

---

## Protección Internacional de los DESC

---

nivel interno. Posteriormente se analiza el contenido básico de los derechos sociales en particular (capítulo 4). Utilizaremos el concepto de contenido básico como categoría que permite articular las fuentes normativas generales, elementos esenciales, obligaciones básicas, prioridades frente a grupos de especial protección así como las temáticas más relevantes para la proyección de un enfoque de derechos humanos en el análisis de cada derecho específico. Finalmente se ofrecen algunas conclusiones sobre la pertinencia de esta metodología de sistematización de la protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales (capítulo 5).

## 2. Sistemas internacionales de protección de derechos humanos. Generalidades

El Sistema Internacional de Protección de Derechos Humanos es un sistema complejo de organismos e instrumentos, globales y regionales, creados para el establecimiento de estándares básicos y para la regulación específica de aquellos derechos que deben ser garantizados a todos los seres humanos<sup>39</sup>, así como el establecimiento de las correspondientes obligaciones que dichos derechos generan para los Estados. En este sentido, la OACDH ha dicho que “el derecho internacional concerniente a los derechos humanos se ha elaborado con el propósito de amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana”<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Folleto Informativo No. 16 (Rev.1)*, en el sitio web [www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16_sp.htm).

<sup>40</sup> “El derecho internacional concerniente a los derechos humanos se ha elaborado con el propósito de amparar toda la gama de derechos humanos que es preciso hacer efectivos para que las personas puedan vivir una vida plena, libre, segura y sana” (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, *Folleto Informativo No. 16 (Rev.1)*, en el sitio web [www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16\\_sp.htm](http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16_sp.htm)).

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Es necesario destacar en este punto que el sistema de protección de derechos humanos es un sistema creado **por los Estados** con obligaciones **para los Estados**. En este sentido, está destinado a regular, en esencia, los límites a los que deben someterse los Estados con respecto a los individuos bajo su jurisdicción, siendo los propios Estados, en sedes internacionales y regionales, los que acuerdan dichos límites y estándares de protección<sup>41</sup>. La Corte IDH estableció al respecto que:

[L]os tratados modernos sobre derechos humanos, [...] no son tratados multilaterales [...] concluidos en función de un intercambio recíproco de derechos, para el beneficio mutuo de los Estados contratantes. Su objeto y fin son la protección de los derechos fundamentales de los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, tanto frente a su propio Estado como frente a los otros Estados contratantes. [...] [L]os Estados se someten a un orden legal dentro del cual [...] asumen varias obligaciones, no en relación con otros Estados, sino hacia los individuos bajo su jurisdicción<sup>42</sup>.

La regulación de los derechos humanos se ha convertido en este sentido en un tema nuclear dentro del derecho internacional y de las relaciones internacionales<sup>43</sup>. Cabe

---

<sup>41</sup> El momento cumbre en el establecimiento de un cuerpo internacional regulador de los derechos fundamentales inalienables para cualquier ser humano ocurre después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los Estados convienen en la necesidad de tal regulación, para evitar que atrocidades como las ocurridas durante dicha guerra volvieran a repetirse, introduciendo el lenguaje de los derechos humanos por primera vez en la Carta de la ONU (Firmada el 26 de junio de 1945. Entrada en vigor: 24 de octubre de 1945).

<sup>42</sup> Corte IDH, Corte IDH, *El Efecto de las Reservas sobre la Entrada en Vigencia de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-2/82 del 24 de septiembre de 1982. Serie A No. 2, párr. 29.

<sup>43</sup> Como así ha quedado establecido por ejemplo en el párr. 4 de la Declaración y Programa de Acción de Viena (establecida en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada entre el 14 al 25 de junio de 1993. A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993), “[L]a promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales deben ser consideradas como un objetivo prioritario de las Naciones

## Protección Internacional de los DESC

---

resaltar sin embargo que aunque su protección se constituyó en sus orígenes como la protección de los individuos frente a los abusos y violaciones cometidos por los Estados, el sistema ha evolucionado y en esa tarea, que originariamente era exclusiva de los Estados, concurren en la actualidad actores no estatales con obligaciones y papel relevantes en la protección de estos derechos<sup>44</sup>. Así, “la sustitución de varias funciones estatales por los actores privados ha resultado en nuevas amenazas para la consecución de los derechos humanos, resultado de las acciones u omisiones de las empresas transnacionales”<sup>45</sup>.

En este sentido, la Corte IDH ha establecido en su jurisprudencia “que puede generarse responsabilidad internacional del Estado por atribución a éste de actos violatorios de derechos humanos cometidos por terceros o particulares, en el marco de las obligaciones del Estado de garantizar el respeto de esos derechos entre individuos”<sup>46</sup>.

---

Unidas, de conformidad con sus propósitos y principios, en particular el propósito de la cooperación internacional”.

44 Ya la DUDH se proclamó como el “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

45 “Declaración de las Organizaciones Sociales, Sindicales, No Gubernamentales, Representantes de los Pueblos Indígenas y Comunidades Afectadas Convocada a la Consulta Regional del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Empresas Transnacionales y Otras Empresas”, Bogotá, Colombia, 18-19 de enero de 2007, en el sitio web [www.reports-and-materials.org/Declaracion-conjunta-ONG-sobre-consulta-Latinoamericana-de-Ruggie-19-ene-2007.pdf](http://www.reports-and-materials.org/Declaracion-conjunta-ONG-sobre-consulta-Latinoamericana-de-Ruggie-19-ene-2007.pdf) (Traducción de los autores. El texto original dice “[t]he substitution of various state functions by private actors has resulted in new threats to the realization of human rights, resulting from the actions or omissions of transnational corporations”). En esta Declaración se hace énfasis también en el poder que algunas empresas tienen, incluso mayor que algunos Estados, y que sin embargo operan sin regulaciones internacionales claras capaces de declararlas responsables por sus actos.

46 Caso *Masacre del Pueblo Bello*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C N° 140, párr. 113. Ver también: caso de la *Masacre de Mapiripán*,

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

El Comité DESC también ha establecido en numerosos documentos la relevancia del papel de otros actores no estatales en la protección de los DESC, así en cuanto al derecho a la salud el Comité DESC estableció que:

[s]i bien sólo los Estados son Partes en el [PIDESC] y, por consiguiente, son los que, en definitiva, tienen la obligación de rendir cuentas por cumplimiento de éste, todos los integrantes de la sociedad –particulares, incluidos los profesionales de la salud, las familias, las comunidades locales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector de la empresa privada– tienen responsabilidades en cuanto a la realización del derecho a la salud. Por consiguiente, los Estados Partes deben crear un clima que facilite el cumplimiento de esas responsabilidades<sup>47</sup>.

Por otro lado, el creciente número de programas, proyectos e iniciativas, de ámbitos tanto local, regional como universal, para la promoción de los derechos humanos en los sectores privados, demuestra el importante papel que diferentes actores, como por ejemplo las empresas, juegan en el campo de derechos humanos, así como las obligaciones que en ellos recaen como motores de ciertos ámbitos de las sociedades actuales<sup>48</sup>.

---

Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C N°. 134, párr. 111; caso *Tibi* Sentencia de 7 de septiembre de 2004, serie C No. 114, párr. 108; caso de los *Hermanos Gómez Paquiyauri*. Sentencia de 8 de julio de 2004, Serie C No. 110, párr. 91

<sup>47</sup> ONU, Comité DESC, 22 período de sesiones, 2000, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Observación General No 14, 11 de agosto de 2000, E/C.12/2000/4

<sup>48</sup> Cabe destacar, entre otras, el Pacto Global de las Naciones Unidas. Iniciativa que busca integrar el trabajo de los organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales y empresas para el avance conjunto en áreas de derechos humanos, medio ambiente, empleo y lucha contra la corrupción. Para más información ver <http://www.unglobalcompact.org/>

Por otra parte, la Subcomisión para la Protección de los Derechos Humanos creó un Grupo de Trabajo relativo a las empresas

## Protección Internacional de los DESC

---

La razón de ser de la existencia de organismos internacionales de derechos humanos radica, por un lado, en la necesidad de crear un *forum* en el cual desarrollar dichos derechos –a través de los instrumentos o normas de derechos humanos–, sus estándares, y adaptar cada una de las regulaciones existentes a las necesidades contemporáneas<sup>49</sup> y, por otro lado, de supervisar o garantizar el cumplimiento de dichas regulaciones.

El Sistema de protección de los Derechos Humanos puede dividirse en Sistema Universal y sistemas regionales. Así, el Sistema Universal es el establecido por la ONU, y es el sistema en el que deben basarse los demás sistemas, esto es, comprende los estándares mínimos universales, mientras que los mecanismos regionales comprenden las peculiaridades de cada una de las regiones en concreto. Los sistemas regionales de protección de los derechos humanos son el Sistema Europeo, el Sistema Interamericano (SIDH) y el Sistema Africano, cada uno de ellos con su propia estructura, mecanismos e instrumentos de funcionamiento y aplicación dentro de la región.

En el examen de los DESC que se lleva a cabo en este trabajo se analizan los diferentes mecanismos, órganos y regulaciones existentes en los sistemas Universal e Interamericano, y esto es así por la interrelación que debe existir en la protección de derechos humanos entre el Sistema Universal y los sistemas regionales.

---

transnacionales, que ha funcionado desde 1998 y, entre otras cosas, proclamó las *Normas sobre la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos* (E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2 [2003], aprobada en su 22º periodo de sesiones, el 13 de agosto de 2003). También se ha pronunciado al respecto el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler. (Cfr. ONU, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, *El derecho a la alimentación*, Informe de 28 de agosto de 2003. Documento A/58/330, párrs. 27 a 49).

<sup>49</sup> En la mencionada Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se estableció el carácter dinámico y evolutivo del proceso de codificación de los derechos humanos.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

De manera básica para el entendimiento del sistema de protección de los derechos humanos podemos decir que los Estados disponen la creación de organizaciones de ámbito interestatal (organizaciones internacionales, como por ejemplo la ONU o la OEA) a las que atribuyen ciertas facultades, e incluso ceden parcelas de su soberanía como Estados, para que sean ellas las encargadas de regular ciertos aspectos de la vida internacional, en este caso los derechos humanos, aceptando someterse a sus decisiones. Esos órganos crean otros organismos para cumplir con los mandatos que los Estados les han atribuido. Para llevar a cabo las tareas encomendadas, estos organismos establecen normas que son de muy diferente naturaleza y alcance.

Estos sistemas dependen de la labor de los Estados, por lo que sin la plena colaboración de los Estados que han optado por ser parte de ellos, los sistemas están condenados a no alcanzar los objetivos para los que fueron creados. Por ello existen diferentes mecanismos de control de la actividad de los Estados en materia de derechos humanos. Así, para la existencia de un completo sistema que garantice la plena protección de los derechos humanos, es necesario que los órganos creen, además de la normativa que regula los derechos humanos, medios que aseguren que esas normas sean cumplidas, esto es, garantías.

