

III. JUSTICIABILIDAD DE LOS DESC EN RELACIÓN CON DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Una alternativa distinta a la determinación de derechos sociales a partir del artículo 26, se puede encontrar en decisiones interamericanas que se pronuncian sobre el alcance de estos derechos a través de los derechos civiles y políticos. Al respecto, cabe resaltar que el párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, señaló de manera categórica que: “[t]odos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.⁴⁹ En varios casos ante la Corte Interamericana se ha utilizado un criterio de interdependencia para garantizar derechos sociales.

III.1. Utilización del concepto “vida digna”

En el caso *Villagrán Morales y otros vs. Guatemala*, referido a la ejecución extrajudicial de “niños de la calle” que vivían en una situación de pobreza y privados de mínimas condiciones

⁴⁹ A/CONF.157/23 12 de julio de 1993.

de una vida digna, la Corte desarrolló una interpretación amplia del derecho a la vida para incluir en él las condiciones dignas de existencia: “[e]n esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico y, en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él”.⁵⁰

Este criterio fue reiterado en el caso del *Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*, donde la Corte analizó la situación de niños privados de su libertad. Algunos de ellos habían fallecido en diversas circunstancias ocurridas en el centro de reclusión. La Corte IDH consideró que “la protección de la vida del niño requiere que el Estado se preocupe particularmente de las circunstancias de la vida que llevará mientras se mantenga privado de libertad”⁵¹ y, en consecuencia, “un Estado tiene, respecto de niños privados de libertad y, por lo tanto, bajo su custodia, la obligación de, *inter alia*, proveerlos de asistencia de salud y educación” (párr. 161). Cabe resaltar que en dicho caso los representantes de las víctimas alegaron la violación del artículo 26 por la no garantía de niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales y el Estado se allanó frente a dicho derecho. Sin embargo, para fijar el alcance del derecho a la vida, el Tribunal tuvo en cuenta derechos sociales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Protocolo de San Salvador, razón por la cual consideró innecesario pronunciarse, en el caso concreto, respecto al artículo 26.

Otros casos se relacionan con violaciones de derechos a comunidades indígenas. Una comunidad indígena reclamó

⁵⁰ Corte IDH, *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63, párr. 144.

⁵¹ Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C No. 112, párr. 160.

al Estado de Paraguay la devolución de sus tierras ancestrales, indicando que se encontraban viviendo fuera de ellas, en condiciones de extrema pobreza. Entre estas condiciones se encontraban factores tales como el desempleo, la desnutrición, condiciones de vivienda deficientes y dificultades en el acceso a los servicios de agua potable o a servicios de salud.

Se trata del caso *Comunidad Indígena Yákye Axa*,⁵² donde la Corte IDH consideró que el derecho a la vida implica el acceso a condiciones que posibiliten una existencia digna. Con base en esta consideración, entendió procedente evaluar si el Estado había cumplido o no con sus obligaciones positivas en relación al derecho a la vida “a la luz de lo expuesto en el artículo 4 de la [CADH], 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 de San Salvador y las disposiciones pertinentes del Convenio No. 169 de la OIT” (párr. 163).

Al analizar los hechos del caso, el Tribunal entendió que las condiciones de miseria en que se encontraba la comunidad y la afectación que ello tenía en la salud y alimentación de sus miembros, afectaba la existencia digna de los mismos. Consideró que tal situación, en las circunstancias del caso, era atribuible al Estado ya que, entre otros motivos, no había adoptado las medidas positivas necesarias para asegurar que estas personas tuvieran las condiciones de vida compatibles con su dignidad, pese a tener conocimiento de la situación en que se encontraban (párrs. 162 a 171 y 176). En esta lógica de interdependencia, la Corte IDH ha establecido que el derecho a la salud (“el cuidado de la salud”), junto con el derecho a la educación, es un pilar “fundamental [...] para garantizar el disfrute de una vida digna”.⁵³ De otro lado, la Corte utilizó el artículo 26

⁵² Corte IDH, *Caso de la Comunidad Indígena Yákye Axa vs. Paraguay: Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C No. 125.

⁵³ En este caso la Corte hizo el análisis con respecto a la vida digna de los niños en tanto grupo vulnerable que no siempre tiene al alcance los medios necesarios para

en su análisis de la violación del derecho a la vida. El Tribunal señaló que la obligación de “generar las condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad de la persona humana y a no producir condiciones que la dificulten o impidan”, es un deber para cuya verificación, en el caso concreto, sería necesario tener en cuenta, *inter alia*, el deber de desarrollo progresivo contenido en el artículo 26 de la Convención y algunos derechos sociales establecidos en el Protocolo de San Salvador.⁵⁴

En jurisprudencia reciente, la Corte ha profundizado en este análisis sobre el derecho a una vida digna en relación con el deber de prevención y la teoría del riesgo como referente de imputación de responsabilidad internacional al Estado. En el caso de la *Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*,⁵⁵ el Tribunal acreditó que desde finales del siglo XIX las tierras del Chaco paraguayo habían sido transferidas a propietarios privados y fraccionadas progresivamente en estancias, obligando a muchas de las aldeas indígenas de los alrededores a concentrarse en las mismas. Tal fue el caso de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, cuya vida al interior de una estancia se vio condicionada y en los últimos años los miembros de la Comunidad estuvieron cada vez más restringidos para el desarrollo de su modo de vida, de sus actividades tradicionales de subsistencia y en su movilidad dentro sus tierras tradicionales. La cacería se prohibió por completo, el propietario privado contrató a guardias particulares que controlaban sus entradas, salidas y desplazamientos, y no pudieron practicar actividades como la pesca o la recolección de alimentos.

