su alegada violación.⁶

En el *Caso de los Cinco Pensionistas*,⁷ la demanda de la Comisión Interamericana incluyó un reclamo específico fundado en el artículo 26. En el caso se alegaba que el Estado había adoptado medidas de carácter regresivo en relación con el derecho a la seguridad social. El planteo ofrecía a la Corte la posibilidad concreta de sentar jurisprudencia sobre la justiciabilidad del artículo 26 y, puntualmente, sobre la prohibición de regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales. La Corte desechó el agravio, a partir de las siguientes reflexiones:

147. Los derechos económicos, sociales y culturales tienen una dimensión tanto individual como colectiva. Su desarrollo progresivo, sobre el cual ya se ha pronunciado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, se debe medir, en el criterio de este Tribunal, en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión en particular, sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente.

148. Es evidente que esto último es lo que ocurre en el presente caso y por ello la Corte considera procedente desestimar la solicitud de pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de este caso.⁸

La interpretación de la Corte genera algunas dudas. El párrafo 147 parece sostener que la única forma de evaluar el cumplimiento de las obligaciones emergentes de derechos económicos, sociales y culturales es en relación al conjunto de la población, cuando la Corte ha tratado en el mismo caso afectaciones individuales al derecho a una pensión, considerándolo parte del derecho de propiedad, y

las comunidades indígenas, a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la Convención, en relación con el deber general de garantía contenido en el artículo 1.1 y con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la misma, y de los artículos 10 (Derecho a la Salud); 11 (Derecho a un Medio Ambiente Sano); 12 (Derecho a la Alimentación); 13 (Derecho a la Educación) y 14 (Derecho a los Beneficios de la Cultura) del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT”.

Sobre derecho a una vida digna y la obligación de desarrollo progresivo, véase también el comentario al artículo 4, de Carlos Ayala Corao y María Daniela Rivero, el cual forma parte de esta obra.

⁵ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005, párr. 185. La parte relevante del párr. referido dice lo siguiente: “[c]abe resaltar que de acuerdo al deber de protección especial de los niños consagrado en el artículo 19 de la Convención Americana, interpretado a la luz de la Convención para los Derechos del Niño y del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en relación con el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención, el Estado debe *proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual*” (el resaltado es mío).

⁶ Sobre relación de los artículos 21 y 26, derecho a propiedad privada y desarrollo progresivo, relacionado con los casos “Cinco Pensionistas” y “Acevedo Buendía”, véase también el comentario al artículo 21 de Alejandra Gonza en esta misma obra.

⁷ Corte IDH, *Caso Cinco Pensionistas vs. Perú*, sentencia de 28 de febrero de 2003. Para un análisis extenso del caso, algunos de cuyos párrs. he adaptado aquí, ver Courtis, Christian, “Luces y sombras. La exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en la sentencia de los “Cinco Pensionistas” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Mexicana de Derecho Público* N°6, ITAM, Departamento de Derecho (2004), pp. 37-67.

⁸ Corte IDH. *Caso Cinco Pensionistas*, *op. cit.*, párrs. 147 y 148.

empleando como criterio de interpretación el art. 5 del Protocolo de San Salvador⁹, haciendo referencia al “propósito y razón de los derechos económicos, sociales y culturales”.

La cita que hace la Corte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referida a la noción de progresividad tampoco capta adecuadamente la doctrina de ese Comité, que –como veremos *infra*– sostiene que en *materia de derechos económicos, sociales y culturales existen obligaciones inmediatas, que la progresividad no significa absoluta discrecionalidad para el Estado, y que los derechos incluidos en el PIDESC pueden ser protegidos por mecanismos jurisdiccionales*.

La aparente conclusión de la Corte –que parece subordinar necesariamente el análisis de violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales a una escala colectiva nacional– choca con la falta de competencia de la propia Corte para analizar informes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los países de la región, o para evaluar el estado de goce de esos derechos “sobre el conjunto de la población”. La competencia contenciosa de la Corte la obliga a evaluar reclamos individuales o pluri-individuales, pero difícilmente puede plantearse ante sus estrados un planteo que involucre al “conjunto de la población”, sin individualizar víctimas concretas.¹⁰

En todo caso, podría entenderse el párrafo 147 de la sentencia como la exigencia, por parte de la Corte, de un requisito adicional cuando se invoquen violaciones del artículo 26: la de *demonstrar la relevancia colectiva del planteo*. Es decir: carga de demostrar no sólo la existencia de un agravio que afectó particularmente a las víctimas, sino también la de demostrar que la violación tiene proyecciones colectivas, y que no se trata de un hecho o cuestión aislada.¹¹ El caso o casos concretos planteados serían, bajo este prisma de análisis, ejemplos concretos de una medida de la que se deriven consecuencias colectivas relevantes. Dada la dificultad práctica de articular una acción colectiva o grupal ante la Corte, los selectos representantes del grupo afectado cargarían con la obligación de demostrar la representatividad de las violaciones alegadas en función de un contexto colectivo o grupal. Se trataría, ciertamente, de una carga adicional de creación pretoriana, no prevista por la Convención – aunque podría entenderse como salvaguarda formal que permita a la Corte medir la relevancia de los planteos en un campo novedoso en el que aún no se han generado estándares judiciales en el sistema.

El segundo caso relevante es *Acevedo Buendía*,¹² en el que la Corte se muestra más dispuesta a considerar violaciones al artículo 26, superando aparentemente las reticencias expresadas en el *Caso de los Cinco Pensionistas*. El caso también involucraba alegadas violaciones del Estado peruano en materia de pago de pensiones. El representante de las víctimas alegó que la falta de pago de las pensiones a las víctimas y la reducción del monto de las pensiones constituyeron violaciones al artículo 26 de la Convención. El Estado peruano, por su parte, cuestionó la competencia de la Corte para considerar agravios fundados en el artículo 26.

⁹ *Ibidem*, párr. 116.

¹⁰ V., en el mismo sentido, el argumento sostenido en el voto concurrente del juez de Roux Rengifo: “[e]l razonamiento según el cual sólo sería procedente someter al test del artículo 26 las actuaciones de los Estados que afectan al conjunto de la población, no parece tener asidero en la Convención, entre otras razones porque la Corte Interamericana no puede ejercer –a diferencia de lo que ocurre con la Comisión– una labor de monitoreo general sobre la situación de los derechos humanos, ya sean los civiles y políticos, ya sean los económicos, sociales y culturales. El Tribunal sólo puede actuar frente a casos de violación de derechos humanos de personas determinadas, sin que la Convención exija éstas tengan que alcanzar determinado número”.

¹¹ En el mismo sentido parece leer las consideraciones de la mayoría el juez García Ramírez en su voto concurrente: “[p]or otra parte, la Corte dejó dicho en la sentencia a la que corresponde este voto que la progresividad de los derechos de referencia –un tema ampliamente debatido– se debe medir *en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales en general, y del derecho a la seguridad social y a la pensión, en particular; sobre el conjunto de la población, teniendo presentes los imperativos de la equidad social*. Con sustento en esa ponderación el Tribunal apreciará el cumplimiento del deber estatal y la existencia del derecho individual, y podrá resolver el litigio específico que tenga a la vista”.

¹² Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y jubilados de la Contraloría”) vs. Perú*. Sentencia de 1 de julio de 2009.

La Corte señaló enfáticamente que es competente para analizar violaciones de todos los derechos reconocidos en la Convención, incluido el artículo 26,¹³ y dedicó algunos párrafos a lo que hasta la fecha constituye el desarrollo más prometedor del tribunal interamericano en esta materia.¹⁴ Así, la Corte señala que el estudio de los trabajos preparatorios de la Convención referidos al artículo 26 demuestran la voluntad de los Estados de establecer una disposición que *establezca cierta obligatoriedad jurídica en el cumplimiento y aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales y los mecanismos de su promoción y protección, frente a un texto más débil del Anteproyecto de Convención preparado por la Comisión Interamericana*.¹⁵ La Corte señala que la revisión de dichos trabajos preparatorios de la Convención demuestra también que las principales observaciones sobre la base de las cuales ésta fue aprobada pusieron especial énfasis en “dar a los derechos económicos, sociales y culturales la máxima protección compatible con las condiciones peculiares a la gran mayoría de los Estados Americanos”. Así, como parte del debate en los trabajos preparatorios, también se propuso “hac[er] posible [la] ejecución [de dichos derechos] mediante la acción de los tribunales”.¹⁶

A continuación, la Corte subraya que, dado que el Capítulo III de la Convención (que contiene al artículo 26) se encuentra en la Parte I del tratado, las obligaciones generales contenidas en los artículos 1.1 y 2 situados en el Capítulo I de dicha parte también son aplicables al artículo 26.¹⁷

La Corte también recuerda la interdependencia existente entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, la ausencia de jerarquía entre ambas categorías de derechos y su plena exigibilidad ante las autoridades competentes, citando para ello el *Caso Airey* del TEDH.¹⁸

Por último, la Corte acude a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para ofrecer alguna guía interpretativa sobre el alcance de la noción de “desarrollo progresivo”, señalando que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales no puede lograrse en un breve período de tiempo, y requiere la flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo y las dificultades que enfrenta cada país.¹⁹ Sin embargo, la Corte afirma que

102. (...) En el marco de dicha flexibilidad en cuanto a plazo y modalidades, el Estado tendrá esencialmente, aunque no exclusivamente, una obligación de hacer, es decir, de adoptar providencias y brindar los medios y elementos necesarios para responder a las exigencias de efectividad de los derechos involucrados, siempre en la medida de los recursos económicos y financieros de que disponga para el cumplimiento del respectivo compromiso internacional adquirido. Así, la implementación progresiva de dichas medidas podrá ser objeto de rendición de cuentas y, de ser el caso, el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos.