En este sentido, existen diferentes tipos de órganos: a) aquellos que tienen una función jurisdiccional, como por ejemplo la Corte IDH, que recibe casos contenciosos para pronunciarse sobre violaciones de derechos humanos y los resuelve imponiendo a los Estados conductas como reparación a las víctimas, todo ello mediante sentencias; b) otros órganos tienen funciones de supervisión, de manera que vigilan que los Estados cumplen con sus obligaciones de protección de los derechos humanos. Los documentos que resultan de la actividad de estos órganos de supervisión suelen ser recomendaciones dirigidas a los Estados para que modifiquen conductas lesivas de derechos humanos. Algunos de estos órganos también establecen documentos a través de los cuales

## Protección Internacional de los DESC

---

interpretan ciertas partes de alguno de los tratados o normas reguladoras de derechos humanos, o establecen criterios en base a los cuales deben interpretarse ciertas normas, para así armonizar la aplicación de los tratados de la mejor manera posible.

Dentro del segundo grupo de órganos antes mencionado se encuentran también aquellos que tienen funciones que bien podrían denominarse como “cuasi-judiciales”, o “cuasi-contenciosas”; tramitan ante ellos comunicaciones o denuncias particulares y deciden sobre ellas, pero sus decisiones, así como las adoptadas en virtud de los sistemas de monitoreo, no tienen, en principio, la misma fuerza obligatoria que las de los órganos judiciales<sup>50</sup>. Tal es el caso de la CIDH. Algunos órganos, como el Comité de Derechos Humanos de la ONU (CDH), cumplen tanto funciones de supervisión como cuasi-judiciales.

De este modo, vemos que existen básicamente dos tipos de mecanismos para controlar el cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales en derechos humanos: los sistemas de monitoreo o informes y los de tramitación de quejas individuales<sup>51</sup>. Estos últimos, de acuerdo

---

<sup>50</sup> Dice Loretta Ortiz Ahlf, en su artículo “Fuentes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, que “[l]as recomendaciones y observaciones finales emitidas por los órganos internacionales no son vinculativas para los Estados [...] por lo que para compeler a un Estado a su cumplimiento caben dos posibilidades: la presión ejercida por la comunidad internacional mediante la publicidad que se da a los informes o, mediante el empleo de algunas de las sanciones del derecho internacional, como la retorsión”. (En Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B. [Comps.], *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Distribuciones Fontamara, 2004, pp. 23 a 47). No obstante, existen buenos argumentos jurídicos, tales como el principio de buena fe –Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (adoptada el 23 de mayo de 1969. Entrada en vigor: 27 de enero de 1980), artículos 26 y 31–, para aducir que los Estados deben hacer sus mejores esfuerzos para seguir tales decisiones.

<sup>51</sup> Más allá de estos sistemas, de carácter formal, Carlos Villán Durán menciona otros, de carácter informal: los “buenos oficios” y los “contactos directos” a los que agrupa bajo la denominación “procedimientos de conciliación”. De acuerdo a dicho doctrinario, se trata de mecanismos que “se caracterizan por ser estrictamente

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

al tipo de órgano que los lleve adelante, pueden culminar en decisiones de carácter estrictamente judicial (sentencias) o en recomendaciones a los Estados. Ambos sistemas pueden originarse en un acuerdo entre Estados expresado en un tratado; el segundo de ellos también puede hacerlo en una resolución de un órgano internacional ya existente, generando lo que se llaman “mecanismos extra-convencionales”<sup>52</sup>.

Los sistemas de quejas individuales posibilitan que órganos internacionales analicen violaciones concretas que determinadas personas hubieren sufrido en detrimento de sus derechos fundamentales. En principio, estos sistemas pueden actuar siempre y cuando el asunto ya haya recibido tratamiento ante los órganos internos del Estado<sup>53</sup>. Si ello ha ocurrido, puede, cumpliéndose ciertos requisitos, llevarse el caso a instancias internacionales. Ante ellas existirán dos partes: el peticionario –que, según el caso, puede ser la víctima o un tercero actuando por cuenta de ella– y el Estado. Luego de finalizado un procedimiento en que será posible, para ambas partes, presentar pruebas y expresar sus consideraciones sobre el asunto, el órgano ante el que tramite el caso dictará una resolución. En ella decidirá si existió o no violación a algún derecho por parte del Estado y, en su caso, ordenará o recomendará a este la adopción de determinadas medidas para tratar el asunto.

Los sistemas de monitoreo tienen una función y una mecánica distintas a la de los sistemas de quejas individuales.

---

confidenciales y desarrollarse en el terreno de la ‘diplomacia silenciosa’ o ‘tranquila’, tan usual en las relaciones internacionales clásicas entre los Estados” (*Curso de Derecho Internacional de los Derechos humanos*, p. 339).

<sup>52</sup> Para una explicación detallada de estos mecanismos ver la cuarta parte de la obra de Carlos Villán Durán *Curso de...* (pp. 462 a 759).

<sup>53</sup> La regla admite excepciones. Ver al respecto, por ejemplo, el artículo 46 de la CADH, la Opinión Consultiva No. 11 de la Corte IDH (*Excepciones al agotamiento de los recursos internos (Arts. 46.1, 46.2<sup>a</sup> y 46.2b Convención Americana sobre Derechos Humanos)*). Opinión Consultiva OC-11/90 del 10 de agosto de 1990. Serie A No 11) y el artículo 5.2.b) del Protocolo Facultativo del PIDCP.



## Protección Internacional de los DESC

---

No tienen por objeto tratar casos particulares de violaciones a derechos humanos sino analizar la conducta de los Estados en cuanto a sus acciones tendientes a cumplir determinado instrumento internacional en relación a la generalidad de su población. Tal examen lo realiza el órgano internacional pertinente en cada caso sobre la base de informes que sobre la cuestión presentan periódicamente los distintos Estados. Con posterioridad, el órgano emite sus observaciones finales, incluyendo las conclusiones y recomendaciones que considere correspondientes<sup>54</sup>. Además, órganos que ejercen este tipo de función, como el Comité DESC, han adoptado la práctica de emitir observaciones generales. Estas no tratan sobre una situación o un Estado particular, sino que tienen como cometido ser una guía para los Estados para presentar sus informes o enunciar estándares en relación a los derechos.

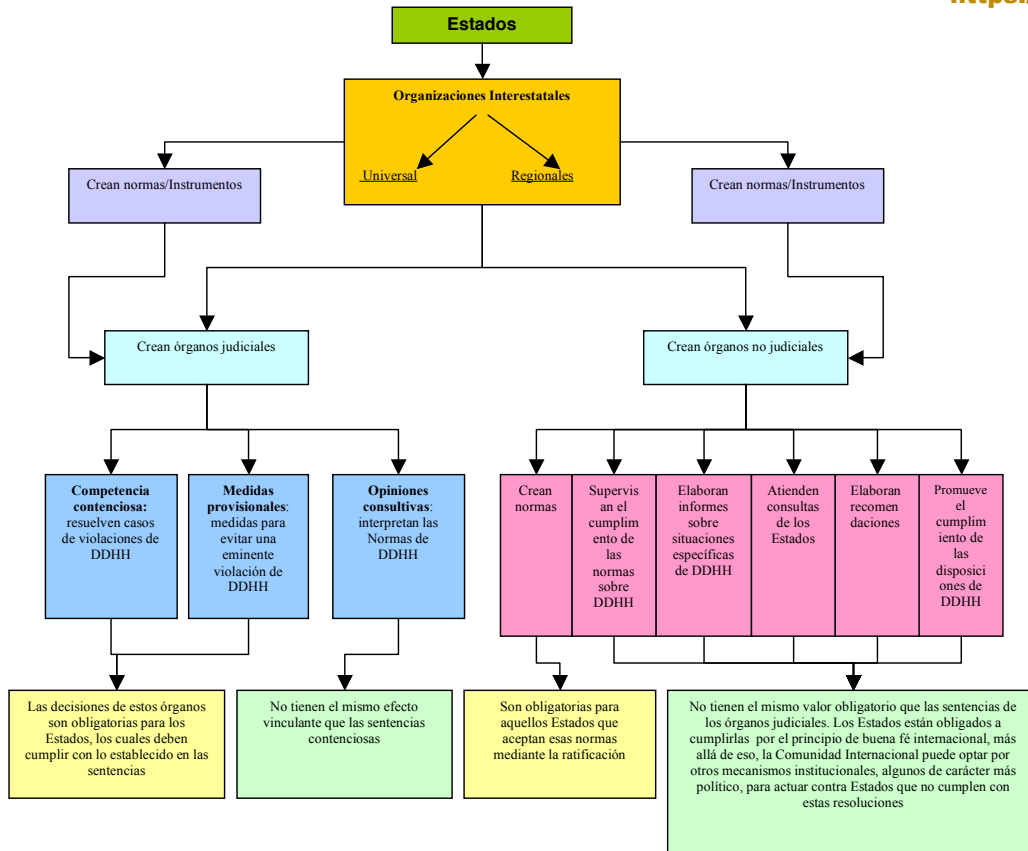
Ambos sistemas son costosos a las organizaciones de la sociedad civil. Frecuentemente son ellas las que presentan y llevan a adelante comunicaciones en los sistemas de quejas individuales. También presentan los llamados “*shadow reports*” o informes paralelos, a órganos encargados de ejecutar los mecanismos de monitoreo. Se trata de informes alternativos a los que presentan los Estados que tienen por finalidad acercar al organismo una visión distinta de la situación examinada a la manifestada por aquellos<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Dice Carlos Villán Duran, en su obra *Curso de...*, que “es notable observar la evolución del sistema de informes periódicos en el marco de [la ONU] en los últimos años, pues se ha ido operando progresivamente en su seno una transformación altamente significativa. Así a través de la revisión de los reglamentos y métodos de trabajo de los distintos Comités, éstos han ido asumiendo progresivamente funciones contradictorias que en su origen no estaban previstas, con el fin de ofrecer a los Estados un diagnóstico de la situación en sus respectivos países en relación con el disfrute real de los derechos consagrados en la convención respectiva. El perfeccionamiento del sistema de los informes periódicos se consigue a partir de la implantación en la práctica de los Comités de las llamadas ‘observaciones finales’ relativas a cada país, con las que los Comités culminan sus trabajos de revisión de los informes periódicos de los Estados.

<sup>55</sup> Ver al respecto el artículo elaborado por David M. Martínez O. “Aproximación a los mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Para exigir nuestros derechos. Manual de exigibilidad en DESC*, Ed. Antropos, Bogotá, Colombia, 2004, págs. 175 a 219.

En líneas generales, puede decirse que el interés de las organizaciones de la sociedad civil en vincularse al cumplimiento de los mecanismos internacionales de control de cumplimiento de normas de derechos humanos radica en la potencialidad de tales sistemas para fijar parámetros o estándares en relación a dichos derechos. En efecto, las decisiones de los órganos internacionales tienen un efecto que excede el caso o situación



## Protección Internacional de los DESC

---

analizados en ellas. Como veremos, mediante sus resoluciones, los órganos internacionales van, progresivamente, delineando y especificando el contenido de los derechos humanos y los deberes de los Estados en relación a ellos. Tales pautas son luego utilizables, de distintas maneras, como “herramientas” para demandar la adecuación a ellas de las acciones, leyes y políticas de los Estados.