Desde 1990 los líderes de la comunidad habían iniciado el reclamo administrativo de sus tierras y en 2008 un reclamo judicial, sin lograr su recuperación. En 2008 la “estancia” fue declarada como un Área Silvestre Protegida bajo dominio

la defensa eficaz de sus derechos. Ver Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02*, de 28 de agosto de 2002. Serie A No. 17, párr. 86.

⁵⁴ Corte IDH, *Caso de la Comunidad Indígena Yákye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*, párrs. 162 y 163.

⁵⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214.

privado, sin consultar a los miembros de la Comunidad ni tener en cuenta su reclamo territorial. La Corte Interamericana estableció que en virtud de la historia de ocupación por parte de la Comunidad, la toponimia de la zona otorgada por sus miembros, las conclusiones de los estudios técnicos realizados al respecto, así como las consideraciones relativas a la idoneidad de dichas tierras para el desarrollo de la Comunidad, la porción de 10,700 hectáreas reclamadas por la Comunidad constituían sus tierras tradicionales y, conforme a esos estudios técnicos, eran las más aptas para el asentamiento de la misma. La Corte resaltó que los procedimientos administrativos, ante el Congreso, y los de índole judicial habían sido inefectivos para garantizar el respeto de sus tierras tradicionales.

Respecto al tema que nos ocupa, el Tribunal destacó que la asistencia estatal brindada en materia de acceso y calidad de agua, alimentación, servicios de salud y educación no había sido suficiente para superar las condiciones de especial vulnerabilidad en que se encontraba la Comunidad Xákmok Kásek. Consideró que esta situación está estrechamente vinculada a la falta de sus tierras. En efecto, la ausencia de posibilidades de autoabastecimiento y autosostenibilidad de los miembros de la Comunidad, de acuerdo con sus tradiciones ancestrales, los llevó a depender casi exclusivamente de las acciones estatales y verse obligados a vivir de una forma no sólo distinta a sus pautas culturales, sino que los colocó en la miseria. En el caso concreto, el Tribunal estableció que los informes elaborados por instituciones estatales e, incluso, un decreto presidencial, permitían inferir que el Estado conocía del grave riesgo en el que se encontraba la Comunidad. En consecuencia, la Corte declaró que el Estado no había brindado las prestaciones básicas para proteger el derecho a una vida digna en estas condiciones de riesgo especial, real e inmediato para un grupo determinado de personas, lo que constituye una violación del derecho a una vida digna de miembros vivos de la Comunidad que se encontraban en situaciones de extrema pobreza.

Es importante resaltar que la Corte Interamericana retoma los estándares del Comité de DESC de Naciones Unidas al valorar los problemas que enfrentaban las víctimas con relación a los derechos sociales mencionados. Por otro lado, éste es un enfoque parcialmente distinto al mencionado con anterioridad en lo que se refiere a la omisión de garantizar una vida digna. En efecto, la atribución de responsabilidad en el caso *Xákmok Kásek* respecto a temas de salud, alimentación y otros temas de subsistencia, surge a partir del riesgo conocido por el Estado y el deber de prevención correspondiente. No todo tipo de afectación grave a la subsistencia sería atribuible al Estado, sino aquel que éste conocía y podía prevenir.⁵⁶

Por otra parte, en lo tocante a ciertos fallecimientos ocurridos en la Comunidad, el Tribunal observó que, a partir del reconocimiento de la competencia de la Corte por el Estado el 11 de marzo de 1993, varios miembros de la Comunidad fallecieron por enfermedades que eran de fácil prevención si hubieran recibido asistencia periódica y constante o un control adecuado de salud. Además, resaltó que las principales víctimas fueron niños y niñas en las primeras etapas de su vida, con quienes el Estado tenía deberes superiores de protección. Al tener en cuenta lo anterior y con relación a los decesos, la Corte declaró que el Estado violó el derecho a la vida, porque no adoptó las medidas necesarias y esperadas, dentro del ámbito de sus atribuciones, para prevenir o evitar el riesgo al derecho a la vida.

III.2. Protección judicial efectiva y garantías de debido proceso legal en relación con los derechos sociales

La jurisprudencia interamericana ha desarrollado estándares sobre la obligación de remover obstáculos económicos para garantizar derechos sociales, el debido proceso legal en sede

⁵⁶ Melish critica esta conclusión de la Corte en el marco de su insistencia en diferenciar entre obligaciones de conducta y obligaciones de resultados. Señala que la Corte atribuyó responsabilidad internacional por resultados sin analizar la razonabilidad en la conducta estatal. Ver T. Melish, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, *op. cit.*

administrativa y en procesos judiciales sobre derechos sociales, así como la tutela judicial efectiva pertinente en estos ámbitos. En septiembre de 2007 la Comisión Interamericana adoptó un informe específico sobre este tema, en el cual se sistematizan los pronunciamientos relevantes hasta ese momento.⁵⁷

En primer lugar, en lo que se refiere a la obligación de remover obstáculos económicos o financieros para garantizar el acceso a los tribunales, la CIDH señaló que es común que “la desigual situación económica o social de los litigantes se reflej[e] en una desigual posibilidad de defensa en juicio”. En este punto, aspectos tales como la disponibilidad de la defensa pública gratuita para las personas sin recursos y los costos del proceso, resultan de importante valor instrumental para la exigibilidad de los DESC. Por ello, si se retoman pronunciamientos tales como la Opinión Consultiva OC-11 de la Corte IDH sobre excepciones al agotamiento de recursos internos,⁵⁸ la CIDH indicó que debería proceder asistencia legal gratuita teniendo en cuenta: a) la disponibilidad de recursos por parte de la persona afectada; b) la complejidad de las cuestiones involucradas en el caso, y c) la importancia de los derechos afectados. Además, se indicó que ciertas acciones judiciales –como algunas acciones constitucionales– requieren necesariamente de asistencia jurídica gratuita para su interposición y seguimiento.