103. Como correlato de lo anterior, se desprende un deber –si bien condicionado– de no regresividad, que no siempre deberá ser entendido como una prohibición de medidas que restrinjan el ejercicio de un derecho. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha señalado que “las medidas de carácter deliberadamente re[gresivo] en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales] y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que [el Estado] disponga”. En la misma línea, la Comisión Interamericana ha considerado que para evaluar si una medida regresiva es compatible con la Convención Americana, se deberá “determinar si se encuentra

¹³ Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía*, op. cit., párr. 97.

¹⁴ *Ibidem*, párrs. 99-103.

¹⁵ *Ibidem*, párr. 99.

¹⁶ *Ibidem*, párr. 99. Se omiten las notas al pie.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 100.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 101.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 102.

justificada por razones de suficiente peso”. Por todo lo expuesto, cabe afirmar que la regresividad resulta justiciable cuando de derechos económicos, sociales y culturales se trate.

De modo que, para la Corte:

- el tribunal es competente para entender alegadas violaciones al artículo 26;
- el artículo 26 consagra obligaciones legales en materia de derechos económicos, sociales y culturales;
- las obligaciones de los artículos 1.1 y 2 de la Convención son aplicables a los derechos consagrados en el artículo 26;
- la noción de “desarrollo progresivo” no impide la rendición de cuentas y la eventual exigibilidad de los derechos ante las instancia llamadas a resolver violaciones;
- de la noción de “desarrollo progresivo” se desprende un deber condicionado de no regresividad, que requiere del Estado una justificación estricta en caso de adopción de medidas regresivas. Tal deber también es justiciable – es decir, susceptible de control a través de mecanismos jurisdiccionales.

A pesar de este desarrollo –que aparece a todas luces como favorable a la justiciabilidad del artículo 26 y que ofrece además alguna guía sobre la interpretación de las obligaciones establecidas por esa disposición– la Corte no consideró necesario en el caso concreto expedirse sobre la violación alegada dado que el mismo agravio había sido resuelto por referencia a otras normas de la Convención (artículos 25 y 21). Respecto del agravio consistente en la alegada regresividad de las medidas en cuestión, la Corte consideró que el planteo no se refería a hechos que fueran materia de la controversia.

2. La jurisprudencia de la Comisión IDH

También la Comisión Interamericana ha considerado en algunos casos alegadas violaciones al artículo 26 de la Convención Americana. De los casos publicados a partir de 1990, sólo tres informes finales contienen un análisis circunstanciado de una alegada violación al artículo 26.

En el *Caso García Fajardo*,²⁰ la Comisión consideró la afectación de derechos laborales en el marco del artículo 26 de la Convención. En el caso, 142 trabajadores aduaneros habían sido despedidos por realizar una huelga considerada ilegal. Aunque los trabajadores obtuvieron ante la Justicia sentencias favorables que ordenaban su reintegro, el gobierno incumplió con esas sentencias. La Comisión decidió que los derechos laborales están protegidos por el artículo 26 de la Convención:

95. La Comisión considera que los derechos económicos de los trabajadores aduaneros entran en el marco de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tutelados por la Convención Americana en su artículo 26. Las violaciones de los derechos de los trabajadores son claras cuando se habla de los principios de legalidad y retroactividad, así como de la protección de las garantías judiciales. Las violaciones por parte del Estado de Nicaragua determinan los perjuicios económicos y postergan los derechos sociales de los peticionarios.

Para apoyar su razonamiento, la Comisión acudió a la DADDH y al Protocolo de San Salvador. En cuanto al agravio concreto, la Comisión juzgó –sin entrar en mayor detalle– que las medidas adoptadas por el Estado violaron los derechos laborales de los peticionarios:

101. La Comisión estima que en el presente caso el Estado nicaragüense, en vez de adoptar medidas de desarrollo progresivo en beneficio de los trabajadores aduaneros, buscó reducir sus derechos, ocasionándoles perjuicios graves en sus derechos económicos y sociales.

²⁰ Comisión IDH, Informe N° 100/01, Caso 11.381, “Milton García Gajardo y otros vs. Nicaragua”, 11 de octubre de 2001.

En el *Caso Miranda Cortez*,²¹ la Comisión –que previamente había concedido medidas cautelares– consideró una alegada violación al derecho a la salud, encuadrada como violación al artículo 26 de la Convención. De acuerdo con los peticionantes, el Estado habría violado el derecho a la salud de las presuntas víctimas, afectadas de VIH/SIDA, por no haberles suministrado los medicamentos que integran la triple terapia necesaria para impedir su muerte y mejorar su calidad de vida.

La Comisión ya había aceptado en el informe de admisibilidad y en la consideración de la solicitud de medidas cautelares que el artículo 26 de la Convención Americana puede ser invocado para proteger el derecho a la salud – es decir, que el derecho a la salud es uno de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA.

Los peticionantes alegaron el incumplimiento de las medidas cautelares y requirieron a la Comisión la solicitud de medidas provisionales a la Corte Interamericana. El Estado salvadoreño, por su parte, informó a la Comisión de los esfuerzos realizados para cumplir con las medidas cautelares, que – de acuerdo con el Estado – incluyeron la previsión de partidas presupuestarias para la adquisición de medicamentos, el establecimiento de mecanismos de coordinación técnica, el tratamiento individualizado de parte de las alegadas víctimas y la adopción de medidas educativas, de promoción de higiene y salud preventiva.

La Comisión se mostró satisfecha por los esfuerzos realizados por el Estado. Al respecto, señaló:

102. La CIDH observa que el Estado salvadoreño respondió a cada uno de los requerimientos con información referente a acciones concretas encaminadas a prestar la atención médica y los medicamentos que precisaban las personas incluidas en este caso. Aunque es cierto que 3 de estas personas fallecieron durante la vigencia de las medidas cautelares, la Comisión Interamericana considera que no se ha acreditado en el presente informe que ello se hubiera debido a una negligencia imputable al Estado salvadoreño, como fue imputado por los peticionarios. Por el contrario, la información demuestra que el tratamiento antirretroviral no puede entregarse de manera indiscriminada a todas las personas que portan el virus del SIDA, sino que depende de una evaluación médica.

La Comisión señaló además que el tratamiento antirretroviral no es aplicable indiscriminadamente a todas las personas infectadas con VIH/SIDA, ni existe un tratamiento único para todas ellas, apoyándose en un informe de la Organización Panamericana de la Salud.²² En cuanto al desarrollo del estándar de interpretación aplicable al artículo 26, la Comisión, apoyándose en la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y citando también el *Caso Cinco Pensionistas* de la Corte Interamericana, afirmó que “*el artículo 26 de la Convención Americana establece para los Estados partes, la obligación general de procurar constantemente la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Tal obligación implica a su vez la obligación de no adoptar medidas regresivas respecto al grado de desarrollo alcanzado*”.²³ Recordó además que, de acuerdo con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles, y que el Estado también tiene la carga de probar que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte.²⁴

A la luz de esas observaciones, la Comisión consideró que el Estado tomó:

las medidas razonablemente a su alcance para ofrecer el tratamiento médico a las personas incluidas en el expediente. La Comisión IDH estima que las acciones del Estado fueron suficientemente

²¹ Comisión IDH, Informe N°27/09, Fondo, Caso 12.249, “Jorge Odir Miranda Cortez y otros vs. El Salvador”, 20 de marzo de 2009.

²² Comisión IDH, Caso “Miranda Cortez”, *op. cit.*, párr 103.

²³ *Ibidem*, párr. 106.

²⁴ *Ibidem*, párr. 105.

expeditas, dentro de las circunstancias, para cumplir dicho objetivo de manera eficaz. No es posible hablar, por lo tanto, de alguna violación directa al derecho a la salud de Jorge Odir Miranda Cortez o de las otras 26 personas identificadas en el Caso 12.249, como hubiera sucedido, por ejemplo, si se demostrara que el Estado se negó a atender a alguno de ellos. Más aun, en el desarrollo del trámite los servicios de salud salvadoreños fueron ampliando la cobertura en forma gratuita a otras personas infectadas con el VIH/SIDA, previo análisis médico. Tampoco se ha alegado que hubiera alguna regresión en el sentido de dejar de conceder algún beneficio a alguno de ellos que tuvieran con anterioridad.²⁵

Por ende, decidió que no hubo violación al artículo 26 de la Convención Americana.