A continuación, en los apartados 2 y 3 de este capítulo, se desarrollarán de manera más específica cuáles son los instrumentos internacionales y regionales en materia de DESC, así como los órganos que realizan funciones con respecto a estos derechos. Con ello, y lejos de hacer un estudio exhaustivo de dichos sistemas, que en definitiva no es el objetivo de este trabajo, se pretende que el lector tenga una base de referencia previa antes de proceder al análisis específico de los DESC y su protección en los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.

Así, en el apartado 2 se procede a un análisis somero de los diferentes instrumentos –declaraciones, pactos y otras normas internacionales– que regulan de una u otra forma los DESC, y el tipo de protección que aquellos otorgan. De esos Instrumentos surgen los órganos de cada uno de los sistemas, que serán analizados en el apartado 3, que son los encargados de poner en marcha la maquinaria, o mecanismos, de protección de los derechos humanos.

De este modo, en el Sistema Universal, cada uno de los pactos y convenciones de protección de derechos humanos, crea un Comité específico para la materia concreta de su protección, así, por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, crea el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CEDR), como un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de aquella a través de mecanismos específicos como son los informes periódicos de los Estados, las observaciones generales sobre el contenido y alcance

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

de ciertos derechos, y las recomendaciones a los Estados (procedimientos que se verán más adelante).

### **2.1 Instrumentos internacionales reguladores de DESC**

#### **2.1.1 Sistema Universal**

##### **2.1.1.1 Carta de las Naciones Unidas<sup>56</sup>**

Es el instrumento constitutivo de la ONU, y declara por tanto los principios, propósitos, estructura institucional y poderes de dicha organización.

A pesar de ser el instrumento base de la ONU, no contiene referencia expresa a derechos concretos ni a su protección, tampoco hace mención específica a los DESC, aunque sí incluye referencias generales a los derechos humanos en su preámbulo y alguno de sus artículos<sup>57</sup>. Sin embargo, es un instrumento de gran importancia, no solo por ser el instrumento que sienta

---

<sup>56</sup> Carta de la ONU, se firmó el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de San Francisco, entró en vigor el 24 de octubre de 1945.

<sup>57</sup> En su Preámbulo establece “Resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”, en el Art. 1.3 determina como uno de los propósitos de la ONU “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. En el Art. 13.1. b) establece la competencia de la Asamblea General para dictar recomendaciones en materia de derechos humanos, en el Art. 55. c) y el Art. 56 establece la promoción de los derechos humanos como condición para la estabilidad internacional y las relaciones pacíficas y amistosas entre los Estados. En el Art. 62.2 y el Art. 68 establece competencias del Consejo Económico y Social en el campo de la protección de los derechos humanos, así dictar recomendaciones y crear comisiones para su protección. Hace una mención a la protección de los derechos humanos con respecto al régimen de administración fiduciaria, Art. 76. Finalmente en el Art. 73. a) hace referencia a la responsabilidad de las potencias administradoras con respecto a los territorios no autónomos, en concreto, a asegurar el adelanto político, económico, social y educativo de dichos territorios respetando su cultura y protegiéndolos contra todo abuso.

## Protección Internacional de los DESC

---

las bases del sistema de la ONU, sino también porque sirve de: “fundamento para la elaboración de un muy extenso conjunto de instrumentos internacionales [...] y para el establecimiento y actuación de órganos especialmente dedicados a la materia [...] [y porque] las disposiciones de la Carta referentes a los derechos humanos han generado un sistema internacional que puede decirse que resulta de sus principio (Art. 1.3), pero que ha ido mucho más allá de lo que surge de la simple lectura de su texto”<sup>58</sup>.

Es de justicia por tanto resaltar que, pese a la generalidad con que la Carta de la ONU trata cualquier referencia a los derechos humanos, una evolución e interpretación progresiva de la misma ha permitido el desarrollo de los actuales mecanismos de protección universal de los derechos humanos, incluida la protección de los DESC, lejana a la inicial función genérica de promoción que se le atribuía a la ONU, más enfocada en la consecución y mantenimiento de la paz, la seguridad y las relaciones amistosas entre los Estados.

### **2.1.1.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)**<sup>59</sup>

Se trata del primer instrumento internacional de regulación universal de derechos humanos. Contiene los principios generales y estándares en materia de derechos humanos, tanto de DESC como de derechos civiles y políticos. Los artículos del 22 al 27 contienen específicamente DESC. Estos derechos son:

- Derecho a la seguridad social
- Derecho a obtener la satisfacción de los DESC indispensables para la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de toda persona

---

<sup>58</sup> Héctor Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Editorial Cívitas, 1988, pp. 26-27.

<sup>59</sup> Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

- Derecho al trabajo
- Derecho a sindicarse
- Derecho al descanso y al tiempo libre
- Derecho a un nivel de vida adecuado
- Derecho a cuidados y asistencia especiales a la maternidad e infancia
- Derecho a la educación
- Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios del mismo

La DUDH es un documento adoptado por consenso de los Estados pero que en sus inicios no fue concebida como documento con carácter de norma vinculante sino como “manifiesto con carácter político y programático”<sup>60</sup>. Se consagra, a pesar de esos inicios, como el documento fundamental de reconocimiento de los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos<sup>61</sup>, y como la base de cualquier regulación adicional que se produzca de cualquiera de esos derechos.

La DUDH pretende pues una concepción común de los derechos básicos de cualquier ser humano. Su trascendencia radica en el hecho de ser el estándar básico de protección que los Estados lograron acordar a pesar de las perspectivas diferenciadas, peculiaridades nacionales y regionales, los diversos antecedentes históricos e intereses diferentes que caracterizan a cada uno. Cualquier regulación, normativa o descriptiva, que se hiciera posteriormente a este documento

---

<sup>60</sup> Felipe Gómez Isa, José Manuel Pureza, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, 2003, p. 126.

<sup>61</sup> “[C]onvirtiéndose así de ahora en adelante en el referente imprescindible de la humanidad en lo que concierne a la materia de los derechos humanos”. Felipe Gómez Isa, José Manuel Pureza, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, 2003, página 129.

## Protección Internacional de los DESC

---

debería reconocer, al menos, esos derechos y libertades básicas y el mismo grado de protección, dejando abierta la posibilidad de adaptar regulaciones concretas de derechos a las circunstancias específicas de cada Estado o cada región del mundo<sup>62</sup>.

Por tanto, aún inicialmente sin fuerza jurídica vinculante, la DUDH tiene una fuerza moral que es en definitiva la que debería vincular a todos los Estados en su obediencia. Esa fuerza moral reside sin duda en ser el primer documento de aceptación internacional que define de manera universal los derechos básicos de todos los seres humanos<sup>63</sup>. Más allá de esa *obligatoriedad moral*, la DUDH forma parte del llamado derecho internacional consuetudinario (o costumbre internacional), por la aceptación, por un lado, de dicha norma que los Estados, implícita o explícitamente, han hecho a través de la práctica en el ámbito internacional y nacional, y por otro lado, por la creencia de los Estados de que esa práctica tienen carácter obligatorio (la llamada, en términos jurídicos, *opinio juris*), esto es, que el Estado cumple porque considera que tal cumplimiento es obligatorio<sup>64</sup>. La obligatoriedad de la DUDH ha sido además reconocida por el Acta Final de la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, celebrada en Teherán

---

<sup>62</sup> De ahí la existencia de sistemas regionales de derechos humanos, esto es, el SIDH, el Sistema Europeo y el Sistema Africano, que refleja las peculiaridades de cada región, sin obviar por ello el estándar de protección establecido por la DUDH.

<sup>63</sup> Este valor moral de la DUDH ha sido puesto de manifiesto en la Declaración del Milenio (resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/2) en la que los gobiernos del mundo decidieron [r]espetar y hacer valer plenamente la [DUDH]" (párr. 25).

<sup>64</sup> Para mayor lectura sobre la obligatoriedad de la DUDH ver, entre otros, Claudia Martín, Diego Rodríguez-Pinzón y José A. Guevara B., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Ed. Distribuciones Fontamara, México, 2004, página 24 y ss. Daniel O'Donnell, *Derecho internacional de los derechos humanos; normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, páginas 65 y ss. Héctor Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos II*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Editorial Cívitas, 1988, página 30 y ss.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

en 1968, la cual declaró que la “[DUDH] enuncia una concepción común a todos los pueblos de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana y la declara obligatoria para la comunidad internacional”<sup>65</sup>.

### 2.1.1.3 Los Pactos

En un primer momento en la toma de decisión en cuanto a la elaboración de un Pacto regulador de derechos humanos, la Asamblea General de la ONU solicitó elaborar un único Pacto o Convención que desarrollara derechos específicos y sus límites, complementando así los principios generales y estándares en derechos humanos de la DUDH. Tras largos debates sobre la necesidad de incluir DESC en un mismo instrumento conjuntamente con los derechos civiles y políticos, la Asamblea General de la ONU<sup>66</sup> solicitó a la Comisión de Derechos Humanos la elaboración de dos Convenciones de Derechos Humanos, una sobre derechos civiles y políticos y otra sobre DESC. Después de un largo proceso de debates y propuestas, los dos pactos fueron adoptados por la Asamblea General de la ONU en 1966<sup>67</sup>.

Ambos Pactos consagran los derechos reconocidos en la DUDH, de manera que los tres instrumentos más los protocolos adicionales al PIDCP constituyen la llamada Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> Proclamación de Teherán, proclamada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán el 13 de mayo de 1968, párr. 2

<sup>66</sup> En su Resolución 543 (VI), para. 1.

<sup>67</sup> Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966, Asamblea General de la ONU.

<sup>68</sup> Fact Sheet No. 2 (Rev. 1), “The International Bill of Human Rights”. <http://www.unhchr.ch/html/menu6/2/fs2.htm>.



---

## Protección Internacional de los DESC

---

### **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)<sup>69</sup>**

El PIDESC es el tratado internacional regulador de las obligaciones de los Estados y de los mecanismos de protección en materia de DESC.

El Pacto es un tratado internacional, esto es, una norma internacional con carácter vinculante para los Estados que lo hayan ratificado, que incurrirán en responsabilidad internacional si no cumplen con las obligaciones en él contenidas<sup>70</sup>. Sin embargo, en contraste con el PIDCP, el PIDESC no contiene mecanismo de denuncias o comunicaciones individuales, de manera que el único mecanismo existente para el control del cumplimiento del Pacto por parte de los Estados consiste en un sistema de informes periódicos de los Estados sobre el estado de protección de los derechos económicos, sociales y culturales en su territorio. A esto hay que añadir que el PIDESC otorga a los Estados un margen de discreción en el uso de los medios que crean apropiados para alcanzar los objetivos en él establecidos. Por tanto, el éxito o no de este mecanismo radica en la existencia exclusiva de un procedimiento no coercitivo de control de la responsabilidad estatal, para cuya tarea fue creado el Comité DESC, el cual será analizado más adelante.