Por otro lado, se analizó la forma en que los costos del proceso, sea éste judicial o administrativo, y la localización de los tribunales, son factores que también pueden redundar en la imposibilidad de acceder a la justicia y en la consecuente violación del derecho a las garantías judiciales. Ello ocurrió en el *Caso Cantos vs. Argentina*, analizado por la Corte IDH,⁵⁹

⁵⁷ CIDH, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4 del 7 de septiembre 2007.

⁵⁸ Corte IDH, *Excepciones al Agotamiento de los Recursos Internos* (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b Convención Americana sobre Derechos Humanos). *Opinión Consultiva OC-11/90*, del 10 de agosto de 1990. Serie A No. 11.

⁵⁹ Corte IDH, *Caso Cantos vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 28 de noviembre de 2002. Serie C No. 97.

donde la tasa que se le cobraba a una persona para poder litigar era tan desproporcionada como para limitar excesivamente su acceso a la justicia. De otra parte, la CIDH ha señalado que el recurso judicial que se establezca para revisar el actuar de la administración, no sólo debe ser rápido y efectivo, sino también “económico” o asequible, en particular, cuando quien intenta la revisión de su queja forma parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, como fue recomendado en el informe sobre *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*.⁶⁰

Si se tiene en cuenta este último informe, en particular en lo que se refiere a mujeres afrodescendientes y pueblos indígenas, la CIDH resaltó la necesidad de identificar situaciones estructurales de desigualdad que restringen el acceso a la justicia a determinados sectores de la sociedad. En estos casos, la CIDH ha destacado la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad, el acceso a instancias judiciales de protección y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela.

En segundo lugar, la CIDH analizó los componentes del debido proceso en los procedimientos administrativos relativos a derechos sociales. En particular, se analizaron casos que involucran derechos económicos, sociales y culturales, derechos de los pueblos indígenas, derechos de los inmigrantes y derechos vinculados a la protección del ambiente. En dichos casos, tanto la CIDH como la Corte IDH han gestado un claro estándar relativo a la plena aplicabilidad de la garantía del debido proceso legal en los procedimientos administrativos en los que se determinan los derechos de las personas.

En este punto cabe resaltar el caso *Baena Ricardo vs. Panamá*,⁶¹ en el que el Gobierno despidió 270 empleados que

⁶⁰ OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

⁶¹ Corte IDH, *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001. No. 72

participaron en una manifestación utilizando la aplicación retroactiva de leyes. En este caso la Corte analizó la libertad de asociación en relación con la libertad sindical. Asimismo, señaló que “los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8 de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana”.

Por su parte, la Comisión Interamericana ha considerado que entre los elementos que componen el debido proceso legal-administrativo se encuentra la garantía de una audiencia para determinar los derechos en juego. De acuerdo con la CIDH, dicha garantía incluye: el derecho a ser asistido jurídicamente, a ejercer una defensa y a disponer de un plazo razonable para preparar los alegatos y formalizarlos, así como para promover y evacuar las correspondientes pruebas. La Comisión Interamericana también ha considerado a la notificación previa sobre la existencia misma del proceso como un componente básico de la garantía. Además, la CIDH precisó el contenido del *derecho a contar con una decisión fundada relativa al fondo del asunto* y el *derecho al plazo razonable del proceso*. Es de resaltar que en la jurisprudencia reciente de la Corte se ha precisado el alcance del “deber de motivar” las decisiones que afectan los derechos tanto en sede judicial como administrativa.⁶²

Otro aspecto analizado en el informe se relaciona con el derecho a la tutela judicial efectiva de los derechos sociales. Este derecho exige que los Estados brinden mecanismos judiciales idóneos y efectivos para la protección de los derechos sociales, tanto en su dimensión individual como colectiva. Tradicionalmente las acciones judiciales tipificadas por

⁶² Corte IDH, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Serie C No. 182 y Corte IDH, *Caso Tristán Donoso vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193.

el ordenamiento jurídico han sido pensadas para la protección de los derechos civiles y políticos clásicos. La CIDH precisó la necesidad de procedimientos judiciales que no presenten condiciones u obstáculos que le quiten efectividad para cumplir con los fines para los que fueron previstos. Sobre esto último, la CIDH resaltó algunos casos relacionados con asegurar la *efectiva ejecución de las sentencias* que emite el Poder Judicial de cada Estado.