En el *Caso Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad social*,²⁶ la Comisión consideró una alegada violación al artículo 26 referida al derecho a la seguridad social. Los peticionantes alegaban que una reforma constitucional que tuvo lugar en el Perú había convalidado reducciones en los niveles de pensiones ya otorgados, y por ende era violatoria de la prohibición de regresividad o retroceso contenida en el artículo 26 de la Convención.

La Comisión analizó separadamente la aplicabilidad del artículo 26 al derecho a una pensión de vejez, el contenido de la prohibición de regresividad o retroceso contenida en el artículo 26, y la aplicación de esos principios al caso.

Con respecto a la primera cuestión, la Comisión Interamericana acudió – conforme a la remisión hecha por el artículo 26 de la Convención Americana – a la Carta de la OEA para derivar de su artículo 45 incisos b) y h) el derecho a la seguridad social. Adicionalmente, citando a la Corte IDH, señaló que para la identificación de los derechos humanos contenidos en la Carta de la OEA es necesario integrar la Carta con las disposiciones de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre– que también contiene el derecho a la seguridad social en su artículo XVI. De modo que la Comisión decide que el derecho a la seguridad social es uno de los derechos cuyo desarrollo progresivo prescribe el artículo 26 de la Convención Americana.²⁷

Con respecto a la segunda cuestión, la Comisión reitera algunas ideas ya formuladas en el Caso “Miranda Cortez”. Para dilucidar el sentido del artículo 26, acude al texto del Protocolo de San Salvador, al PIDESC, a la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y a la doctrina de la Corte Interamericana expuesta en el *Caso Cinco Pensionistas*.

Así, la Comisión señala que “la naturaleza de las obligaciones derivadas del artículo 26 de la Convención Americana supone que la plena efectividad de los derechos consagrados en dicha norma debe lograrse de manera progresiva y en atención a los recursos disponibles. Ello implica un correlativo deber de no retroceder en los logros avanzados en dicha materia. Tal es la obligación de no regresividad desarrollada por otros organismos internacionales y entendida por la Comisión IDH como un deber estatal justiciable mediante el mecanismo de peticiones individuales consagrado en la Convención.”²⁸

Sin embargo, la Comisión efectúa una nueva consideración, distinguiendo entre regresividad y restricción de los derechos:

140. La Comisión considera de especial relevancia aclarar que la restricción en el ejercicio de un derecho no es sinónimo de regresividad. El *corpus iuris* interamericano en materia de derechos económicos, sociales y culturales, evidencia que el concepto de progresividad –y la obligación correlativa de no regresividad– establecida en el artículo 26 de la Convención Americana, no es

²⁵ *Ibidem*, párr. 108.

²⁶ Comisión IDH, Informe N°38/09, Admisibilidad y Fondo, Caso 12.670, “Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social y otras vs. Perú”, 27 de marzo de 2009.

²⁷ *Ibidem*, párr. 133.

²⁸ *Ibidem*, párr. 138.

excluyente de la posibilidad de que un Estado imponga ciertas restricciones al ejercicio de los derechos incorporados en esa norma. La obligación de no regresividad implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida. En ese sentido, no cualquier medida regresiva es incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana.

También aquí –como la Corte en el *Caso Cinco Pensionistas*– la Comisión parece partidaria de analizar la posible restricción de derechos individuales a la luz del alcance colectivo de la medida. Aunque el párr. es confuso –comienza distinguiendo entre regresividad y restricción, pero parece confundirlos nuevamente en la oración final–, la indicación del señalamiento de la Comisión también parece ir en la dirección de requerir, para dar por configurada una violación a la prohibición de regresividad o retroceso, prueba de una afectación colectiva y no simplemente de una limitación individual del derecho alegado.²⁹

En lo que hace al análisis concreto del caso, la Comisión consideró si la reforma constitucional fue regresiva y, en caso afirmativo, si tal regresión se encontraba justificada por razones de suficiente peso que la hagan compatible con el artículo 26 de la Convención Americana.³⁰ Al respecto, analizó separadamente varias cuestiones.

Primero, consideró la eliminación de la nivelación de las pensiones con los montos percibidos por los trabajadores en actividad. Aunque la Comisión acepta que esto pueda implicar una disminución a futuro de los montos percibidos, afirma que la mayoría de los pensionistas del sector público no gozaban de ese beneficio, y que por ende los pensionistas afectados no son representativos del estado de desarrollo del derecho a la seguridad social en el Perú. La Comisión señala que “al tratarse de un régimen cerrado, es razonable considerar que la nivelación en sí misma constituía un privilegio que por su alto costo, dificultaba mejorar progresivamente las condiciones de los pensionistas no beneficiados [por la nivelación]”.³¹

Segundo, consideró si el establecimiento de un tope máximo a las pensiones es regresivo. La Comisión señaló que la creación de topes máximos a las pensiones no constituye en sí misma una medida regresiva, salvo que dicho tope sea manifiestamente incompatible con el contenido esencial del derecho. En el caso, la Comisión no juzgó acreditado que el tope fuera irrazonable o que la esencia del derecho hubiera sido afectada, valorando el hecho de que el tope máximo se incrementa periódicamente. Aunque el tope máximo afecte a algunos pensionistas, que verán reducido el monto de sus pensiones, la Comisión concluyó que “al haber afectado a un número reducido de pensionistas con la finalidad de mejorar las condiciones en el ejercicio del derecho a la pensión por parte de los demás beneficiarios, este extremo de la reforma tampoco constituyó una regresión prohibida por el artículo 26 de la Convención”.³²

Tercero, la Comisión analizó otro mecanismo de reajuste incluido en la reforma: para mantener el valor adquisitivo de las pensiones a pesar de la eliminación de la nivelación, los montos de las pensiones de las personas mayores de 65 años que no superen el tope máximo será incrementado de acuerdo al índice de precios al consumidor. También aquí la Comisión concluyó que no contaba con elementos para juzgar el mecanismo idóneo para mantener el valor adquisitivo de la pensión, y que el hecho de ser menos favorable para un grupo de pensionistas no implica necesariamente que sea regresiva en cuanto al grado de desarrollo general del derecho a la pensión, dado que el fin de las medidas era el de asegurar la viabilidad del sistema pensionario a futuro y eliminar la inequidad al interior del régimen.³³

²⁹ El voto concurrente del Comisionado Carozza se distancia de esta consideración, proponiendo un test de más deferente con el Estado: si la “medida en cuestión tiene una relación racional con los esfuerzos del Estado para desarrollar progresivamente las condiciones económicas y sociales del país”. Ver Comisión IDH, “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, voto concurrente del Comisionado Paolo Carozza, párrs. 8-12, especialmente párr. 12.

³⁰ Comisión IDH, Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, párr. 141.

³¹ *Ibidem*, párr. 142.

³² *Ibidem*, párr. 143.

³³ *Ibidem*, párr. 144.

Por último, la Comisión consideró las disposiciones de la reforma que establecen que el monto de las pensiones de los menores de 65 años que reciban una pensión menor al tope máximo se ajustará periódicamente “de acuerdo a las posibilidades de la economía del Estado”. La Comisión señaló que “en principio, eliminar la salvaguardia de un reajuste periódico y obligatorio, y cambiarla por un reajuste eventual de acuerdo a la discrecionalidad del Estado, puede constituir una medida regresiva”. De todas maneras, la Comisión valoró la interpretación de esta cláusula hecha por el Tribunal Constitucional peruano. Dicho Tribunal consideró que la cláusula sólo podía considerarse constitucional en la medida en que se interpretara que el reajuste periódico en intervalos de tiempo razonable era obligatorio, y que la sostenibilidad financiera del Estado era sólo un criterio para establecer el monto de las pensiones. El Tribunal señaló también que controlará la realización del ajuste en el sentido prescrito. La Comisión consideró que tal interpretación del Tribunal Constitucional era razonable, y que por ende la norma no implica una regresión incompatible con el artículo 26 de la Convención Americana.³⁴

En conclusión, la Comisión desestimó los agravios y no consideró que la reforma constitucional cuestionada violara el artículo 26.

Finalmente, la Comisión también ha considerado alegadas violaciones al artículo 26 de la Convención en diversos informes de admisibilidad, en casos cuya decisión sobre el fondo aún no ha sido emitida o publicada. En el *Caso Pensionados de VIASA* consideró admisible una petición que versaba sobre el derecho a la seguridad social, juzgándolo protegido por el artículo 26 de la Convención.³⁵ En el *Caso Villalobos* decidió admitir una petición en la que se alegaba una violación al derecho a la salud, considerando que dicho derecho también está incluido dentro del marco de protección del artículo 26.³⁶ En el *Caso de los Buzos Miskitos*,³⁷ la Comisión admitió una petición en la que se alegaba el incumplimiento de obligaciones de supervisión de las condiciones de trabajo de trabajadores dedicados a la pesca submarina. La Comisión decidió que el artículo 26 de la Convención Americana tutela el derecho al trabajo.

En el *Caso Tena Colunga*,³⁸ que versaba sobre alegadas violaciones a derechos laborales, la Comisión señaló que aunque era incompetente para casos expresamente previstos, tenía competencia para considerar violaciones al artículo 26, utilizando el Protocolo de San Salvador como instrumento interpretativo.³⁹ De todos modos, consideró inadmisibile la petición por juzgar que no exponía hechos que caracterizaran una violación de los derechos garantizados por la Convención.