El PIDESC no ha sido complementado con ningún protocolo adicional, sin embargo, tal como se explica en el siguiente apartado, en los últimos años se ha venido discutiendo la posibilidad de adoptar uno que permita tramitar peticiones individuales. Como será analizado más adelante, existen instrumentos internacionales de derechos humanos que otorgan a las personas la posibilidad de interponer denuncias sobre violaciones particulares de derechos humanos; así,

---

<sup>69</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

<sup>70</sup> Hasta el 6 de diciembre de 2006, 155 países han ratificado el Pacto, esto es, han aceptado y se han comprometido a aplicar sus normas.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

el protocolo adicional al PIDCP, el Protocolo Adicional a la Convención sobre la Eliminación de todas Formas de Discriminación contra la Mujer<sup>71</sup>, el artículo 22 de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>72</sup>, el artículo 14 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial<sup>73</sup>. Sin embargo, al no existir un procedimiento de denuncia individual específico, la protección de los DESC contenidos en el PIDESC queda enormemente limitada, no pudiendo además las víctimas obtener reparación internacional por dichas violaciones. Con todo, y como se explica más adelante, existe un Comité DESC que supervisa la aplicación del PIDESC, siendo posible que otros Comités, con competencia para resolver denuncias individuales consideren cuestiones relacionadas con los DESC.

El PIDESC se divide en cinco partes. La primera está integrada exclusivamente por el artículo 1 que establece el **derecho a la libre determinación** de los pueblos. Este artículo coincide con el artículo 1 del PIDCP, resaltando la importancia que este derecho tiene para la garantía y efectividad de cualquier derecho fundamental. Implica el derecho de los pueblos a proporcionar libremente su desarrollo económico, social y cultural<sup>74</sup>.

La segunda parte (artículos 2 al 5) establece la naturaleza y alcance de las obligaciones para los Estados y las limitaciones a los derechos previstos en el PIDESC. El artículo 2 es uno de los

---

<sup>71</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General en su resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979.

<sup>72</sup> Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 39/46, de 10 de diciembre de 1984. Entrada en vigor: 26 de junio de 1987, de conformidad con el artículo 27 (1).

<sup>73</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de la ONU en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19.

<sup>74</sup> Folleto Informativo No. 16 (Rev. 1), Comité DESC.

## Protección Internacional de los DESC

---

más importantes del PIDESC ya que esboza las obligaciones que surgen para los Estados.

La tercera parte establece el listado de los derechos sustantivos protegidos por el Pacto, los cuales serán analizados detenidamente en la parte VI de este trabajo, esto es:

- Derecho a trabajar (Art. 6)
- Derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (Art. 7)
- Derecho a la organización sindical y derecho de huelga (Art. 8)
- Derecho a la seguridad social (Art. 9)
- Derecho a la protección de la familia (Art. 10)
- Derecho a un nivel de vida adecuado (Art.11.1)
  - adecuada alimentación
  - adecuado vestido
  - adecuada vivienda
- Derecho a protección contra el hambre (Art. 11.2)
- Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (Art. 12)
- Derecho a la educación (Art.13 y 14)
- Derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (Art. 15)

La parte cuarta del PIDESC está destinada a la regulación del mecanismo de informes estatales, y la parte quinta a las disposiciones sobre entrada en vigor del mismo.

En definitiva, se trata del máximo instrumento de protección de los DESC de carácter universal, para el cual, como será analizado más adelante, “la progresividad de su implementación práctica, el condicionamiento económico y su justiciabilidad

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

son algunos de los retos jurídico-económicos que inciden en la correcta realización de su contenido, pero no en su existencia, que ya es un hecho consumado internacional”<sup>75</sup>.

### **Protocolo facultativo del PIDESC**

Teniendo en cuenta la importancia que para la protección de los DESC tendría la aprobación de un Protocolo Facultativo al PIDESC, a continuación se realiza un breve análisis del último Proyecto de Protocolo que ha sido propuesto<sup>76</sup>.

Fue en 1990 cuando se inició una discusión interna en el Comité DESC sobre la posibilidad de adoptar un Protocolo Facultativo, el cual “permitirá reforzar, a la vez, la aplicación práctica del Pacto, y también el diálogo con los Estados Partes, lo que facilitaría fijar más atención de la opinión pública en los [DESC]”<sup>77</sup>. A partir de ese momento, entre otras cosas, se nombró en 2001 un experto independiente para examinar la posibilidad de elaborar un Protocolo Facultativo y se creó en 2003 un Grupo de Trabajo con el mandato de estudiar opciones para la elaboración de un Protocolo<sup>78</sup>.

Del 16 al 27 de julio de 2007 tuvo lugar el cuarto periodo de sesiones del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo Facultativo del PIDESC. Para esa ocasión la Presidenta-Relatora, Catarina

---

<sup>75</sup> Felipe Gómez Isa, José Manuel Pureza, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Universidad de Deusto, 2003, p. 191.

<sup>76</sup> Para profundizar en el debate sobre la adopción de este Protocolo ver Milá Moreno, José “El Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales”, en Gómez Isa, Felipe, y Pureza, José Manuel, *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2003, p. 202 y ss; y Sepúlveda, Magdalena, “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el proyecto de Protocolo Facultativo: una tarea ineludible”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IV Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos (Memoria), p. 145 y siguientes.

<sup>77</sup> Albuquerque, Catarina, “Balance del Grupo de Trabajo sobre el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IV Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos (Memoria), págs. 130 y 131.

<sup>78</sup> *Ibid*, p. 141.

## Protección Internacional de los DESC

---

de Albuquerque, presentó el 23 de abril de 2007 un proyecto de Protocolo en el que recoge todas las opiniones expresadas durante los anteriores tres periodos de sesiones del Grupo de Trabajo. Entre las diferentes preocupaciones y consideraciones realizadas durante dichas sesiones cabe mencionar i) los posibles costos que entrañaría la aplicación de las disposiciones concretas del Pacto, ii) la cuestión de la justiciabilidad de los DESC, con la discusión en torno a si debieran ser mecanismos nacionales o universales, y iii) el impacto sobre ciertos países más que sobre otros de recibir un número elevado de denuncias individuales.

El texto propuesto en 2007 se basa en los “procedimientos de comunicaciones” ya existentes en otros protocolos, como el protocolo facultativo del PIDCP. En la propuesta que se hace en este proyecto de Protocolo se introduce una novedad con respecto a otros Protocolos. En concreto se sustituye “la referencia a las “comunicaciones de individuos” por una fórmula más general que permit[a] prever en el protocolo facultativo un procedimiento de comunicaciones colectivas”<sup>79</sup>. Este procedimiento permite a las personas particulares o a los grupos de personas que aleguen ser víctimas de violaciones de cualquiera de los derechos recogidos en el PIDESC presentar una comunicación. Además de este procedimiento de comunicaciones por parte de las víctimas se prevé que las ONG puedan comunicar “la observancia insatisfactoria por un Estado Parte de cualesquiera de los derechos enunciados en el Pacto”. La mayor trascendencia de la aprobación del Protocolo facultativo radica pues en la puesta en marcha de este procedimiento de comunicaciones. En palabras de la Presidenta del Grupo de Trabajo, “un sistema para el examen de casos particulares, es la única verdadera esperanza de que la comunidad internacional pueda avanzar hacia la elaboración de

---

<sup>79</sup> Anexo II al Proyecto de Protocolo Facultativo del PIDESC, Memorandum de explicación. Documento A/HRC/6/WG.4/2 de 23 de abril de 2007. Preámbulo, párr. 1.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

un cuerpo significativo en esta materia”<sup>80</sup>. Esto se desprendió también de las presentaciones realizadas por las ONG en la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre el Protocolo Facultativo al PIDESC celebrada en 2004. Así, como recoge Magdalena Sepúlveda, “un protocolo opcional al PIDESC tiene como objeto [...] contribuir a clarificar las obligaciones existentes asumidas por los Estados en razón del PIDESC, incluyendo las obligaciones en materia de cooperación internacional”<sup>81</sup>.

Algunos puntos relevantes del proyecto de Protocolo son los siguientes:

- Además de los individuos, los grupos de personas y las ONG, los Estados también pueden presentar comunicaciones contra otro Estado alegando no cumplimiento por parte del último de las obligaciones dimanantes del Pacto. Esto será posible solamente si ambos Estados han reconocido la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones de Estados parte. En estos casos, antes de presentar la comunicación al Comité, un Estado puede presentar una comunicación por escrito al otro Estado respecto de las obligaciones que alega no está cumpliendo, a lo que el Estado receptor responderá con una explicación u otra exposición en la que aclare el asunto que se le atribuye (el procedimiento interestatal está previsto en otros mecanismos de derechos humanos del sistema universal).
- Las comunicaciones pueden referirse a cualquiera de los derechos del Pacto. Éste es un criterio “integral” que refleja

---

<sup>80</sup> Albuquerque, Catarina “Balance del Grupo de Trabajo sobre el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IV Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos (Memoria), 2005, San José, IIDH, p. 131.

<sup>81</sup> Sepúlveda, Magdalena “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el proyecto de Protocolo Facultativo: una tarea ineludible”, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IV Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos (Memoria), 2005, p. 175.

## Protección Internacional de los DESC

---

la posición mayoritaria de los delegados del Grupo de Trabajo (entre los partidarios de este criterio se encuentran el Grupo Africano, Angola, Argentina, Azerbaiyán, Bélgica, Brasil, Congo, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Egipto, España, Etiopía, Finlandia, Irán, Italia, Madagascar, Marruecos, México, Portugal, Senegal, Sudáfrica, Suiza, y Venezuela).

- Los Estados que ratifiquen el Protocolo pueden declarar que no reconocen la competencia del Comité para examinar comunicaciones individuales en relación con determinadas disposiciones del artículo 2. 1 y de los artículos 6 y 15 del Pacto. A este respecto, el Proyecto contiene una cláusula que no permite reservas al Protocolo, sin embargo la posibilidad de eximirse de cumplir las disposiciones antes mencionadas sí refleja un mecanismo de reserva o exclusión.
- Las ONG reconocidas como entidades de carácter consultivo por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (o aquellas a las que un Estado Parte reconozca el derecho a presentar comunicaciones) pueden presentar comunicaciones informando de la inobservancia de derechos recogidos en el PIDESC por cualquier Estado Parte. En la inclusión de este apartado se tuvo como referencia los procedimientos de comunicaciones de la OIT y del sistema europeo, que sí contemplan la posibilidad de comunicaciones presentadas por grupos de personas.
- Para que una comunicación sea admitida, todos los recursos de la jurisdicción interna han de ser previamente agotados (esta disposición fue aceptada por todos los delegados en el Grupo de Trabajo), excepto en casos de prolongación injustificada de los recursos internos o que no sea probable llegar a un remedio efectivo. Entre otras condiciones de admisibilidad se establece que no serán admitidas las comunicaciones anónimas.
- El Comité puede, en cualquier momento, dirigir al Estado una solicitud para que adopte las medidas provisionales

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

necesarias para evitar posibles daños irreparables. Cabe destacar que el Grupo africano sugirió que se estableciera en el proyecto de Protocolo una relación entre la aplicación de medidas provisionales y la capacidad o recursos de que disponen los Estados. Al respecto, la presidenta-relatora hizo hincapié en el carácter voluntario de la atención a las medidas provisionales así como al hecho de que las medidas provisionales tienen el propósito de hacer frente a situaciones excepcionales o que supongan peligro de muerte. Éste es por tanto uno de los debates que se llevarán a cabo para la aprobación de un Protocolo.