Éste es un tema que ha sido analizado por la Corte en el mencionado caso *Acevedo Buendía* y en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú*. Este último caso se relacionaba con sentencias emitidas en el ámbito interno que no habían sido cumplidas en relación con trabajadores despedidos por no haber concurrido a evaluaciones, o no haberlas superado, personas que fueron cesadas por participar en una huelga que fue declarada ilegal y quienes fueron cesados como consecuencia de la liquidación de una empresa. Al respecto, la Corte consideró que las violaciones por el incumplimiento de sentencias eran particularmente graves, ya que implicaron que durante muchos años se afectaron derechos laborales amparados en las mismas. Sin embargo, no analizó la alegada violación del artículo 26 e indicó que dichas afectaciones serían tenidas en cuenta al pronunciarse sobre las reparaciones.⁶³

Más adelante, en el caso *Trabajadores Cesados del Congreso vs. Perú*, 257 trabajadores cesados habían agotado recursos en la vía contencioso-administrativa, recursos de revisión administrativa y acción de amparo contra las resoluciones que los cesaron, entre otros recursos administrativos y judiciales. La Corte consideró que el Estado violó los artículos 8.1 y 25 de la Convención, relativos a las garantías judiciales y protección judicial en razón de la falta de certeza acerca de la vía a la que debían o podían acudir para reclamar los derechos que consideraran vulnerados y de la existencia de impedimentos normativos y prácticos para un ac-

⁶³ Corte IDH, *Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 7 de febrero de 2006. Serie C No. 144.

ceso efectivo a la justicia.⁶⁴ Ahora bien, los intervinientes comunes alegaron que el Estado era responsable por la violación del artículo 26 de la Convención, para lo cual se basaron en que el supuesto carácter arbitrario del cese de las víctimas y su no reposición trajeron como consecuencias, entre otras, la privación injusta de su empleo, del derecho a una remuneración y de los demás beneficios laborales, la interrupción del acceso de las presuntas víctimas y sus dependientes a la seguridad social, el cese de acumulación de sus años de servicio, lo cual impidió que muchos de ellos accedieran a su jubilación, así como efectos graves en su salud. Sin embargo, la Corte señaló que el objeto de la Sentencia no fue determinar ese supuesto carácter arbitrario de los ceses de las presuntas víctimas ni tampoco su no reposición, razones que explican el que no se estimara pertinente un pronunciamiento sobre la violación del artículo 26 de la Convención.

III.3. Deber de protección: obligación de garantizar una inspección, vigilancia y control de la prestación de servicios públicos que involucran derechos sociales

En el Sistema Interamericano se ha establecido responsabilidad internacional del Estado ante la falta de la debida inspección, vigilancia y control relacionadas con la prestación de servicios de salud. Si bien los casos tienen que ver con violaciones al derecho a la vida o al derecho de acceso a la justicia, el estándar es útil para entender los alcances del deber de garantía respecto a los derechos sociales.

En el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil*,⁶⁵ relacionado con la muerte de una persona con discapacidad mental mientras permanecía bajo cuidado de una casa de reposo, la Corte IDH señaló que los Estados tienen el deber de asegurar una

⁶⁴ Corte IDH, *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158.

⁶⁵ Corte IDH, *Caso Ximenes Lopes*. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

prestación de atención médica eficaz a las personas con discapacidad mental. Al respecto, precisó lo siguiente:

86. Los supuestos de responsabilidad estatal por violación a los derechos consagrados en la Convención, pueden ser tanto las acciones u omisiones atribuibles a órganos o funcionarios del Estado, como la omisión del Estado en prevenir que terceros vulneren los bienes jurídicos que protegen los derechos humanos. No obstante, entre esos dos extremos de responsabilidad, se encuentra la conducta descrita en la Resolución de la Comisión de Derecho Internacional,⁶⁶ de una persona o entidad, que si bien no es un órgano estatal, está autorizada por la legislación del Estado para ejercer atribuciones de autoridad gubernamental. Dicha conducta, ya sea de persona física o jurídica, debe ser considerada un acto del Estado, siempre y cuando estuviere actuando en dicha capacidad.

En relación con la obligación de inspección, vigilancia y control en la prestación del servicio de salud, luego de precisar que es posible atribuir la responsabilidad internacional estatal por los actos de terceros que prestan servicios públicos, el tribunal interamericano resaltó “el deber de los Estados de regular y fiscalizar las instituciones que prestan servicios de salud, como medida necesaria para la debida protección de la vida e integridad de las personas bajo su jurisdicción”, deber que “abarca tanto a las entidades públicas y privadas que prestan servicios públicos de salud, como aquellas instituciones que se dedican exclusivamente a servicios privados de salud” (párr. 141).

Estas consideraciones fueron reiteradas en el Caso *Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*,⁶⁷ relacionado con un caso de mala praxis médica. En este fallo el Tribunal señaló que “cuando se trata de competencias esenciales relacionadas con la su-

⁶⁶ Cf. Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Comisión de Derecho Internacional, 53o. sesión, 2001. Documento de la ONU A/56/10.

⁶⁷ Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros*. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C No. 171.

pervisión y fiscalización de la prestación de servicios de interés público, como la salud, sea por entidades públicas o privadas (como es el caso de un hospital privado)", la atribución de responsabilidad puede surgir "por la omisión en el cumplimiento del deber de supervisar la prestación del servicio para proteger el bien respectivo" (párr. 119).

III.4. El principio de no discriminación y los derechos sociales

El principio de igualdad y no discriminación constituye una herramienta fundamental para la justiciabilidad de los DESC, particularmente desde el punto de vista de la igualdad material y la lucha contra la discriminación de facto. La obligación de no discriminar es de efecto inmediato y su cumplimiento no puede ser eludido bajo el argumento de la progresividad o de la escasez de recursos.