En el *Caso Cuscul Pivaral*,⁴⁰ los peticionarios invocaron el artículo 26 en relación con una alegada violación del derecho a la salud. La Comisión consideró que, pese a la modalización de las obligaciones establecidas en ese artículo en términos de progresividad, existen al menos dos supuestos en los que el derecho a la salud es inmediatamente exigible: discriminación y peligro de la vida.⁴¹ En el caso concreto, juzgó que ninguna de estos supuestos resultó debidamente comprobado y, en consecuencia, consideró inadmisibile el caso respecto al agravio fundado en el artículo 26.

³⁴ Comisión IDH, Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, párrs. 145 y 146.

³⁵ Comisión IDH, Informe N° 69/04, Admisibilidad, Petición 667/01, “Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros (Pensionados de la Compañía de Aviación Venezolana (VIASA)) vs. Venezuela”, 13 de octubre de 2004, párrs. 46 y 61.

³⁶ Comisión IDH, Informe N° 25/04, Admisibilidad, Petición 12.361, “Ana Victoria Villalobos y otros vs. Costa Rica”, 11 de marzo de 2004, párrs. 52 y 70.

³⁷ Comisión IDH, Informe N° 121/09, Admisibilidad, Petición 1186-04, “Opario Lemote Morris y otros (Buzos Miskitos) vs. Honduras”, 12 de noviembre de 2009.

³⁸ Comisión IDH, Informe N° 44/04, Inadmisibilidad, Petición 2582/02, “Laura Tena Colunga y otros vs. México”, 13 de octubre de 2004.

³⁹ Comisión IDH, Caso “Tena Colunga”, *cit.*, párr. 40.

⁴⁰ Comisión IDH, Informe N° 32/ 05, Admisibilidad, Petición 642/05, “Luis Rolando Cuscul Pivaral y otras personas afectadas por el VIH-sida vs. Guatemala” 7 de marzo de 2005.

⁴¹ Comisión IDH, Caso “Cuscul Pivaral”, *cit.*, párrs. 42-45.

III. Esbozo interpretativo

1. El alcance de la remisión del artículo 26 de la CADH

Como ya he señalado, una primera dificultad interpretativa que plantea el artículo 26 consiste en que, en lugar de identificar explícitamente los derechos a los que se refiere, efectúa una remisión a las normas económicas, sociales, educativas, culturales y científicas de la OEA.⁴² *Dilucidar el alcance de la remisión hecha por el artículo 26 requiere dos pasos hermenéuticos.* El primero consiste en determinar cuáles son 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”. El segundo, identificadas ya esas normas, consiste en determinar cuáles son los “derechos que se derivan” de esas normas. La distinción es importante, porque el texto del artículo 26 sugiere que existen normas en la Carta de la OEA reformada por el Protocolo de Buenos Aires que, sin consagrar directamente derechos, pueden constituir la fuente de derechos en la medida en que éstos se deriven de aquéllas. Como veremos esta doble operación es necesaria en la gran mayoría de los casos, dado que el objeto fundamental de la Carta de la OEA no era el de consagrar directamente derechos para las personas, sino el de crear la organización y fijar sus fines, imponiendo obligaciones a los Estados.⁴³ En este sentido puede decirse que, pese a lo escueto de su texto, es el artículo 26 de la Convención Americana el que asigna carácter de derechos humanos a parte de las referencias normativas de la Carta de la OEA en la materia –redactadas en términos de principios, objetivos y medidas de política pública que los Estados miembros de la organización se comprometen a adoptar.

En cuanto al primer paso, la Carta de la OEA ofrece al menos dos niveles de normas de contenido económico, social y sobre educación, ciencia y cultura. El primero, más general se refiere a la naturaleza y propósitos de la organización (Capítulo I) y a los principios reafirmados por sus miembros (Capítulo II). Ya en este nivel es posible encontrar objetivos de política pública que permiten derivar de ellos derechos para las personas. El segundo nivel, mucho más detallado, está constituido por aquellas normas unificadas por el Protocolo de Cartagena de Indias bajo el título “Desarrollo integral” (capítulo VII de la Carta, artículo 30 a 52). En él se establecen más minuciosamente principios y objetivos de política pública en materia económica, social, educativa, científica y cultural. En la estructura orgánica de la OEA, algunos de estos objetivos se repiten al asignársele funciones al Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (Capítulo XIII de la Carta).

La vinculación entre ese primer paso –la identificación de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales de la Carta de la OEA– y el segundo paso hermenéutico –la derivación de derechos de esas normas– requiere “traducir” principios u objetivos de política pública en derechos. Este problema no se plantea en aquellos pocos casos en los que las normas de la Carta de la OEA reconocen directamente derechos. De todos modos, en textos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales, tales como el PIDESC o el Protocolo de San Salvador, no es infrecuente la identificación de algunos objetivos y metas (y a veces algunas medidas concretas) de política pública ligados con derechos específicos. Así, por ejemplo, el artículo 12.2 del PIDESC y el artículo 10.2 del Protocolo de San Salvador *detallan medidas y objetivos de política pública que los Estados deben cumplir en materia de salud, como correlato necesario del reconocimiento del derecho a la salud*; el artículo 13.2 del PIDESC y los artículos 13.2 y 13.3 del Protocolo de San Salvador hacen lo propio con respecto a la educación.

⁴² En el mismo sentido, Rossi, Julieta/ Abramovich, Víctor, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, en: Martín, Claudia/Rodríguez-Pinzón Diego/Guevara B., José Antonio (comps.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, Fontamara-Universidad Iberoamericana, México (2004), pp. 457-480.

⁴³ Ver, en este sentido, la opinión de Antônio Cançado Trindade, que, sin embargo, no avanza en la derivación de derechos de las normas de la Carta de la OEA como dispone el artículo 26. *Cfr.* Cançado Trindade, Antonio, “A justiciabilidade dos direitos económicos, sociais e culturais no plano internacional” en: *Presente y futuro de los Derechos Humanos. Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José (1998), p. 186.

La existencia de una relación similar en otros instrumentos de derechos humanos entre derechos y objetivos (y medidas) de política pública facilita la “derivación” de los derechos a partir de esos objetivos y medidas de política pública, en la medida en que ofrecen el contexto hermenéutico adecuado para “desvelar” aquellos derechos “escondidos” detrás de las normas de la Carta de la OEA.

En todo caso, la falta de individualización concreta de derechos por parte del artículo 26 y de la mayoría de las normas de la Carta de la OEA, sumada al tenor del artículo 26, que prescribe al intérprete “derivar” derechos de las normas económicas, sociales, educativas, científicas y culturales de la Carta, impone recurrir a textos auxiliares para identificar derechos cuando aparezcan objetivos o medidas de políticas públicas que sean índices de aquéllos. Son textos relevantes para identificar medidas u objetivos de política pública análogos –y, a partir de ellas, “desvelar” los derechos pertinentes– los demás instrumentos internacionales de derechos humanos referidos a derechos económicos, sociales y culturales. Es necesario recalcar que el *mandato de “derivación” no surge del capricho del intérprete, sino de los mismos términos del artículo 26 de la Convención Americana –de modo que acudir a otras normas de derechos económicos, sociales y culturales parece un método razonable para cumplir con ese mandato.*

Esta línea de argumentación se ve suplementada por el criterio de la Corte IDH expresado en su Opinión Consultiva OC-10/89.⁴⁴ De acuerdo con esa Opinión Consultiva, que versa sobre la interpretación de la DADDH en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana, para identificar los derechos humanos a los que se refiere la Carta de la OEA, es menester acudir a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.⁴⁵

Aunque la consideración de la Corte es de carácter general, si se la aplica particularmente a las normas económicas, sociales, culturales, educativas y científicas de la Carta de la OEA, se ha encontrado al menos uno de los instrumentos relevantes para la identificación de los derechos económicos, sociales y culturales a los que alude el artículo 26 de la Convención Americana: la Declaración Americana. Sin embargo, la Declaración es sólo uno, pero no el único instrumento relevante para identificar (“derivar”) estos derechos de la Carta de la OEA. Como ya he dicho, otros instrumentos internacionales pueden ser importantes para señalar la derivación de un derecho a partir de una medida u objetivo de política pública incluidas en una norma de carácter económico, social, cultural, educativo o científico de la Carta de la OEA. Son particularmente importantes al respecto el PIDESC, el Protocolo de San Salvador y aún otros tratados como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer y los Convenios de la OIT.⁴⁶

⁴⁴ Cfr. Melish, Tara, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*, cit., p. 338.

⁴⁵ Corte IDH, Opinión Consultiva OC-10/89, “Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” del 14 de julio de 1989 (1989). Son especialmente relevantes los párrs. 43 y 45:

“43. [p]uede considerarse entonces que, a manera de interpretación autorizada, los Estados Miembros han entendido que la Declaración contiene y define aquellos derechos humanos esenciales a los que la Carta se refiere, de manera que no se puede interpretar y aplicar la Carta de la Organización en materia de derechos humanos, sin integrar las normas pertinentes de ella con las correspondientes disposiciones de la Declaración, como resulta de la práctica seguida por los órganos de la OEA”. (...).