- Las comunicaciones que reciba el Comité serán puestas en conocimiento del Estado correspondiente de manera confidencial. El Estado deberá presentar un escrito con explicaciones o aclaraciones respecto del caso así como las medidas correctivas que haya adoptado, en un plazo de seis meses.
- Se intentará una solución amigable entre las partes.
- Una vez que el Comité realice un examen del fondo del caso, emitirá su dictamen conjuntamente con las eventuales recomendaciones de medidas correctivas.
- Cuando el Comité tenga información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos del PIDESC, el Comité podrá iniciar un procedimiento de investigación, el cual puede incluir visitas al territorio, si el Estado lo autoriza, y realización de informes con carácter urgente. El Comité emitirá sus observaciones y recomendaciones tras examinar las conclusiones de la investigación. Posteriormente podrá invitar al Estado interesado a que informe sobre las medidas que haya adoptado como resultado de la investigación. (El procedimiento de investigaciones es uno de los asuntos que requerirá mayor debate en el Grupo de Trabajo).
- Los Estados parte deberán adoptar las medidas de protección necesarias para garantizar que las personas



## Protección Internacional de los DESC

---

que hayan presentado una comunicación no sean objeto de malos tratos ni intimidación.

- Existirá un sistema de asistencia y cooperación internacionales entre el Comité y demás organismos de las Naciones Unidas, de manera que se trasmita información de unos a otros, así como asesoramiento y asistencia técnica a fin de que se pueda ayudar a los Estados a hacer valer de forma más efectiva los derechos reconocidos en el Pacto.
- Se creará un Fondo especial para prestar asistencia económica, cuando se solicite, a los Estados Partes que carezcan de recursos financieros necesarios para aplicar medidas correctivas eficaces.
- Se propone que cada Estado Parte del Protocolo se compromete a dar a conocer ampliamente el Pacto y el Protocolo y a divulgarlos, así como a facilitar el acceso a información sobre los dictámenes y recomendaciones del Comité.
- El proyecto de Protocolo no prevé la posibilidad de reservas por parte de los Estados. Sí caben enmiendas.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**<sup>82</sup>

Si bien es cierto que el objeto de este trabajo es el estudio de la protección de los DESC en los ámbitos universal e interamericano de derechos humanos, y que por tanto se tienen en consideración para su análisis aquellos instrumentos reguladores de tales derechos, se toma el PIDCP para este trabajo por la relevancia que el mismo, conjuntamente con el PIDESC, tiene en el campo de los derechos humanos.

Como ya ha sido mencionado con anterioridad, el PIDCP y sus dos Protocolos Facultativos conforman junto con la DUDH y el PIDESC la Carta Internacional de Derechos Humanos,

---

<sup>82</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 220 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 23 de marzo de 1976.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

esto es, el núcleo de la protección internacional de los derechos humanos. A esto hay que añadir la ya analizada igualdad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Por otra parte, el artículo 27, hace referencia específicamente al derecho a la vida cultural, habiendo sido desarrollado su alcance en la Observación General N° 23 del CDH, sobre derechos de las minorías.

Destaca de este derecho su característica de ser un derecho que se otorga a individuos que pertenecen a grupos minoritarios, en contra del resto de derechos, que son derechos que pertenecen por igual a todos los individuos<sup>83</sup> sin importar su pertenencia a ningún grupo específico.

El derecho a la vida cultural implica el disfrute de una determinada forma de vida, que puede estar asociada con el uso de recursos de la tierra, como es el caso de muchas comunidades indígenas, y que implica el desarrollo de actividades tradicionales para esa comunidad o grupo de minorías.

El PIDCP tiene un Protocolo Facultativo que otorga al CDH la facultad de recibir y examinar denuncias de particulares en relación con violaciones de este Pacto. Así, los individuos que hayan visto su derecho a la vida cultural violado pueden interponer denuncia contra el Estado directamente ante este órgano.

### 2.1.1.4 Otros instrumentos

Existen otras normas específicas de derechos humanos, que se caracterizan por ser reguladoras de los derechos humanos de ciertos grupos o individuos afectados por situaciones de vulnerabilidad que requieren protección específica más allá de la protección general que otorgan los instrumentos

---

<sup>83</sup> Observación General N° 23: Artículo 27 (Derechos de las minorías), párr. 1. [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/fb7fb12c2fb8bb21c12563ed004df111?Opendocument).

---

## Protección Internacional de los DESC

---

arriba mencionados. Esos instrumentos contienen derechos equivalentes a los derechos fundamentales generales pero también, adicionalmente, otra serie de derechos necesarios para la plena protección de esos individuos o grupos.

En este sentido, cabe destacar que muchos de esos tratados especializados contienen normas relativas a la protección de DESC. Se analiza a continuación cuáles de esos derechos se protegen en cada uno de esos instrumentos, incluyendo además en el Anexo I, un listado de otros tratados y convenios de ámbito internacional que contienen protección de algunos de los DESC.

### **Convención sobre los Derechos del Niño<sup>84</sup>**

La Convención sobre los Derechos del Niño recoge en su Art. 4 lo siguiente: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los [DESC], los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

De otra parte, insta a los Estados a prestar asistencia a los padres para desempeñar sus funciones relativas a la crianza del niño, a crear instituciones y facilitar servicios para el cuidado de los niños, así como a prestar la asistencia necesaria a los niños mental o físicamente impedidos. Reconoce a éstos últimos el derecho a recibir cuidados especiales, de acuerdo a los recursos disponibles, siendo la asistencia gratuita siempre que así fuera posible. Establece el derecho a que estos niños tengan un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento, con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo

---

<sup>84</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la asamblea General de la ONU en su Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, entrando en vigor el 2 de septiembre de 1990.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

Asimismo, reconoce el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Establece, además, el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social.

Reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. En este sentido, los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

La Convención sobre los Derechos del Niño también reconoce el derecho del niño a la educación, de manera que los Estados Partes deberán adoptar medidas como implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos; fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional; hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiados; hacer que todos los niños dispongan de información y orientación en cuestiones educacionales y profesionales y tengan acceso a ellas.

Este instrumento también enuncia el derecho a la propia vida cultural (Art. 30) del niño perteneciente a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas o aquel que sea indígena, así como el derecho al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes (Art. 31).

Por último, se reconoce el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su

## Protección Internacional de los DESC

---

educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social.

La Convención no contiene la posibilidad de interponer denuncias particulares, por tanto el Comité de los Derechos del Niño, el cual tiene funciones similares a las del Comité DESC pero bajo las directrices y ámbito enmarcado por la Convención, no puede resolver casos individuales de violaciones de derechos del niño, en este caso DESC.

### **Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer<sup>85</sup>**

Este instrumento recuerda en su prólogo la obligación de los Estados Partes de garantizar al hombre y la mujer la igualdad en el goce de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos.

Señala la necesidad de eliminar cualquier forma de discriminación de la mujer (Art. 2) así como de adoptar en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre (Art. 3).

Insta a los Estados a tomar las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de índole discriminatoria, para que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos (Art. 5), para eliminar la discriminación contra la mujer, a fin de asegurarle la igualdad de derechos con el hombre en la esfera de la educación (Art. 10), la esfera del empleo (Art.

---

<sup>85</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 34/180, de 18 de diciembre de 1979, entrando en vigor el 3 de septiembre de 1981.

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

11), de la atención médica (Art. 12), en otras esferas de la vida económica y social (Art. 13).

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, además, conmina a los Estados a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, garantizándoles así, entre otros, el derecho de acceso a servicios adecuados de atención médica, inclusive información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia, a beneficiarse directamente de los programas de seguridad social, a obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y a gozar de condiciones de vida adecuadas particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones (Art. 14).

El Protocolo Facultativo a este tratado prevé un mecanismo de denuncia individual de violaciones de los derechos protegidos en la misma, además del mecanismo de informes periódicos de los Estados que prevé el propio instrumento, de manera que cualquier mujer que vea vulnerado alguno de sus DESC, de los contenidos en la Convención, podrá interponer ante el Comité para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer una comunicación, siempre que el Estado en cuestión haya ratificado el Protocolo.

### **Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación Racial<sup>86</sup>**

Esta Convención establece en su artículo 2.2 que:

Los Estados Partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos

---

<sup>86</sup> Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 2106 a (XX), de 21 de diciembre de 1965, entrando en vigor el 4 de enero de 1969.

## Protección Internacional de los DESC

---

raciales o de personas pertenecientes a estos grupos, con el fin de garantizar en condiciones de igualdad el pleno disfrute por dichas personas de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron.

Establece además la obligación a los Estados de prohibir y eliminar todas formas de discriminación racial y garantizar la igualdad ante la ley en el goce de los derechos, entre otros, económicos, sociales y culturales, y en particular:

- El derecho al trabajo, a la libre elección de trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual y a una remuneración equitativa y satisfactoria (Art. 5.e) i));
- El derecho a fundar sindicatos y a sindicarse (Art. 5.e) ii));
- El derecho a la vivienda (Art. 5.e) iii));
- El derecho a la salud pública, la asistencia médica, la seguridad social y los servicios sociales (Art. 5.e) iv));
- El derecho a la educación y la formación profesional (Art. 5.e) v));
- El derecho a participar, en condiciones de igualdad, en las actividades culturales (Art. 5.e) vi));
- El derecho de acceso a todos los lugares y servicios destinados al uso público, tales como los medios de transporte, hoteles, restaurantes, cafés, espectáculos y parques (Art. 5.e) vii));

Este tratado contempla un procedimiento para la presentación de comunicaciones individuales de violaciones de derechos contenidos en la misma ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, además de los

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

mecanismos de presentación de informes y elaboración de recomendaciones en el que se basa en sistema.

### **Convención Internacional sobre la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares**<sup>87</sup>

Esta Convención regula de manera detallada la extensión de ciertos DESC en el ámbito específico de los trabajadores migratorios y de sus familiares, haciendo hincapié en la no discriminación de dichos individuos con respecto a los trabajadores nacionales de un Estado Parte.

En este sentido, los trabajadores migratorios gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo en lo tocante a remuneración y de otras condiciones de trabajo. Asimismo establece el derecho a la seguridad social y a la atención médica necesaria, y el derecho a sindicarse. Garantiza, además, el derecho a la educación de los hijos de trabajadores migratorios, y el derecho al disfrute de la actividad cultural, así como al disfrute de la vida familiar.

La Convención también prevé el mecanismo de comunicaciones individuales<sup>88</sup> por violaciones de derechos protegidos en la misma, además de los demás mecanismos de supervisión que ejerce el Comité de Derechos de Trabajadores Migrantes<sup>89</sup>.

### 2.1.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH)

En el SIDH los DESC son reconocidos por diversos instrumentos. De ellos, tres son los más relevantes: la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

---

<sup>87</sup> Adoptada por la Asamblea General en su Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

<sup>88</sup> Artículo 77.

<sup>89</sup> Artículos 72 al 76.