Al respecto, en su opinión consultiva sobre la condición jurídica y los derechos de los migrantes indocumentados, la Corte expresó que "[l]os Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera que sean éstas".⁶⁸ En particular, el Tribunal consideró que el principio de no discriminación prohíbe a los Estados negar derechos fundamentales de los trabajadores basándose en su estatus migratorio.

En sentido similar, en el caso de las Niñas Yean y Bosico,⁶⁹ si bien los representantes alegaron la violación del artículo 26 y la Corte no declaró la violación de dicho artículo, sí se fijaron estándares relevantes en materia de no discriminación. El Tribunal señaló la vulnerabilidad a que fueron expuestas las niñas como consecuencia de la carencia de nacionalidad y personalidad jurídica. Se indicó al respecto que en la niña Violeta Bosico lo anterior también se reflejó en

⁶⁸ Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. Opinión Consultiva OC-18/03*, de 17 de septiembre de 2003. Serie A No. 18, párr. 172.

⁶⁹ Corte IDH, *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. No. 130.

que se le impidió estudiar durante el periodo escolar 1998-1999 en la tanda diurna de su escuela, ya que al no contar con su acta de nacimiento, se vio forzada a estudiar durante ese periodo en la escuela nocturna para mayores de 18 años. Este hecho, a la vez, agravó su situación de vulnerabilidad, ya que ella no recibió la protección especial a que era acreedora como niña, para estudiar en el horario que le sería adecuado, en compañía de niños de su edad, y no con personas adultas. De acuerdo con el 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, la Corte consideró que el Estado debe proveer educación primaria gratuita a todos los menores, en un ambiente y condiciones propicias para su pleno desarrollo intelectual. Como se observa, el artículo 26 no se aplicó de forma directa, pero si se interpretó en conjunto con otros artículos relevantes sobre el derecho a la educación en relación con la discriminación ocurrida en dicho caso. Sin embargo, diversas críticas señalan que la Corte debía analizar la violación directa del derecho a la educación a la luz del artículo 26 y no diluir la valoración de este derecho en otros elementos.⁷⁰

En el *Caso Yean y Bosico* también se indicó que el derecho a la igualdad puede involucrar el análisis del impacto discriminatorio de una política que parezca neutral en su formulación. El Tribunal señaló que:

⁷⁰ En este sentido, Tara Melish señaló que el rechazo por parte de la escuela con base en un criterio arbitrario y discriminatorio generaba la violación directa del derecho a la educación. Señaló entonces que sin una clara determinación de la responsabilidad específica frente a este derecho, la Corte sólo ordenó como reparación las reformas a los procedimientos para otorgar registros de nacimiento y perdió la oportunidad de ordenar un remedio relacionado con las reformas al uso de registros de nacimiento en escuelas públicas. Ver T. Melish, "The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity", *op. cit.*

[...] el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente deben adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas.

Un desarrollo jurisprudencial importante en esta materia puede encontrarse en el caso *Campo Algodonero*, emitido por la Corte Interamericana en noviembre de 2009.⁷¹ Dicho caso involucra muchos elementos de análisis que escapan al objeto del presente texto. Por lo pronto, interesa resaltar los aportes de este caso a la noción de discriminación estructural y el potencial de este concepto para impulsar la justiciabilidad de los DESC.

El caso se relacionaba con tres víctimas de feminicidio, esto es, asesinato por motivos de género, en Ciudad Juárez (México). Las tres víctimas en el caso eran mujeres jóvenes de 20, 17 y 15 años, respectivamente, todas humildes, una estudiante, las otras dos trabajadoras. Salieron de su casa un día y sus cuerpos fueron encontrados días o semanas más tarde en un campo algodonero, con signos de violencia sexual y otro tipo de maltrato.

La Corte adelantó un extenso análisis del contexto en el que se enmarcaban las agresiones sufridas por estas tres víctimas. En uno de los apartados de la sentencia, el Tribunal se refirió a la “violencia contra la mujer como forma de discriminación” y utilizó precedentes importantes del derecho internacional aplicable.

⁷¹ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

Así por ejemplo, la Corte resaltó que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró en el caso *Opuz vs. Turquía* que “la falla del Estado de proteger a las mujeres contra la violencia doméstica viola el derecho de ellas a igual protección de la ley y esta falla no necesita ser intencional”. La Corte Europea consideró que aunque la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía no era intencional, el hecho de que afectaba principalmente a las mujeres permitía concluir que la violencia sufrida por la peticionaria y su madre podía considerarse violencia basada en género, lo cual es una forma de discriminación en contra de las mujeres. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Europeo aplicó el principio según el cual una vez que se demuestra *que la aplicación de una regla lleva a un impacto diferenciado* entre mujeres y hombres, el Estado debe probar que se debe a factores objetivos no relacionados con la discriminación. La Corte Europea constató que en el lugar en que vivía la peticionaria se presentaba el número más alto de víctimas de violencia doméstica, que las víctimas eran todas mujeres, que la mayoría de las víctimas eran del mismo origen y, además, que las mujeres víctimas enfrentaban problemas cuando denunciaban la violencia, como el hecho de que los policías no investigaban las denuncias, sino que asumían que dicha violencia era un “tema familiar”.⁷²

Seguidamente, el Tribunal Interamericano recordó su fallo emitido en el caso del *Penal Castro Castro vs. Perú*. En dicho caso, la Corte señaló que las mujeres detenidas o arrestadas “no deben sufrir discriminación, y deben ser protegidas de todas las formas de violencia o explotación”, que “deben ser supervisadas y revisadas por oficiales femeninas”, que las mujeres embarazadas y en lactancia “deben ser proveídas con condiciones especiales”. Dicha discriminación incluye “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que abarca “actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, ame-

⁷² ECHR, *Case of Opuz v. Turkey*, Judgment of June 9th 2009, parrs. 180, 191 y 200.

nanzas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad”.⁷³

Al tener en cuenta lo anterior, la Corte constató que el Estado mexicano había señalado ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer que la “cultura de discriminación” de la mujer “contribuyó a que [los] homicidios [de mujeres en Ciudad Juárez] no fueran percibidos en sus inicios como un problema de magnitud importante para el cual se requerían acciones inmediatas y contundentes por parte de las autoridades competentes”. Además, el Estado también había señalado que esta cultura de discriminación contra la mujer estaba basada “en una concepción errónea de su inferioridad”.