“45. [p]ara los Estados Miembros de la Organización, la Declaración es el texto que determina cuáles son los derechos humanos a que se refiere la Carta. De otra parte, los artículos 1.2.b) y 20 del Estatuto de la Comisión definen, igualmente, la competencia de la misma respecto de los derechos humanos enunciados en la Declaración. Es decir, para estos Estados la Declaración Americana constituye, en lo pertinente y en relación con la Carta de la Organización, una fuente de obligaciones internacionales”.

⁴⁶ La Comisión Interamericana ha empleado la Declaración Americana y el Protocolo de San Salvador para identificar los derechos tutelados por el artículo 26. Ver, por ejemplo, Comisión IDH, Caso “García Gajardo”, cit., párrs. 96-98.

La identificación de derechos derivados de las normas económicas, sociales, culturales, educativas y científicas de la Carta de la OEA

El segundo paso es el de la identificación de los derechos que se derivan de las normas relevantes de la Carta de la OEA. En un trabajo más extenso, en el que aplico las técnicas de inferencia explicadas antes, he propuesto una lista de derechos que pueden derivarse de las normas económicas, sociales, culturales, educativas y científicas de la Carta de la OEA, fundamentando detalladamente cada derivación. Por razones de espacio, me limito aquí a sugerir esa lista, con mención a las normas pertinentes de la Carta de la OEA.⁴⁷ Los derechos que pueden derivarse de las mencionadas normas de la Carta de la OEA son, a mi juicio, las siguientes:

- El derecho a la educación;⁴⁸
- El derecho al trabajo y los derechos laborales individuales y colectivos;⁴⁹
- El derecho a la seguridad social;⁵⁰

⁴⁷ Ver Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” en: Courtis, Christian/Hauser Denise/Rodríguez-Huerta Gabriela (comps.), *Protección internacional de derechos humanos. Nuevos desafíos*, Porrúa-Itam, México (2005), pp. 10-29. En sentido generalmente coincidente, Melish, Tara, “The Inter-American Commission on Human Rights. Defending Social Rights Through Case-Based Petitions”, y “The Inter-American Court of Human Rights. Beyond Progressivity”, ambos en: Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge University Press, New York (2008), pp. 343-344 y 375 respectivamente.

⁴⁸ Ver Carta de la OEA, artículo 49: “Los Estados miembros llevarán a cabo los mayores esfuerzos para asegurar, de acuerdo con sus normas constitucionales, el ejercicio efectivo del derecho a la educación”. Complementariamente, varias otras normas de la Carta establecen medidas y objetivos de política pública de las que se puede derivar claramente el derecho. Así, por ejemplo, el artículo 34 h) fija como meta la “erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación”; el artículo 50 reitera el compromiso de los Estados con la erradicación del analfabetismo y con el fortalecimiento de los sistemas de educación para adultos y de habilitación para el trabajo; el artículo 47 establece que los Estados miembros “darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso”; el artículo 48 incluye entre los objetivos de la cooperación entre Estados la satisfacción de “sus necesidades educacionales”. Más genéricamente, entre los principios de la Organización, se señala que “(l)a educación de los pueblos debe orientarse hacia la justicia, la libertad y la paz”.

⁴⁹ Ver Carta de la OEA, artículo 45, que dedica varios incisos a las condiciones que debe reunir un “orden social justo”. Entre ellos, reconoce al trabajo como un “derecho y un deber social” y establece que su prestación debe incluir “un régimen de salarios justos, (que) aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar” (inciso b). El inciso c) establece que “(l)os empleadores y los trabajadores, tanto rurales como urbanos, tienen el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga por parte de los trabajadores, el reconocimiento de la personería jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia, todo de conformidad con la legislación respectiva”. El inciso d), por su parte, requiere “(j)ustos y eficientes sistemas y procedimientos de consulta y colaboración entre los sectores de la producción, tomando en cuenta la protección de los intereses de toda la sociedad”. En forma más genérica, el art. 34 g) incluye entre las metas para lograr un desarrollo integral, “(s)alarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables para todos”. El art 45 g) recalca la importancia de la contribución de los sindicatos a la vida de la sociedad y al proceso de desarrollo y el artículo 46 prescribe la necesidad de armonización de la legislación social de los Estados miembros en el campo laboral y de la seguridad social, “a fin de que los derechos de los trabajadores sean igualmente protegidos”.

⁵⁰ Aunque no esté expresamente mencionado como derecho, varias de las alusiones –explícitas e implícitas– de la Carta de la OEA permiten derivar su reconocimiento. El artículo 45 h) incluye, por ejemplo, entre las condiciones necesarias para lograr un orden social justo el “(d)esarrollo de una política eficiente de seguridad social”. El artículo 46, ya referido, prescribe la necesidad de armonizar la legislación social de los Estados miembros, en especial en el área laboral y de la seguridad social. En forma más difusa, entre los principios de la Organización, el artículo 3 j) incluye la seguridad social como base de una paz duradera. El artículo 45 b) alude implícitamente al derecho a la seguridad social: incluye dentro de las condiciones de prestación del trabajo “un régimen de salarios justos, aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia, tanto en sus años de trabajo como en su vejez, o cuando cualquier circunstancia lo prive de la posibilidad de trabajar”. Es claro que la mención resaltada se refiere a las instituciones típicas de la seguridad social, que aseguran el mantenimiento de un ingreso en caso de interrupción de la prestación de trabajo (vejez, incapacidad o invalidez, desempleo, maternidad, etcétera), y se extienden además a la familia del trabajador o la

- El derecho a la vivienda;⁵¹
- El derecho a la alimentación;⁵²
- El derecho a la salud;⁵³
- Los derechos culturales;⁵⁴
- Los derechos del consumidor y usuario.⁵⁵

Como he señalado antes, la jurisprudencia de los órganos del Sistema Interamericano ha identificado hasta el momento, como derechos económicos, sociales y culturales derivables de las normas de la Carta de la OEA al *derecho a la seguridad social*,⁵⁶ el *derecho a la salud*⁵⁷ y los *derechos vinculados con el trabajo*.⁵⁸

trabajadora. De estas menciones puede “derivarse” un derecho a la seguridad social.

Complementariamente, cabe observar también que entre los propósitos y metas más reiterados en la Carta de la OEA se encuentra la erradicación de la pobreza crítica y la mejor distribución de la riqueza y del ingreso. Así, por ejemplo, el art 2 g) de la Carta incluye entre los propósitos de la Organización “(e)rradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio”. El art. 3 f) señala, entre sus principios, que “(l)a eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye responsabilidad común y compartida de los Estados americanos. El artículo 34 de la Carta incluye entre los objetivos básicos del desarrollo integral, “la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso”. El inciso b) de ese mismo artículo especifica como meta para lograr el desarrollo integral la “(d)istribución equitativa del ingreso nacional”. De dicha menciones puede derivarse la necesidad de una consideración amplia del derecho a la seguridad social, que incluya no solamente los regímenes contributivos, sino también los no contributivos (denominados a veces regímenes de asistencia o protección social).

⁵¹ Ver Carta de la OEA, artículo 34 incisos k) y l), que incluyen entre las metas necesarias para lograr el desarrollo integral los siguientes: “vivienda adecuada para todos los sectores de la población” (inciso k) y “condiciones urbanas que hagan posible una vida sana, productiva y digna” (inciso l).

⁵² Ver Carta de la OEA, el artículo 34 inciso j), que incluye entre las metas para lograr el desarrollo integral la “(n)utrición adecuada, particularmente por medio de la aceleración de los esfuerzos nacionales para incrementar la producción y disponibilidad de alimentos”.

⁵³ Ver Carta de la OEA, artículo 34 inciso i), que incluye entre las metas para lograr el desarrollo integral la “(d)efensa del potencial humano mediante la extensión y aplicación de los modernos conocimientos de la ciencia médica”.

⁵⁴ Ver Carta de la OEA, artículo 50, que prescribe que los Estados “asegurarán el goce de los bienes de la cultura a la totalidad de la población”; artículo 30, que incluye entre los campos abarcados por el desarrollo integral el cultural; artículo 31, que señala que entre los campos de la cooperación interamericana para el desarrollo integral debe comprenderse el cultural; artículo 47, que subraya que los Estados miembros “darán importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso”; artículo 48, que dispone que los Estados miembros “se considerarán individual y solidariamente comprometidos a preservar y enriquecer el patrimonio cultural de los pueblos americanos” y artículo 52, que establece que los Estados miembros “acuerdan promover (...) el intercambio cultural como medio eficaz para consolidar la comprensión interamericana y reconocen que los programas de integración regional deben fortalecerse con una estrecha vinculación en los campos de la educación, la ciencia y la cultura”.