## Protección Internacional de los DESC

---

(DADD), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su Protocolo Adicional en la materia que nos ocupa, el “Protocolo de San Salvador” (PSS). Los dos primeros son los documentos centrales sobre los que se ha edificado el Sistema y el último es el único texto de él específicamente dedicado a los derechos en cuestión. Los tres reconocen, de distinta manera, una amplia gama de DESC de modo universal. Cabe resaltar, además, que los tres son utilizables por la CIDH y la Corte IDH para basar sus decisiones<sup>90</sup>.

Analizaremos a continuación, brevemente, cuáles son los derechos contenidos los tres documentos mencionados; adicionalmente, en el Anexo I se enuncian otros instrumentos que contienen normas relativas a DESC.

### 2.1.2.1 Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre<sup>91</sup>

La DADD contiene un preámbulo y dos capítulos. El primero, referido a los derechos, abarca los artículos I a

---

<sup>90</sup> Debe aclararse que esto no es así del mismo modo en ambos casos: mientras la CIDH aplica para resolver casos contenciosos, la DADD o la CADH según que el Estado en cuestión haya o no ratificado esta última, la Corte IDH solo puede basar sus pronunciamientos en el Pacto de San José. El PSS da competencia a los dos órganos para decidir sobre eventuales infracciones a él en casos individuales, pero solo respecto a los derechos sindicales y a la educación. Lo dicho no quita la posibilidad de que cualquiera de los dos órganos utilicen cualquiera de los tres instrumentos, u otros, para interpretar las normas en que efectivamente basan sus decisiones. Esto, de hecho, ha ocurrido en reiteradas oportunidades: por ejemplo, en el caso *Milton García Fajardo*, la CIDH interpretó el artículo 26 de la CADH a la luz de los textos de la DADD y el Protocolo de San Salvador (CIDH, Informe de Fondo, No 100/01, caso 11.381, *Milton García Fajardo y otros vs. Nicaragua*, 11 de octubre de 2001); y, en el caso *Baena Ricardo y otros*, la Corte IDH hizo lo propio al tomar en cuenta este Protocolo para dilucidar el contenido del artículo 16 de la CADH.

<sup>91</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, Colombia, en el año 1948. Coincidimos con Fabián Salvioli en que el rótulo adecuado de este documento debería haber sido “Declaración Americana de los Derechos y Deberes de la Persona Humana”, o “Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Mujer” y que, seguramente, la no adopción de estas denominaciones, u otras similares, obedeció a que en la época el lenguaje del derecho internacional no tenía en cuenta la perspectiva

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

XXVIII. El segundo trata sobre los deberes de las personas y se extiende desde los artículos XXIX a XXXVIII.

La DADD enuncia en su articulado, en su primer capítulo, tanto derechos civiles y políticos como DESC. Entre estos se encuentran los derechos a:

- a) la constitución y protección de la familia (Art. VI),
- b) a la protección de la maternidad y la infancia (Art. VII),
- c) a la preservación de la salud y el bienestar (Art. XI),
- d) a la educación (Art. XII),
- e) a los beneficios de la cultura (Art. XIII),
- f) al trabajo y a una justa retribución (Art. XIV),
- g) al descanso y a su aprovechamiento (Art. XV),
- h) a la seguridad social (Art. XVI),

Debe aclararse que, pese a que por su naturaleza este texto no resultaría, en principio, obligatorio para los Estados, ello no lo priva de efectos jurídicos. En primer lugar, constituye la base legal sobre la que actúa la CIDH respecto a Estados que no son parte en la CADH. Esto surge el artículo 1 de su Estatuto, que señala que a fines del mismo, por “derechos humanos” se entiende, respecto de tales Estados, los derechos consagrados en la DADD. Esto quiere decir que este documento será el marco de referencia primigenio para analizar y decidir peticiones individuales o la situación de los derechos humanos en tales países. Por otra parte, la Corte IDH ha señalado que los derechos humanos a que hace referencia la Carta de la OEA –que por ser un tratado sí es un instrumento obligatorio– son

---

de género. (Cfr. Salvioli, Fabián, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH*, Vol. 39, San José, 2004, pp. 101 a 168).

## Protección Internacional de los DESC

---

aquellos contenidos en la DADD<sup>92</sup>. Así, enfáticamente ha dicho la CIDH que la Declaración “tiene plenos efectos jurídicos y es de cumplimiento obligatorio para todos los Estados miembros de la OEA”<sup>93</sup>. Por todo esto el contenido de la DADD ha adquirido, en la actualidad, carácter obligatorio<sup>94</sup>. Además, valen para este instrumento las reflexiones hechas respecto de la DUDH. De esta manera, la observancia de los DESC reconocidos en ella deviene imperativa para todos los Estados miembros de la OEA.

### 2.1.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>95</sup>

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante la “Convención Americana”, la “CADH” o el “Pacto de San José”) fue adoptada en 1969 y está conformada por un Preámbulo y tres partes. La primera parte se titula “Deberes de los Estados y Derechos Protegidos” y se divide en cinco capítulos: el primero enuncia los deberes de los Estados y el segundo refiere a derechos civiles y políticos. El tercer capítulo se titula “Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y

---

<sup>92</sup> Cfr. Corte IDH, *Interpretación de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre en el marco del artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Opinión Consultiva OC-10/89 de 14 de Julio de 1989. Serie A No 10.

<sup>93</sup> Cfr. CIDH, *Tercer informe sobre la situación de los derechos humano en Paraguay*, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52, 9 de marzo de 2001, Capítulo V, párr. 18; CIDH, *Tercer informe sobre los derechos humanos en Colombia*, OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999, Capítulo III, párr. 4.

<sup>94</sup> Cfr. Faúndez, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, p. 95.

<sup>95</sup> Adoptada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos celebrada en la ciudad de San José, Costa Rica, del 7 al 22 de noviembre de 1969. La CADH entró en vigor el 18 de julio de 1978. A febrero de 2007. se encuentra ratificada por los Estados de Argentina, Barbados, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominica, Ecuador, El Salvador, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Uruguay y Venezuela. Trinidad & Tobago ratificó el Pacto de San José en 1991 pero posteriormente, en 1998, denunció el mismo (Cfr. sitio web de la Corte IDH: [www.corteidh.or.cr](http://www.corteidh.or.cr)).

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

contiene solo un artículo, el artículo 26, al que se le nominó “Desarrollo Progresivo”.

Al hablar sobre DESC, el Pacto de San José hace una remisión a la Carta de la Organización de los Estados Americanos (en adelante “Carta de la OEA”), adoptada en 1948 y modificada en 1967. El artículo 26 consagra lo siguiente: “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 [OEA], reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

La determinación del alcance de este artículo ha generado diversos debates doctrinales. El primero de ellos es si la Convención Americana consagra derechos sociales exigibles.

Algunas posiciones consideran que el énfasis en el desarrollo progresivo de estos derechos les priva de justiciabilidad, de tal forma que habría que entenderlos exclusivamente como objetivos programáticos. A ello contribuye una interpretación que considera que “los derechos” consagrados por la Carta de la OEA no serían “derechos en estricto sentido”. En efecto, y como lo señala Héctor Gros Espiell al criticar la no inclusión expresa de cada uno de los DESC en la Convención Americana, “[e]l error consistió en no comprender que las normas económicas, sociales y culturales del Protocolo de Buenos Aires, aunque enumeraban derechos económicos, sociales y culturales no tenían como objetivo aclarar y garantizar derecho humanos sino fijar pautas de conducta de los Estados en materia económica, social y cultural”<sup>96</sup>. Por su parte, el juez Manuel Ventura Robles, después de analizar los antecedentes y trabajos preparatorios de la Convención Americana, considera

---

<sup>96</sup> Gros Espiell, Héctor, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano*, San José, Asociación Libro Libre, 1986, p. 114.

## Protección Internacional de los DESC

---

que los DESC “no fueron incluidos” en la misma. Por esta razón, el Juez Ventura señala que la jurisprudencia de la Corte IDH ha hecho mención a estos derechos a partir de la violación de derechos civiles y políticos<sup>97</sup>. Posiciones que consideran que el artículo 26 no incluyen derechos sociales, hacen énfasis en el proyecto presentado por la Comisión Interamericana ante la Conferencia Interamericana especializada de 1969 –que no incluía estos derechos–<sup>98</sup> y en el entendimiento de la cláusula de progresividad como “estándar de no justiciabilidad”<sup>99</sup>.

Otras posturas respecto al artículo 26 de la Convención Americana defienden la tesis de la consagración de derechos exigibles en dicho instrumento. En cuanto al debate sobre los antecedentes históricos de la norma, destacamos que en las actas de la Conferencia Especializada Interamericana se registran tres posturas distintas<sup>100</sup>: a) no alusión a los DESC; b) enumeración prolija y expresa de los mismos y c) referencia a los DESC en forma muy general y con referencia a compromisos de progresividad. Cabe anotar que la delegación colombiana hizo una propuesta expresa por la inclusión detallada de los DESC. Esta iniciativa fue rechazada y se propuso una fórmula intermedia de remisión al Protocolo de Buenos Aires, en la que se incluyen los derechos sociales

---

<sup>97</sup> Ventura Robles, Manuel, “Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, en *Revista IIDH*, No. 40, San José, IIDH, 2004, p. 91 y 130.

<sup>98</sup> Craven, Matthew, “Economic, Social and Cultural Rights” en Harris, David y Livingstone, Stephen, *The Inter-American System of Human Rights*, Oxford University Press, 1998, pp. 297-306.

<sup>99</sup> Cavallaro, James y Schaffer, Emily, “Less as More: Rethinking Supranational Litigation of Economic and Social Rights in the Americas” en *Hastings Law Journal*, No. 217, 2005, pp. 225 a 227 y 267 a 269.

<sup>100</sup> 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”, en *Revista IIDH*, No. 30-31, San José, IIDH, 2000.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

que adicionan la Carta de la OEA<sup>101</sup>. Teniendo en cuenta dichas actas y el preámbulo de la Convención, según el cual compete a este instrumento la determinación de competencias de los órganos del sistema en materia de DESC<sup>102</sup>, es posible inferir que al aceptar la remisión consagrada en el artículo 26, los Estados manifestaron su consentimiento respecto al reconocimiento de los DESC en la CADH<sup>103</sup>.

Por su parte, Abramovich y Rossi resaltan que el artículo 26 alude claramente a la “adopción de medidas” para dar “plena efectividad” a “derechos”. En este sentido, su interpretación literal permite concluir que no enuncia meros objetivos programáticos<sup>104</sup>. Estos derechos, de acuerdo a las palabras de la norma, deben inferirse a partir de las normas económicas, sociales y culturales de la Carta de la OEA. Asimismo, cabe anotar que el Juez Sergio García Ramírez también ha señalado que el artículo 26 contempla derechos y que “[t]odos los derechos [...] contenidos en el Pacto de San José y aceptados por los Estados [...] se hallan sujetos al régimen general de

---

<sup>101</sup> OEA, Secretaría General, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Actas y Documentos, Doc. OEA/Ser.K/XVI/1.2, Washington, 1969.

<sup>102</sup> En el preámbulo de la Convención se afirma que los Estados parte en la Convención Americana la aprueban “[c]onsiderando que la Tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria (Buenos Aires, 1967) aprobó la incorporación a la propia Carta de la Organización de normas más amplias sobre derechos económicos, sociales y educacionales y resolvió que una convención interamericana sobre derechos humanos determinara la estructura, competencia y procedimiento de los órganos encargados de esa materia”.