La Corte Interamericana también tuvo en cuenta que el mismo Estado había reconocido que en Ciudad Juárez existía una “cultura de discriminación” que influyó en los homicidios de las mujeres. Además, el Tribunal había constatado que al momento de investigar lo ocurrido con las víctimas, había quedado establecido que algunas autoridades mencionaron que tales mujeres eran “voladas” o que “se fueron con el novio”, lo cual, sumado a la inacción estatal al inicio de la investigación, permitía concluir que esta indiferencia, por sus consecuencias debidas a la impunidad del caso, reproducía la violencia que se pretendía atacar, sin perjuicio de que constituye en sí misma una discriminación en el acceso a la justicia.

Por ello, la Corte Interamericana señaló que la impunidad de los delitos cometidos enviaba el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, además del sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como su desconfianza persistente en el sistema de administración de justicia. Al respecto, el Tribunal resaltó lo precisado por la Comisión Interamericana en su informe temático sobre “Acceso a la Justicia para Mujeres Víctimas de Violencia” en el sentido de que:

⁷³ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, párr. 303.

[!]la influencia de patrones socioculturales discriminatorios puede dar como resultado una descalificación de la credibilidad de la víctima durante el proceso penal en casos de violencia y una asunción tácita de responsabilidad de ella por los hechos, ya sea por su forma de vestir, por su ocupación laboral, conducta sexual, relación o parentesco con el agresor, lo cual se traduce en inacción por parte de los fiscales, policías y jueces ante denuncias de hechos violentos. Esta influencia también puede afectar en forma negativa la investigación de los casos y la valoración de la prueba subsiguiente, que puede verse marcada por nociones estereotipadas sobre cuál debe ser el comportamiento de las mujeres en sus relaciones interpersonales.⁷⁴

De modo semejante, la Corte Interamericana consideró que el estereotipo de género se refiere a una concepción de atributos o características poseídas o papeles que son o deberían ser ejecutados por hombres y mujeres respectivamente. Considerando que se había acreditado la cultura de discriminación que subyacía a la violencia ejercida, el Tribunal señaló que era posible asociar la subordinación de la mujer a prácticas basadas en estereotipos de género socialmente dominantes y socialmente persistentes. Estas condiciones se agravan cuando, de manera implícita o explícita, los estereotipos se reflejan en políticas y prácticas, en particular en el razonamiento y el lenguaje de las autoridades de policía judicial, como había ocurrido en dicho caso. La Corte concluyó que la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer.

Ahora bien, a partir de lo anterior, y en el acápite relacionado con reparaciones, la Corte derivó uno de los estándares más importantes en su jurisprudencia reciente: el concepto de *reparación transformadora*. El Tribunal Interamericano recordó que el concepto de "reparación integral" (*restitutio in integrum*) implica el reestablecimiento de la situación ante-

⁷⁴ CIDH, *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 de enero de 2007.

rior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, la Corte señaló que, teniendo en cuenta la situación de *discriminación estructural* en la que se enmarcaban los hechos ocurridos, las reparaciones debían tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un *efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo*.

En este sentido, la Corte señaló que no era admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación. Por ello, entre las medidas de reparación se incluyeron algunas orientadas específicamente a identificar y eliminar los factores causales de discriminación. Además, el Tribunal resaltó que las reparaciones debían tener una perspectiva de género, tomando en cuenta los impactos diferenciados que la violencia causa en hombres y en mujeres.

Como un ejemplo en el que se aplicaron dichos criterios, si bien la Corte valoró de forma positiva diversas actividades de formación a funcionarios públicos impulsadas por el Estado, señaló que una capacitación con perspectiva de género implica no sólo un aprendizaje de las normas, sino el desarrollo de capacidades para reconocer la discriminación que sufren las mujeres en su vida cotidiana. Dicho Tribunal consideró que, en particular, las capacitaciones deben generar que todos los funcionarios reconozcan las afectaciones que generan en las mujeres las ideas y valoraciones estereotipadas en lo que respecta al alcance y contenido de los derechos humanos. Por esta razón, las capacitaciones tenían que involucrar formación dirigida a superar estereotipos sobre el rol social de las mujeres y debían tomar en cuenta cómo ciertas normas o prácticas en el derecho interno, sea intencionalmente o por sus resultados, tienen efectos discriminatorios en la vida cotidiana de las mujeres.

Otra proyección de las reparaciones transformadoras para enfrentar la discriminación estructural se refleja en la orden de realizar un programa de educación destinado a la población en general del estado de Chihuahua (donde se encuentra Ciudad Juárez), con el fin de superar la situación de

discriminación mencionada. Cabe observar que, por regla general, la Corte Interamericana ordena cursos de capacitación dirigidos a funcionarios públicos, pero nunca se había pronunciado sobre actividades de formación para un grupo poblacional general.