⁵⁵ Aunque los derechos del consumidor no formen parte del catálogo habitual del derecho internacional de los derechos humanos, estos derechos tienen estrecha relación con derechos económicos y sociales reconocidos, como el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, el derecho a la alimentación, el derecho al agua o el derecho a la vivienda son evidentes. Dos referencias de la Carta de la OEA resultan relevantes al respecto. En primer lugar, el artículo 34 inciso f) de la Carta de la OEA señala entre las metas básicas para lograr el desarrollo integral, la “(e)stabilidad del nivel de precios internos en armonía con el desarrollo económico sostenido y el logro de la justicia social”. Más explícito aún es el artículo 39 inciso b.i), que, entre las metas para lograr la continuidad del desarrollo económico y social, incluye “(m)ejores condiciones para el comercio de productos básicos por medio de convenios internacionales, cuando fueren adecuados; procedimientos ordenados de comercialización que eviten la perturbación de los mercados, y otras medidas destinadas a promover la expansión de mercados y a obtener ingresos seguros para los productores, suministros adecuados y seguros para los consumidores, y precios estables que sean a la vez remunerativos para los productores y equitativos para los consumidores”.

⁵⁶ Cfr. Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía*, op. cit., párr. 106; Comisión IDH, *Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores...”*, op. cit., párr. 130.

⁵⁷ Cfr. Comisión IDH, *Caso “Villalobos”*, op. cit., párrs. 52 y 70; *Caso “Miranda Cortez”*, op. cit., párrs. 77 y 79.

⁵⁸ Cfr. Comisión IDH, *Caso “García Fajardo”*, op. cit., párr. 95; *Caso “Buzos Miskitos”*, op. cit., párr. 50.

Queda una observación importante por hacer. La identificación de un derecho por vía de inferencia no agota necesariamente el problema de la determinación del *contenido* del derecho. En algunos casos, los propios objetivos y medidas de políticas públicas establecidas por la Carta de la OEA pueden fijar alguna pauta para la asignación de contenido al derecho, aunque difícilmente de manera completa. En la mayoría de los casos, sin embargo, las menciones de la Carta de la OEA apenas alcanzarán para identificar un derecho por su nombre –así, por ejemplo, el derecho a la seguridad social, o a la vivienda, o a la salud. Para la determinación del *contenido* –es decir, el complejo de obligaciones que nacen a partir de su reconocimiento– de los derechos identificados por vía de inferencia, la base textual ofrecida indirectamente por la Carta de la OEA es en la mayoría de los casos insuficiente, y será menester, como en la operación de identificación del derecho, acudir a otras fuentes. Para ello serán relevantes no sólo otros instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales, sino particularmente la interpretación que de ellos hayan realizado los órganos pertinentes de supervisión de aquellos instrumentos. Entre los documentos que pueden fungir como guía interpretativa deben señalarse la DADDH, el Protocolo de San Salvador, el PIDESC, los convenios relevantes de la OIT, y las Observaciones Generales elaboradas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. La aplicación de las obligaciones genéricas de la CADH al artículo 26

La pregunta que suscita el artículo 26 de la Convención Americana sobre derechos humanos es si le son aplicables las obligaciones estatales establecidas en forma genérica en los artículos 1 y 2 de la Convención. Una lectura armónica de la Convención conduce a una respuesta afirmativa: los artículos 1 y 2 encabezan la Convención, sin que existan motivos para distinguir su aplicabilidad al Capítulo II (Derechos Civiles y Políticos) y al capítulo III (Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El texto del artículo 1 es clarísimo al respecto: los Estados parte se comprometen a respetar “los derechos y libertades reconocidos en ella”.⁵⁹ La propia Convención incluye entre los derechos consagrados derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, y el artículo 26 también se refiere a los “derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la carta de la OEA”. La Corte Interamericana ha llegado a la misma conclusión en el *Caso Acevedo Buendía*.⁶⁰

Si aún existiera alguna duda, correspondería interpretar los artículos 1 y 2 a la luz del principio *pro homine*, reflejado en el artículo 29 de la Convención. El inciso d) prohíbe interpretar la Convención 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”. Como hemos visto, la Declaración Americana incluye derechos económicos, sociales y culturales, y la Corte Interamericana prescribe su utilización para identificar los derechos humanos incluidos en la Carta de la OEA, de modo que excluir la aplicación de los artículos 1 y 2 al artículo 26 de la Convención significaría adoptar una interpretación que excluya o limite el efecto de la Declaración Americana, frustrando el mandato expreso del artículo 29 inciso d).

¿Cuáles son las consecuencias jurídicas de la aplicabilidad de los artículos 1 y 2 de la Convención a los derechos económicos, sociales y culturales que surgen de su artículo 26?

Primero, la aplicabilidad de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales que ya hemos identificado. Para entender cabalmente el alcance de estas obligaciones respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, son particularmente relevantes la Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁶¹ y los denominados Principios de

⁵⁹ Cfr. Abramovich, Víctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos humanos” en: *Presente y Futuro de los Derechos Humanos: Ensayos en honor a Fernando Volio Jiménez*, op. cit., pp. 159, 165 y 167; Melish, Tara, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*, op. cit., p. 345.

⁶⁰ Corte IDH. *Caso “Acevedo Buendía”*, op. cit., párr. 100.

⁶¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°3, “La índole de las obligaciones de los

Limburgo relativos a la aplicabilidad del PIDESC,⁶² y las Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.⁶³ Son igualmente aplicables las conclusiones de la Corte IDH que desarrollan las obligaciones de respeto y de garantía establecidas en el artículo 1.1 de la Convención Americana.⁶⁴

Segundo, la aplicabilidad del principio de no discriminación a esos derechos “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Para mayor claridad sobre la aplicación del principio de no discriminación a los derechos económicos, sociales y culturales es importante revisar de las Observaciones General N°20 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.⁶⁵ También resultan aplicables todas las conclusiones de la Corte IDH relativas al alcance de la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1.1 de la CADH.⁶⁶

Tercero, la obligación de los Estados de adoptar medidas legislativas y de otro carácter, necesarias para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales que surgen del artículo 26, si éstos no estuvieran garantizados por disposiciones legislativas y de otro carácter. Esto significa que la omisión de adoptar medidas que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales supone de por sí una violación a la Convención, aunque, como veremos, esta obligación debe modularse a tenor del contenido del artículo 26, que constituye respecto del artículo 2 un caso de *lex specialis*. Retornaré sobre el punto al analizar el alcance de las obligaciones establecidas directamente por el artículo 26. En todo caso, es importante subrayar desde ya la necesidad de leer esa obligación en materia de derechos económicos, sociales y culturales a la luz de la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los Principios de Limburgo y Directrices de Maastricht. De igual modo, es aplicable al artículo 26 la jurisprudencia de la Corte Interamericana referida al contenido de la obligación establecida por el artículo 2 de la Convención.⁶⁷

En el mismo sentido, también resultan aplicables a los derechos reconocidos por el artículo 26 las obligaciones derivadas de las normas contenidas en los capítulos IV y V de la Convención Americana, que contiene, respectivamente, normas sobre suspensión de garantías, interpretación y aplicación de las disposiciones del tratado, y sobre la correlación entre deberes y derechos.

Estados Partes (párr. 1 del artículo 2 del Pacto)”, E/1991/3, 14 de diciembre de 1990.

⁶² Principios de Limburgo relativos a la aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados como resultado de una reunión de expertos realizada en Maastricht, del 2 al 6 de junio de 1986, y adoptado por las Naciones Unidas (UN Document E/CN.4/1987/17).

⁶³ Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales, adoptados como resultado de una reunión de expertos realizada en Maastricht entre el 22 y 26 de enero de 1997.

⁶⁴ Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez*, sentencia de 29 de julio de 1988, párr. 165; Corte IDH. *Caso Fairén Garbí y Solís Corrales*, sentencia de 15 de marzo de 1989, párr. 161; Corte IDH. *Caso Caballero Delgado y Santana*, sentencia de 8 de diciembre de 1995, párrs. 55 y 56; Corte IDH. *Caso Bámaca Velásquez*, sentencia de 25 de noviembre de 2000, párr. 210; Corte IDH. *Caso Juan Humberto Sánchez*, sentencia de 7 de junio de 2003, párr. 142.

⁶⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párr. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009.

⁶⁶ Corte IDH. *Propuesta de Modificación a la Constitución Política de Costa Rica Relacionada con la Naturalización*. Opinión Consultiva OC-4/84 de 19 de enero de 1984, párr. 53. (art. 1.1), párr. 54 (art. 24), párrs. 53-60 (no discriminación); Corte IDH. *Condición jurídica y derechos humanos del niño*. Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, párrs. 43-55; Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/2003 de 17 de septiembre de 2003, párrs. 82-110.

⁶⁷ Ver, por ejemplo, Corte IDH. “*Responsabilidad Internacional por Expedición y Aplicación de Leyes Violatorias de la Convención (arts. 1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*”. Opinión Consultiva OC-14/94 de 9 de diciembre de 1994, párr. 36; Corte IDH. *Caso Suárez Rosero*, sentencia de 12 de noviembre de 1997, párr. 97; Corte IDH. *Caso Garrido y Baigorria*, Reparaciones, sentencia de 27 de agosto de 1998, párr. 68; Corte IDH. *Caso Castillo Petruzzi y otros*, sentencia de 30 de mayo de 1999, párr. 207; Corte IDH. *Caso Durand y Ugarte*, sentencia de 16 de agosto de 2000, párrs. 136 y 137; Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides*, sentencia de 18 de agosto de 2000, párrs. 176 y 178; Corte IDH. *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*, sentencia de 5 de febrero de 2001, párrs. 85 y 87.