<sup>103</sup> Un exhaustivo análisis de los trabajos preparatorios y del recorrido de los DESC en la Conferencia Especializada Interamericana, en orden a defender la tesis del consentimiento de los Estados respecto a la protección de los derechos sociales a través de la CADH, puede verse en Melish, Tara, *Rethinking the “Less as More” Thesis: Supranational Litigation of Economic, Social and Cultural Rights in the Americas*, Center for Human Rights and Global Justice, New York, 2006, pp. 49 a 56.

<sup>104</sup> Abramovich, Víctor y Rossi, Julieta, “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, José A. (comps.), *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, Fontamara, 2004.

## Protección Internacional de los DESC

---

supervisión y decisión, o dicho de otra manera, a los “medios de protección”<sup>105</sup>.

Si se aceptan estos puntos de partida (que la Convención Americana consagra derechos sociales), la tarea posterior recae en la interpretación del artículo 26 para determinar i) cuáles son los derechos que es posible inferir a la luz de dicha remisión a la Carta de la OEA, ii) cuáles son los alcances de la cláusula de desarrollo progresivo y iii) cómo operan las obligaciones estatales en relación con estos derechos<sup>106</sup>.

Al resolver estos problemas jurídicos, si existen posiciones en conflicto o dudas, la Corte IDH ha señalado que al interpretar la Convención debe siempre elegirse la alternativa más favorable para la tutela de los derechos protegidos por dicho tratado, según el principio de la norma más favorable al ser humano (entre muchos otros, ver el Caso de la Masacre de Mapiripán, párr. 106). Por otra parte, es imprescindible reconocer la jurisprudencia constante de la Corte IDH, siguiendo en este punto a la Corte Europea de Derechos Humanos, en el sentido de considerar a las convenciones de derechos humanos como “instrumentos vivos” que deben ser interpretados a la luz de las condiciones actuales y que la interpretación de los derechos debe hacerse “en el marco

---

<sup>105</sup> García Ramírez, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Cuestiones Constitucionales*, No 9, julio-diciembre 2003, p. 139 y 141.

<sup>106</sup> La doctrina ha evaluado exhaustivamente estos temas. Ver en particular, Melish, Tara, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Quito, CDES, Yale Law School, 2003, pp. 379-392; Abramovich y Rossi, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26...”, pp. 457-478; Faúndez Ledesma, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, en A.A.VV, *El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos: su jurisprudencia sobre debido proceso, DESC, libertad personal y libertad de expresión*, San José, IIDH, 2004, pp. 98 a102 y 113 a 120; 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 los derechos humanos. Nuevos desafíos*, Porrúa-ITAM, México, 2005, pp. 1 a 66.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

de la evolución de los derechos fundamentales de la persona humana en el derecho internacional contemporáneo” (Opinión Consultiva OC-16/99, párr. 114; Opinión Consultiva OC-18/03, párr. 120)”. La tarea del intérprete es actualizar el sentido normativo de la Convención. Además, como lo resalta Héctor Faúndez, el artículo 29 d) de la CADH señala que ninguna de sus disposiciones se puede interpretar en el sentido de excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos de la misma naturaleza<sup>107</sup>. Cabe resaltar que esta declaración, tal como fue precisado, consagra expresamente diversos derechos sociales.

Uno de los más importantes avances del derecho internacional en la materia que nos ocupa es la superación de las diferencias –en términos obligacionales– entre los derechos sociales y los derechos civiles –aspecto al que ya nos hemos referido (*supra* Introducción)– así como una visión del principio de progresividad armonizada con la justiciabilidad de los derechos sociales (*infra* Capítulo 3).

Ahora bien, entre las posturas sobre los derechos sociales que se derivan del artículo 26 se encuentran i) interpretaciones que entienden como derechos incluidos en la norma sólo aquellos que puedan derivarse de la Carta de la OEA, sin que pueda utilizarse la Declaración Americana o el principio pro persona para su determinación. Según esta postura, el principio de interpretación más favorable sólo debe ser utilizado para fijar el alcance de la respectiva norma<sup>108</sup>. Por otra parte, se encuentran ii) posturas que mediante la aplicación del principio de interpretación más favorable determinan los derechos armonizando la Carta de la OEA, la Declaración Americana<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Faúndez Ledesma, Héctor, “Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, p. 100.

<sup>108</sup> Abramovich, Víctor y Rossi, Julieta, “La tutela de los derechos económicos, sociales y culturales en el artículo 26...”, pp. 470 a 478.

<sup>109</sup> Entre las opciones de litigio defendidas por el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) se encuentra la utilización del estándar definido por la Corte IDH en su Opinión Consultiva sobre



## Protección Internacional de los DESC

---

y el Protocolo de San Salvador<sup>110</sup> así como otros instrumentos internacionales pertinentes a la materia (PIDESC, Convenios de la OIT, etc.)<sup>111</sup>.

El presente libro, cuyo carácter es meramente introductorio, no pretende resolver todos estos problemas jurídicos mencionados. A continuación, tan solo se hace referencia a algunos elementos interpretativos que pueden ser de utilidad.

Respecto a los derechos consagrados en el artículo 26, es importante tener presente que la remisión efectuada por este artículo involucra varias normas de la Carta de la OEA, las cuales se incluyen en el CD rom anexo al libro. El conjunto de derechos que es posible inferir puede ser relativamente amplio, pero todo depende de la técnica argumentativa que se utilice para ello<sup>112</sup>. Más aún si se tiene en cuenta la dificultad de

---

la Declaración Americana, según el cual, “la Declaración Americana determina los derechos a los que se refiere la Carta de la OEA”. CEJIL considera que “los derechos protegidos por la Carta, a que se refiere el artículo 26, serían aquellos contenidos en la Declaración Americana”. CEJIL, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales y el Sistema Interamericano*, San José, CEJIL, 2005, p. 75.

<sup>110</sup> Melish, Tara, “Enfoque según el artículo 26: Invocando los DESC que se derivan de la Carta de la OEA”, en Idem, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano...*, pp. 383-388.

<sup>111</sup> Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículos 26...”, pp. 8 a 29; CEJIL, *La protección de los derechos económicos, sociales y culturales...*, pp. 76 a 78 y Krsticevic, Viviana, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano”, en CEJIL, *Construyendo una agenda para la justiciabilidad de los derechos sociales*, CEJIL, San José, 2004, pp. 167 a 173.

<sup>112</sup> En forma meramente explorativa, y bajo la prevención de que siempre es necesaria una construcción argumentativa que justifique la inferencia concreta de derechos, es posible aludir, *inter alia*, a estos derechos sociales en el artículo 26 de la CADH: derechos laborales (derecho al trabajo y conexos) tales como el derecho a salarios justos, condiciones seguras para la vida y la salud en el trabajo, nivel de vida decoroso, jubilación, pensiones por incapacidad, sindicalización, libertad sindical, negociación colectiva y huelga (artículo 26 CADH y artículos 34 g), 45 b), 45 c), 45 d), 45 g) y 46 de la Carta de la OEA), derecho a la seguridad social (artículo 26 CADH y artículos 45 b) y h) y 46 de la Carta de la OEA), derecho a la educación (artículo 26 CADH y artículos 34 h), 47, 48, 49, 50 y 52 de la Carta de la OEA), derecho a los beneficios de la

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

derivar derechos a partir de normas que establecen objetivos y medidas de políticas públicas. Coincidimos con Christian Courtis, quien señala que “[I]a validez de la inferencia es susceptible de grado: cuanto más clara y abundante sea la base normativa –los “índices”– a partir de la cual se realiza la inferencia, mayor certeza habrá al respecto de su validez. Por el contrario, si las referencias normativas a partir de las cuales se realiza la inferencia son oscuras, vagas o aisladas, la validez de la inferencia se verá debilitada”<sup>113</sup>.

Cabe resaltar que la Comisión Interamericana ha defendido la exigibilidad de algunos derechos sociales a través del artículo 26 en el marco de informes de país<sup>114</sup> e informes sobre casos individuales. En el caso *Milton García Fajardo y otros* contra Nicaragua, relacionado, *inter alia*, con un despido arbitrario posterior al desarrollo de una huelga, la CIDH consideró que “los derechos económicos de los trabajadores aduaneros entran en el marco de la protección de los [DESC] tutelados por la Convención Americana en su artículo 26” y que en dicho 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”. Asimismo, la CIDH ha reconocido expresamente que el artículo 26 consagra el

---

cultura (artículo 26 CADH y artículos 47, 48, 50, 51 y 52 de la Carta de la OEA), derecho al bienestar material o a un nivel de vida adecuado (artículo 26 CADH y artículos 34, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA), derecho a la salud (artículo 26 y artículos 34 i, 34.1 de la Carta de la OEA), derecho a la alimentación (artículo 26 y artículos 34 j), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA), derecho a la vivienda (artículo 26 CADH y artículos 34 k), 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA) y derecho a un ambiente sano (artículo 26 CADH y artículos 34 l, 45 a) y 45 f) de la Carta de la OEA).

<sup>113</sup> Courtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26...”, pp. 8 a 9.

<sup>114</sup> La CIDH ha dicho que “la Carta de la [OEA] en la reforma efectuada a través del Protocolo de Buenos Aires, en diferentes artículos, entre los que se destacan el 33, 44 y 48, consagra diferentes derechos económicos, sociales y culturales”. (*Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia*. OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 febrero 1999. Capítulo III, párr. 4).

## Protección Internacional de los DESC

---

derecho a la salud (Caso *Jorge Odir Miranda Cortez*, párr. 47; Caso *Luis Rolando Cuscul Pivaral y otros*, párr. 42) y el derecho a la seguridad social (Informe de fondo en el Caso *Cinco Pensionistas*; Caso *Jesús Manuel Naranjo Cárdenas*, párrs. 61 a 64).

Por su parte, la Corte IDH ha tenido que analizar el artículo 26 en algunos casos contenciosos. En el Caso *Cinco Pensionistas*, la CIDH alegó que el retroceso no justificado respecto al grado de desarrollo del derecho a la seguridad social constituía una violación del artículo 26. La Corte declaró violado el derecho a la propiedad (artículo 21 de la Convención) pero no el derecho a la seguridad social, considerando que “el desarrollo progresivo” de los derechos sociales 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, y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo de pensionistas no necesariamente representativos de la situación general prevaleciente” (párr. 147), razón por la cual desestimó “la solicitud de pronunciamiento sobre el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales en el Perú, en el marco de (dicho) caso” (párr. 148). Diversas críticas han surgido en relación con este fallo<sup>115</sup>, las cuales no serán objeto de análisis en este libro, dado su carácter meramente introductorio. Sin embargo, cabe resaltar que la Corte entendió que la Convención Americana consagra derechos sociales en su artículo 26 aunque, en el caso concreto, la Corte IDH concentró su análisis en una interpretación del principio de progresividad con requisitos de prueba de tipo colectivo. Sobre este punto,

---

<sup>115</sup> Melish, Tara, “A Pyrrhic Victory for Peru’s Pensioners: Pensions, Property, and the Perversion of Progressivity”, en *Revista CEJIL*, No. 1, 2006 y Courtis, Christian, “La prohibición de regresividad: Apuntes introductorios”, en ídem (coord.), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Del Puerto, Buenos Aires, 2006.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

remitimos al apartado en el que analizamos las obligaciones de progresividad y no regresividad (*infra* acápite 3.3).