Esta extensa reseña de algunos elementos de lo decidido en el caso *Campo Algodonero* tiene como objetivo resaltar el rol de la discriminación estructural en un litigio. En efecto, el caso es un ejemplo de la necesidad de enmarcar ciertas violaciones de derechos sociales en un contexto específico, que permite atribuir responsabilidades en diversos frentes y que, por lo mismo, exige una respuesta reparatoria que va mucho más allá de transformaciones solamente dentro de las instituciones estatales.

En sentido semejante, en otro caso la Corte Interamericana retomó el principio de no discriminación y su relación con las violaciones a derechos humanos que había sufrido una comunidad que se encontraba en situación de extrema pobreza. Ello fue importante para visibilizar los alcances de la mortalidad materna como una violación de derechos humanos.

Se trata del mencionado caso *Xákmok Kásek*.⁷⁵ Tal como ha sido señalado (*supra*), las víctimas habían sido privadas de sus tierras ancestrales y, debido a ello y a otros factores, sus miembros se encontraban en situación de extrema pobreza. La Corte precisó que:

En el presente caso está establecido que la situación de extrema y especial vulnerabilidad de los miembros de la Comunidad se debe, *inter alia*, a la falta de recursos adecuados y efectivos que en los hechos proteja los derechos de los indígenas y *no sólo de manera formal*; la débil presencia de instituciones estatales obligadas a prestar servicios y bienes a los miembros de la Comunidad, en especial, alimentación, agua, salud y educación; y a la prevalencia de una visión de la propiedad que otorga

⁷⁵ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de agosto de 2010 Serie C No. 214.

mayor protección a los propietarios privados por sobre los reclamos territoriales indígenas, desconociéndose, con ello, su identidad cultural y amenazando su subsistencia física. Asimismo, quedó demostrado el hecho de que la declaratoria de reserva natural privada sobre parte del territorio reclamado por la Comunidad no tomó en cuenta su reclamo territorial ni tampoco fue consultada sobre dicha declaratoria.

Todo lo anterior evidencia una *discriminación de facto* en contra de los miembros de la Comunidad Xákmok Kásek, marginalizados en el goce de los derechos que el Tribunal declara violados en esta Sentencia. Asimismo, se evidencia que el Estado no ha adoptado las medidas positivas necesarias para revertir tal exclusión. (cursivas fuera de texto).

Con respecto a una víctima que había fallecido por causas específicas propias de la mortalidad materna, la Corte resaltó la relación entre la mortalidad materna, los derechos humanos, la discriminación y la pobreza:

Respecto a la muerte de Remigia Ruiz, quien falleció en 2005 a los 38 años de edad, y quien se encontraba embarazada y no recibió atención médica, muestra varias de las características propias de casos de mortalidad materna, a saber: muerte durante el parto sin adecuada atención médica, situación de exclusión o pobreza extrema, falta de acceso a servicios de salud adecuados, falta de documentación sobre la causa de la muerte, entre otros. Al respecto, la Corte resalta que la extrema pobreza y la falta de adecuada atención médica a mujeres en estado de embarazo o post-embarazo son causas de alta mortalidad y morbilidad materna.⁷⁶ Por ello, los Es-

⁷⁶ La Corte citó en este punto el informe específico del Relator de Naciones Unidas sobre el derecho a la salud en relación con la mortalidad materna. Cf. Paul Hunt, *Report of the Special Rapporteur on the Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Health*, A/HRC/14/20/Add.2, 15 de abril de 2010. Se precisó entonces que “se considera mortalidad materna la muerte de la mujer a causa de su embarazo o dentro de los 42 días siguientes a la terminación del mismo inde-

tados deben brindar políticas de salud adecuadas que permitan ofrecer asistencia con personal entrenado adecuadamente para la atención de los nacimientos, políticas de prevención de la mortalidad materna a través de controles prenatales y post-parto adecuados, e instrumentos legales y administrativos en políticas de salud que permitan documentar adecuadamente los casos de mortalidad materna. Lo anterior, en razón a que las mujeres en estado de embarazo requieren medidas de especial protección.⁷⁷

Como se observa, la Corte Interamericana ha enmarcado cierto tipo de violaciones a los instrumentos interamericanos en el marco de un análisis de discriminación estructural. Ello le ha permitido visibilizar el componente discriminatorio de la pobreza, aspecto directamente relacionado con la justiciabilidad de los derechos sociales. Por supuesto, surgen diversos debates sobre cuál es la mejor metodología para analizar la responsabilidad internacional del Estado frente a la pobreza. No es claro si una visión anclada en el riesgo conocido por el Estado constituya, a la postre, una carga mayor para el litigante, que estaría obligado a probar el conocimiento del mencionado riesgo. Ello ofrece particular dificultad en muchos casos, donde precisamente la extrema miseria de las víctimas genera obstáculos para obtener un número importante de pruebas. También se discute hasta qué punto resultaría un enfoque más integral el tomar la situación de vulnerabilidad como referente para construir la imputación de responsabilidad. Estos aspectos tendrán que ser valorados en casos futuros y, según cada metodología, podrá irse precisando el tipo de cargas probatorias que corresponden al litigante o al Estado demandado.

pendientemente de la duración y el sitio del embarazo, debido a cualquier causa relacionada con o agravada por el embarazo mismo o su atención, pero no por causas accidentales o incidentales”.