3. El alcance de las obligaciones establecidas por el artículo 26 de la CADH

La cuestión del contenido de las obligaciones impuestas por el artículo 26 en materia de derechos económicos, sociales y culturales es relativamente más sencilla. Esto se debe a la fuente del artículo 26, evidentemente, el artículo 2.1 del PIDESC. Basta transcribir esa norma para advertir las notorias similitudes de estructura y lenguaje:

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.

Si se pone entre paréntesis en el artículo 26 la expresión “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” –cuyo alcance ya hemos analizado–, el resto es casi idéntico. La única diferencia importante es que mientras el PIDESC se refiere al “máximo de los recursos de que disponga”, el artículo 26 de la Convención Americana sólo dice “en la medida de los recursos disponibles”. Dada la sustantiva coincidencia de ambas normas, es importante reiterar que, para analizar el contenido de las obligaciones establecidas por el artículo 2.1 del PIDESC y, por ende, para desentrañar el contenido de las obligaciones impuestas a los Estados partes por el artículo 26 de la Convención Americana, es menester remitirse a la Observación General N°3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referida a la índole de las obligaciones de los Estados parte del Pacto, en el que se analizan detalladamente cada uno de los componentes de la fórmula del art. 2.1.⁶⁸ Resultan de igual modo relevantes los ya mencionados Principios de Limburgo y Directrices de Maastricht.

Cabe aquí resaltar una particularidad de la Convención Americana: dado que la fuente del artículo 26 es el artículo 2.1 del PIDESC, que en ese Pacto –sólo dedicado a derechos económicos, sociales y culturales– funge como cláusula general, es inevitable cierta redundancia con el artículo 2 de la Convención, en la medida en que éste funge, en la sistemática del tratado interamericano, también como cláusula general. Esta redundancia se verifica en dos partes del artículo 26:⁶⁹ en la obligación de adoptar medidas, que el artículo 26 denomina “adoptar providencias”, y en la especificación de que las medidas deben ser “apropiadas”, e incluyen las medidas legislativas u otras. La redacción de ambas disposiciones apenas difiere: el artículo 2 dispone que los Estados partes se “*comprometen a adoptar (...) las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades*”, mientras que el artículo 26 establece que los Estados partes “*se comprometen a adoptar providencias (...) para lograr (...) la plena efectividad de los derechos (...) por vía legislativa u otros medios apropiados*”. Este señalamiento es importante, ya que hace plenamente aplicable, al menos en estos segmentos, la interpretación elaborada por la Corte IDH acerca del artículo 2 de la Convención.

Más allá de los segmentos redundantes, es importante analizar los elementos suplementarios que incluye el artículo 26. Como adelanté al analizar la aplicabilidad del artículo 2 de la Convención a los derechos que surgen del artículo 26, la norma completa del artículo 26 puede entenderse como un caso de *lex specialis* con respecto a la cláusula general del artículo 2: la obligación de adoptar medidas apropiadas, incluso legislativas, para lograr la plena efectividad de los derechos, es modalizada específicamente por

⁶⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3, cit. V. en general, Sepúlveda, Magdalena, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, Intersentia, Amberes (2003), pp. 354-358.

⁶⁹ Uso el término en estricto sentido lógico, es decir, en el sentido de repetición de la información prescriptiva ya contenida en otra proposición del mismo cuerpo normativo. Ver, por ejemplo, Ross, Alf, *Sobre el derecho y la justicia*, EUDEBA, Buenos Aires, 5ª ed. (1994), p. 128. No pretendo con ello afirmar que la redacción del artículo 26 sea, en este punto, desafortunada o inconveniente.

los componentes específicos del artículo 26 cuando se trata de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA.

En todo caso, para colocar en contexto la obligación de adoptar medidas apropiadas, incluso legislativas para el caso de derechos económicos, sociales y culturales, vale referirse al desarrollo hecho al respecto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General No. 3:⁷⁰

2. La otra consiste en el compromiso contraído en virtud del párr. 1 del artículo 2 en el sentido de “adoptar medidas”, compromiso que en sí mismo no queda condicionado ni limitado por ninguna otra consideración. El significado cabal de la oración puede medirse también observando algunas de las versiones dadas en los diferentes idiomas. En inglés el compromiso es “to take steps”, en francés es “s’engage à agir” (“actuar”) y en español es “adoptar medidas”. Así pues, si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendientes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto.

Los párrafos 3 al 7 de esa Observación General desarrollan la noción de *medio apropiado*, y la inclusión dentro de esos medios de medidas legislativas. Los puntos más relevantes son los siguientes:

- la preferencia por las medidas legislativas (“en numerosos casos las medidas legislativas son muy deseables y en algunos pueden ser incluso indispensables”, párr. 3).
- el hecho de que la adopción de medidas legislativas no agota el contenido de la obligaciones del Pacto (párr. 4);
- la necesidad de que los Estados justifiquen por qué consideran que las medidas adoptadas son apropiadas (párr. 4);
- la inclusión, dentro de las medidas apropiadas para hacer plenamente efectivos los derechos del Pacto, la provisión de recursos judiciales para los derechos que se consideren justiciables (párrs. 5 y 6);
- la inclusión, entre las “medidas apropiadas”, las medidas de “carácter administrativo, financiero, educacional y social” (párr. 7) y la provisión de recursos judiciales (párr. 5).⁷¹

Veamos ahora los componentes del artículo 26 de la Convención Americana (y del artículo 2.1 del PIDESC) que modalizan la obligación de adoptar medidas apropiadas. Se trata de tres condicionantes, que analizaremos a continuación:

- la progresividad de la plena efectividad de los derechos;
- la limitación de las medidas a adoptar a los recursos disponibles;
- la obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica.

Progresividad: aunque a primera vista la noción de progresividad parezca otorgar a los Estados partes un margen de apreciación amplio, no ha sido éste el sentido que le ha asignado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al término. Ciertamente, la noción de progresividad está ligada a la idea de gradualidad: el art. 26 de la Convención Americana y el 2.1 del PIDESC reconocen que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales no pueden lograrse inmediatamente, sino que requiere la toma de medidas paulatinas, en algunos casos escalonadas temporalmente, y la administración de recursos escasos, que implica la necesidad de optar entre objetivos.

⁷⁰ Para un análisis detallado de estas obligaciones, ver Sepúlveda, Magdalena, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, cit., pp. 311-378; Melish, Tara, *Protecting Economic, Social and Cultural Rights in the Inter-American Human Rights System: A Manual on Presenting Claims*, cit., pp. 155-190; Abramovich, Víctor/Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2º ed. (2004), Capítulo II.

⁷¹ En sentido coincidente, Principios de Limburgo, Principios 16 al 20; Directrices de Maastricht, Directriz 8.

Sin embargo, el Comité ha interpretado el alcance de esta obligación en dos sentidos. En primer término, el condicionamiento de la progresividad no se aplica a todas las obligaciones que surgen del PIDESC. Esto significa que existen algunas obligaciones de cumplimiento inmediato, no beneficiadas por la deferencia temporal que ofrece la idea de progresividad.⁷² Estas obligaciones de cumplimiento inmediato son: la *obligación de adoptar medidas*, la *prohibición de discriminación* y el *aseguramiento de niveles esenciales de cada uno de los derechos* del Pacto.⁷³ Entre las medidas a adoptar inmediatamente se encuentran la adecuación del marco legal a las disposiciones del Pacto, el relevamiento de información, la vigilancia efectiva y la formulación de un plan, y la provisión de recursos efectivos, incluidos los judiciales. Sobre el aseguramiento de niveles esenciales de cada derecho, baste decir que el Comité ha articulado una definición de esos niveles esenciales en las Observaciones Generales referidas a los derechos a la vivienda, alimentación, educación, salud, agua, trabajo y seguridad social.

El Comité también ha abordado directamente la tarea de dar contenido a la noción de progresividad. Veamos qué dice al respecto:

9. La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párr. 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas “para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]”. La expresión “progresiva efectividad” se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. (...) Sin embargo, *el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o en otras palabras progresivamente, se prevea en relación con el Pacto no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo*. Por una parte, se requiere un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, *la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata. Este impone así una obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga*.

Es decir: la noción de progresividad implica la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales,⁷⁴ y la prohibición de adoptar medidas regresivas (la llamada *prohibición de regresividad*). En cuanto a la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena efectividad de los derechos, un autor señala que, sentada como parámetro, puede dar al menos lugar a cuatro situaciones:⁷⁵

- la de regresión
- la de estancamiento
- la de progreso insuficiente
- la de progreso suficiente

⁷² Ver también Principios de Limburgo, Principios 8 y 22; Directrices de Maastricht, Directriz 8.

⁷³ Ver Principios de Limburgo, Principios 22, 25, 35 al 45; Directrices de Maastricht, Directrices 9, 10, 11, 12 y 15.

⁷⁴ Ver, en el mismo sentido, Principios de Limburgo, Principio 21: “La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos”.

⁷⁵ Hoyos, Carlos, El derecho humano a la alimentación adecuada: estudio comparativo Canadá-México, Université de Québec, Québec (2002) pp. 124 y ss.

Sólo la situación de progreso suficiente supondría un comportamiento conforme con el Pacto.

Sin embargo, dadas las dificultades de medición en sede judicial del progreso de todas las dimensiones de derechos que plantean facetas complejas, como los económicos, sociales y culturales, a efectos de su justiciabilidad ha resultado más útil el desarrollo de la *prohibición de regresividad*, entendida como la prohibición de adoptar medidas deliberadas que supongan el empeoramiento del nivel de goce de un derecho.⁷⁶ La ventaja de la prohibición de regresividad desde el punto de vista del control judicial consiste en que evaluar la reducción del contenido normativo de un derecho producido por una medida resulta más sencillo que evaluar sus consecuencias empíricas. Como hemos señalado, tanto la Corte como la Comisión Interamericanas han aceptado la justiciabilidad de la *prohibición de regresividad*.⁷⁷

Tal prohibición no es absoluta: las medidas deliberadamente regresivas constituyen una violación prima facie de la Convención, y corresponde al Estado demostrar que esas medidas son justificables. Entre los factores que podrían justificar un retroceso con respecto a determinados titulares de derechos se encuentra la *protección de los derechos de los grupos más desaventajados*.⁷⁸ En su demanda ante la Corte Interamericana en el *Caso Cinco Pensionistas*, la Comisión Interamericana invocó el parámetro establecido en el artículo 5 del Protocolo de San Salvador, de acuerdo con el cual la justificación de limitaciones o restricciones a los derechos incluidos en ese instrumento requiere demostrar “que hayan sido promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, y que no contradigan el propósito y razón de tales derechos”. De acuerdo a la interpretación de la misma Comisión, expresada en su Informe de Fondo en el caso “Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social”, la limitación podría justificarse si tiene el propósito de proteger a los grupos sociales que están en peor situación: es decir, de acuerdo a la Comisión, tal limitación no contradiría el propósito y razón de tales derechos.⁷⁹ En su Informe de Fondo en el caso “Miranda Cortez”, la Comisión evoca *obiter dicta* la formulación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales acerca de la carga de justificación del Estado: “si se adoptan medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles, y que el Estado también tiene la carga de probar que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte”.⁸⁰

La limitación de las medidas a adoptar a los recursos disponibles: este condicionante supone, como dije antes, alguna diferencia de redacción entre los dos instrumentos internacionales. Mientras en el PIDESC se habla de la obligación del Estado de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga”, el art. 26 de la Convención Americana se refiere a la obligación de adoptar providencias “en la medida de los recursos disponibles”. ¿Significa esta divergencia en la redacción alguna diferencia sustancial entre las dos disposiciones? La respuesta debe ser, me parece, negativa. La “medida de los recursos disponibles” es justamente el “máximo de los recursos de que disponga”, no menos. Si fuese menos que el máximo, se trataría de la medida en que el Estado quisiera, discrecionalmente, dentro de los recursos disponibles. No parece ser esa la intención de la norma: la utilización de recursos para fines no prioritarios parece incompatible con el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos que surgen del artículo 26.

⁷⁶ Cfr. Principios de Maastricht, Principios 14 a) y e). Ver, al respecto, las contribuciones reunidas en Courtis, Christian (comp.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto-CEDAL-CELS, Buenos Aires (2006).

⁷⁷ Corte IDH. *Caso “Acevedo Buendía”*, *op. cit.*, párr. 103; Comisión IDH, casos “Miranda Cortez”, párrs. 105-106 y “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, párr. 139.

⁷⁸ Cfr. Comisión IDH, Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, párrs. 143 y 144.

⁷⁹ Cfr. Comisión IDH, Caso “Asociación Nacional de Ex Servidores...”, *op. cit.*, párrs. 142-146.

⁸⁰ Cfr. Comisión IDH. *Caso Miranda Cortez*, *op. cit.*, párr. 105. De todos modos, la Comisión no considera aplicable dicho estándar a los hechos del caso. La Comisión cita la fórmula del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales originalmente incluida en la Observación General N° 3 y reiterada consistentemente en su doctrina posterior. Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N°3, *op. cit.*, párr. 9.

Sentada la equivalencia de las dos expresiones, veamos qué ha dicho el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre la cuestión.⁸¹ En el párr. 10 de la Observación General No. 3, el Comité señala, en caso de incumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales correspondientes a cada uno de los derechos del Pacto, para probar que ello se debe a la falta de recursos, el Estado debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición. En cuanto a la falta de recursos, el Comité agrega lo siguiente

12. De manera análoga, el Comité subraya el hecho de que, aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo (...)

Se trata, claro está, de uno de los principios liminares del derecho social, que prescribe la preferencia por los grupos que no pueden satisfacer por sí sus necesidades básicas, y por los que se encuentren en peor situación.⁸²

El Comité señala también en el párr. 13 de la Observación General N°3, “que la frase “hasta el máximo de los recursos de que disponga” tenía la intención, según los redactores del Pacto, “de referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que pone a su disposición la comunidad internacional mediante la cooperación y la asistencia internacionales”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales produjo además una declaración denominada *evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles” de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto*, en la que se refiere específicamente al tipo de criterio que adoptaría el Comité para considerar comunicaciones o peticiones en las que se debatiere la cuestión de los recursos disponibles en relación con la obligación de adoptar medidas, una vez que el Protocolo Facultativo al PIDESC entre en vigor. Además de reafirmar algunos conceptos ya desarrollados en la Observación General No. 3, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas agregó que:

cuando estudie una comunicación en que se afirme que un Estado Parte no ha adoptado medidas hasta el máximo de los recursos de que disponga, [...] examinará las medidas, legislativas o de otra índole, que el Estado Parte haya adoptado efectivamente. Para determinar si esas medidas son ‘adecuadas’ o ‘razonables’, el Comité podrá tener en cuenta, entre otras, las consideraciones siguientes:

- a) hasta qué punto las medidas adoptadas fueron deliberadas, concretas y orientadas al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) si el Estado Parte ejerció sus facultades discrecionales de manera no discriminatoria y no arbitraria;
- c) si la decisión del Estado Parte de no asignar recursos disponibles se ajustó a las normas internacionales de derechos humanos;
- d) en caso de que existan varias opciones en materia de normas, si el Estado Parte se inclinó por la opción que menos limitaba los derechos reconocidos en el Pacto;
- e) el marco cronológico en que se adoptaron las medidas; y

⁸¹ Ver también Principios de Limburgo, Principios 25 al 34; Directrices de Maastricht, Directrices 10 y 13.

⁸² Ver Principios de Limburgo, Principios 14 y 28; Directrices de Maastricht, Directriz 14 d) y g), 20 y 21.

⁸³ Ver Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto”, E/C.12/2007/1, 10 de Mayo de 2007. La Corte Interamericana invoca esta declaración en el *Caso Acevedo Buendía*. Ver Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía*, op. cit., párr. 108, nota a pie de página 88.

f) si las medidas se adoptaron teniendo en cuenta la precaria situación de las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, si las medidas fueron no discriminatorias y si se dio prioridad a las situaciones graves o de riesgo.⁸⁴

Si el Estado alega limitaciones de recursos para explicar la adopción de medidas regresivas, el Comité señala los siguientes criterios de evaluación, aclarando que el análisis corresponderá al contexto de cada Estado:

- a) el nivel de desarrollo del país,
- b) la gravedad de la violación alegada, y particularmente si la situación concierne el goce del contenido mínimo esencial del Pacto,
- c) la situación económica actual del país, en particular el hecho de que el país experimente un período de recesión económica,
- d) la existencia de otras exigencias graves que comprometan el empleo de los recursos limitados del Estado parte: por ejemplo, las que se deriven de un desastre natural o un conflicto armado internacional recientes,
- e) si el Estado parte ha buscado identificar opciones de bajo costo; y
- f) si el Estado parte ha buscado cooperación y asistencia o ha rechazado ofertas de recursos de la comunidad internacional destinadas a la implementación de las disposiciones del Pacto sin razón suficiente.⁸⁵

La obligación de acudir a la asistencia y cooperación internacional, especialmente económica y técnica. El Comité considera que acudir a la asistencia y cooperación internacional es una obligación de los Estados. Además de dedicar algunos párrafos de la Observación General No. 3 –los párrafos 13 y 14– a la cuestión, el Comité produjo una Observación General, la No. 2, dedicada exclusivamente a la cuestión de las medidas internacionales de asistencia técnica. Tanto en la Observación General No. 3, como en las observaciones dedicadas a desarrollar puntualmente derechos del PIDESC, el Comité sostiene que recae sobre el Estado, en caso de falta de recursos, la demostración de que hizo esfuerzos para acudir a la cooperación internacional y que, aun así, no logró obtener los recursos necesarios.⁸⁶

⁸⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”...”, párr. 8.

⁸⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Declaración sobre la “Evaluación de la obligación de adoptar medidas “hasta el máximo de los recursos disponibles”...”, párr. 10.

⁸⁶ Ver también Principios de Limburgo, Principios 29 a 34.