⁷⁷ Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay*, *op. cit.*

III.5. Otros derechos civiles instrumentales para prevenir violaciones de derechos sociales: ejemplos en relación con la libertad de asociación y el acceso a la información

Los derechos relacionados con las libertades de asociación y expresión, la participación política y el acceso a la información permiten el control del ejercicio abusivo del poder y garantizan la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos. Por esta razón son importantes para la justiciabilidad indirecta de los DESC.

Cabe resaltar en este punto la jurisprudencia interamericana sobre el *acceso a la información* como derecho instrumental para el control ciudadano de las políticas sociales. En el caso *Claude Reyes y otros*,⁷⁸ la Corte IDH analizó el caso de tres ciudadanos que acudieron ante el Comité de Inversiones Extranjeras de Chile para solicitar información de interés público, relacionada con un contrato de inversión extranjera celebrado con el fin de desarrollar un proyecto de impacto ambiental. El Tribunal consideró que, en el marco del derecho a la libertad de expresión, la Convención Americana protege los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones” y, por ende, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. En consecuencia ese artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocerla o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

⁷⁸ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151.

Por otro lado, la Corte precisó los requisitos que debe cumplir una restricción del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, en particular aquellos de legalidad, finalidad convencional, necesidad y estricta proporcionalidad. La Corte consideró que en dicho caso la restricción aplicada al acceso a la información no se basó en una ley ni tampoco respondía a un objetivo permitido por la Convención Americana, ni era necesaria en una sociedad democrática, máxime si la autoridad encargada de responder la solicitud de información no adoptó una decisión escrita fundamentada que pudiera permitir conocer cuáles fueron los motivos para restringir el acceso a tal información. La Corte resaltó que:

[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. [...] Para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.

Por último, en el mencionado caso *Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, y en los casos relacionados con la ejecución extrajudicial de los líderes sindicales *Huilca Tecse vs. Perú*⁷⁹ y *Cantoral Huamani y García Santa Cruz vs. Perú*,⁸⁰ la Corte estableció la violación del artículo 16 de la Convención Ameri-

⁷⁹ Corte IDH, *Caso Huilca Tecse vs. Perú*, Sentencia de 3 de marzo de 2005.

⁸⁰ Corte IDH, *Caso Cantoral Huamani y García Santa Cruz. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 10 de julio de 2007 No. 167

cana. A partir de ello, el Tribunal hizo algunas precisiones sobre la relación de este artículo con la libertad sindical. En el caso *Baena* se señaló que:

[...] la libertad de asociación, en materia sindical, consiste básicamente en la facultad de constituir organizaciones sindicales y poner en marcha su estructura interna, actividades y programa de acción, sin intervención de las autoridades públicas que limite o entorpezca el ejercicio del respectivo derecho. Por otra parte, esta libertad supone que cada persona pueda determinar sin coacción alguna si desea o no formar parte de la asociación. Se trata, pues, del derecho fundamental de agruparse para la realización común de un fin lícito sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad. [...] Esta Corte considera que la libertad de asociación, en materia sindical, reviste la mayor importancia para la defensa de los intereses legítimos de los trabajadores y se enmarca en el *corpus juris* de los derechos humanos.

A continuación, en el caso *Huilca* se indicó que las obligaciones positivas frente a la libertad de asociación exigen “prevenir los atentados contra la misma, [...] proteger a quienes la ejercen e investigar las violaciones de dicha libertad”. Además, con base en lo señalado por el Comité de Libertad Sindical de la OIT, la Corte indicó que “la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular los relativos a la vida y a la seguridad de la persona”.⁸¹ En relación con esto último, en el caso *Cantoral* se indicó que:

[...] la ejecución de Saúl Cantoral Huamaní y Consuelo García Santa Cruz tuvo un efecto amedrentador e intimidante en los trabajadores del movimiento sindical minero

⁸¹ Cf. *Caso Huilca Tecse*, párr. 75.

peruano. En un contexto como el del presente caso, tales ejecuciones no restringieron sólo la libertad de asociación de un individuo, sino también el derecho y la libertad de un grupo determinado para asociarse libremente sin miedo o temor, es decir, se afectó la libertad de los trabajadores mineros para ejercer este derecho. Por otra parte, dicho efecto intimidante se acentúa y hace mucho más grave por el contexto de impunidad que rodea al caso.

El “efecto amedrentador e intimidante” para el ejercicio de la libertad de asociación fue reiterado al analizar el asesinato de la defensora del medio ambiente, Blanca Jeannete Kawas.⁸²

III.6. Críticas a la estrategia basada en los derechos civiles y políticos

Debe señalarse que esta opción en la que se adelanta la protección judicial de los derechos sociales a través de los derechos civiles y políticos por medio del principio de interdependencia ha sido criticada por autores que consideran que ello puede constituir una disminución del ámbito de protección de cada derecho social en particular, dado que existen algunos componentes de los derechos sociales que no pueden ser reconducidos a estándares de derechos civiles y políticos.⁸³ En este sentido, podría perderse la especificidad tanto de los derechos civiles y políticos (que empiezan a abarcarlo todo), como de los derechos sociales (que no logran proyectar sus especificidades).

⁸² Corte IDH, *Caso Kawas Fernández vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196.

⁸³ Sobre este punto, ver T. Melish, “El litigio supranacional de los derechos económicos, sociales y culturales: avances y retrocesos en el sistema interamericano”, en *op. cit.*, pp. 215-217, y también de la misma autora, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en *op. cit.*