En el Caso *Instituto de Reeducación del Menor*, la Corte analizó el alegato de los representantes según el cual se vulneraba el artículo 26 por la no garantía de niveles mínimos de satisfacción de los derechos sociales. 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.

De otro lado, en el Caso de la *Comunidad Indígena Yakye Axa*, la Corte utilizó el artículo 26 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, debía ser tenido 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 (párrs. 162 y 163).

La Corte IDH pareciera abandonar la opción de determinar derechos sociales a partir del artículo 26 para concentrar la exigibilidad de los mismos a través de los derechos civiles y políticos. Esta opción, basada en el principio de interdependencia de los derechos humanos, es sumamente valiosa. Sin embargo, el enfoque de interdependencia podría 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<sup>116</sup>. En

---

<sup>116</sup> Sobre este punto, ver Melish, Tara, “El litigio supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”, en AA.VV., *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, México, Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005, p. 215 a 217.

## Protección Internacional de los DESC

---

este sentido, se pierde la especificidad tanto de derechos civiles y políticos (que empiezan a abarcarlo todo) como de derechos sociales (que no logran proyectar sus especificidades).

De allí la importancia del debate sobre las obligaciones que se derivan del artículo 26. Al respecto, la CADH enuncia en sus dos primeros artículos obligaciones generales (“respetar”, “garantizar” y, en función de este último deber, “adoptar medidas”). Luego, en su segundo capítulo, refiere a los derechos civiles y políticos sin enunciar deberes de tal carácter. Posteriormente, en el único artículo perteneciente a su tercer capítulo, que versa sobre DESC, la CADH se refiere a obligaciones generales relativas a estos derechos (“adoptar providencias [...] para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos”). Surge la duda entonces de si las obligaciones expresadas en los artículos 1 y 2 del Pacto de San José son o no aplicables a los DESC reconocidos en el tratado. El Juez García Ramírez señala que “[l]as obligaciones generales contenidas en los artículos 1 y 2 abarcan todos los derechos abarcados por el tratado, no apenas aquellos que figuran en el capítulo II”<sup>117</sup>. La misma postura es avalada por Christian Courtis aduciendo que si estos artículos no distinguen a qué derechos refieren, tampoco debe hacerlo el intérprete<sup>118</sup>. La jueza Cecilia Medina Quiroga acepta esta razón y agrega que a la misma puede adicionarse el principio de interpretación más favorable. No obstante, la jueza Medina expresa sus reparos, aduciendo que, dado que los artículos 2 y 26 se superponen, en el sentido que ambos establecen el deber de adoptar medidas, parecería que se han querido establecer obligaciones distintas. Además, agrega, si los artículos 1 y 2 se aplican al artículo 26 tampoco estaría claro qué deben respetar y garantizar los Estados. Una solución, según la Jueza de la

---

<sup>117</sup> García Ramírez, Sergio, “Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales”, en *Cuestiones Constitucionales* No 9, julio-diciembre 203, p. 139.

<sup>118</sup> Courtis, Christian, “La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales a través del Artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, p. 2 a 29.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Corte IDH, sería sostener que debe garantizarse y respetarse el desarrollo progresivo, aunque señala que “la aplicación de (esos deberes generales de la CADH) no parece ayudar al progreso de los (DESC) si el objeto del respeto y garantía es la progresividad de éstos<sup>119</sup>. Sin embargo, compartimos la respuesta de Christian Curtis a este argumento en el sentido de que el objeto de las obligaciones de respeto y garantía son los derechos sociales consagrados en el artículo 26. En palabras de este autor, “lo que agrega el artículo 26 –y por eso se trata de un caso de *lex specialis* en relación con el artículo 2– es que el Estado puede concretar la garantía de esos derechos –es decir, en los términos coincidentes de los artículos 2 y 26, el logro de su efectividad– en forma progresiva, y en la medida de los recursos disponibles”, salvo las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de niveles mínimos esenciales de estos derechos, que no están subordinadas a la progresividad y son de efecto inmediato<sup>120</sup>.

En el presente libro se dedica un capítulo completo al análisis de las obligaciones de los Estados frente a los derechos sociales. Resaltamos en particular que la obligación de desarrollo progresivo no niega la justiciabilidad de estos derechos e, incluso, abre algunas esferas de control judicial del deber de no regresividad. De otra parte, es importante resaltar que las obligaciones establecidas en el artículo 1.1 (deber de garantía) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno) son aplicables a los DESC consagrados en el artículo 26<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Medina Quiroga, Cecilia, “Las obligaciones de los Estados bajo la Convención Americana de Derechos Humanos”, en *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Un cuarto de siglo 1979-2004*, San José, Corte IDH, 2005, pp. 227 a 228.

<sup>120</sup> Curtis, Christian, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales a través del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, ponencia presentada en el Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos, San José, IIDH, 2007, p. 23.

<sup>121</sup> Ver los artículos de Christian Curtis y Tara Melish citados, así como Melish, Tara, “The Inter-American Court of Human Rights: Beyond Progressivity”, en Langford, Malcolm (ed.), *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in Comparative and International*

## Protección Internacional de los DESC

---

En conclusión, el debate en torno al artículo 26 de la Convención Americana es amplio. Con todo, consideramos que en este artículo se consagran derechos económicos, sociales y culturales exigibles a los cuales son aplicables las obligaciones de respeto y garantía (prevención, protección y cumplimiento).

### **2.1.2.3 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador” o PSS)<sup>122</sup>**

El Protocolo de San Salvador, enuncia una amplia lista de DESC: al trabajo (artículo 6), a condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo (artículo 7), derechos sindicales (artículo 8), a la seguridad social (artículo 9), a la salud (artículo

---

*Law*, Cambridge University Press, 2007. Cabe anotar que esta última autora considera que el éxito del litigio internacional ante el SIDH que invoque directamente DESC estará asociado a que se analicen los casos con base en los deberes de respeto y garantía y no con base en la obligación de desarrollo progresivo. Para Melish, la progresividad es un estándar de monitoreo, no utilizable en el litigio. La autora explica que el deber de respeto es una obligación negativa e inmediata, y que el deber de garantía involucra obligaciones positivas que en algún modo dependen de los recursos de los Estados. Por el contrario, la obligación de desarrollo progresivo se evalúa ponderando los resultados alcanzados en la satisfacción de los derechos de la población. Finalmente, esta autora considera que “la diferenciación entre “tipos” de obligaciones aplicada a los derechos del Capítulo II y del Capítulo III [de la CADH], respectivamente –uno enfocado en la apropiada conducta estatal, el otro en los niveles globales de disfrute de los derechos más allá de la conducta de los Estados– es la mayor debilidad de la [Corte IDH] en términos de la adecuada protección de los derechos socioeconómicos”. Ver Melish, Tara, “El litigio supranacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: avances y retrocesos en el Sistema Interamericano”, p. 213 y ss.

<sup>122</sup> Adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17 de noviembre de 1988, en el decimoctavo período ordinario de sesiones de la Asamblea General. El Protocolo entró en vigor el 16 de noviembre de 1999. A febrero de 2007 se encuentra ratificado por los Estados de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú Suriname y Uruguay (Cfr. sitio web de la CIDH: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)).

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

10), a un medio ambiente sano (artículo 11), a la alimentación (artículo 12), a la educación (artículo 13), a los beneficios de la cultura (artículo 14), a la constitución y protección de la familia (artículo 15), derechos de la niñez (artículo 16), a la protección de los ancianos (artículo 17), a la protección de los minusválidos (artículo 18).

Este texto se presenta como adicional a la CADH, por lo que sólo pueden ser partes del mismo aquellos Estados parte en Pacto de San José. Constituye claramente el documento del SIDH que en forma más amplia y detallada enuncia los DESC<sup>123</sup>.

Asimismo, el artículo 19 del PSS regula la presentación de peticiones individuales respecto a la violación de los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13. En este artículo los Estados partes también se obligan a la presentación de informes periódicos sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el respeto de los derechos protegidos por el protocolo. En relación con este mecanismo de monitoreo, la Asamblea General de la OEA aprobó en junio de 2005 las normas para la presentación de dichos informes periódicos<sup>124</sup>. A efectos de hacerlas operativas, la misma resolución encomienda al Consejo Permanente y a

---

<sup>123</sup> Cabe preguntarse si la existencia del PSS varía el entendimiento del artículo 26 de la CADH. Fabián Salvioli, luego de colegir que el artículo 26 reconoce derechos, que a ellos son aplicables las obligaciones de respeto y garantía establecidas en las primeras dos disposiciones del tratado y que un Estado puede incurrir en responsabilidad internacional por violación al artículo 26 del Pacto de San José, señala que “[l]a aplicación de cláusula más favorable a la persona humana encuentra su recepción en el artículo cuatro del [PSS]. En virtud de dicha cláusula, no cabe alegar este instrumento para restringir o menoscabar el ejercicio de un derecho reconocido tanto en el plano interno como en otro instrumento internacional. Derivado de este principio, deviene insostenible cualquier postura que pretenda realizar una mirada restringida de la protección de los [DESC] desde la [CADH] utilizando como argumento la adopción o la letra del [PSS]” (Cfr. Salvioli, Fabián, “La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano”, en *Revista IIDH* No. 39, San José, enero-junio 2004, págs. 109, 112, 114 y 115).

<sup>124</sup> Resolución AG/ RES. 2074 (XXXV-0/05).



## Protección Internacional de los DESC

---

la CIDH que propongan, respectivamente, el funcionamiento del Grupo de Trabajo que analizará los informes respectivos y el sistema de indicadores a utilizar.

En cumplimiento de este mandato, en octubre de 2007, la CIDH presentó un documento titulado “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”<sup>125</sup>. La CIDH busca, de este modo, proveer de lineamientos, tanto a los Estados como a los organismos pertinentes de la OEA y organizaciones de la Sociedad Civil, útiles para la elaboración de informes y su examen, en el marco del artículo 19 del PSS. También se busca “el diseño de un mecanismo interno de evaluación permanente para cada Estado Parte” (párr. 6).

El texto comienza marcando una diferencia de vital importancia entre progreso económico y social y cumplimiento del PSS. Esto último implica el cumplimiento de obligaciones jurídicas –positivas y negativas, inmediatas y progresivas- y su evaluación no implica la ponderación de las bondades de las políticas públicas de los Estados. No obstante, existen puntos de contacto, ya que el cumplimiento de los referidos deberes frecuentemente se hará mediante la adopción de políticas. De todos modos, no se trata de apreciar la opción que libremente escojan los Estados para satisfacer los derechos, sino de evaluar si las mismas violan o no derechos receptados en el PSS. Una política puede ser eficiente en términos de desarrollo pero ser incompatible con dicho tratado, por ejemplo, por ser discriminatoria. Con base en esta óptica, el sistema de monitoreo del PSS tendrá aptitud para ponderar no solo la situación general de un país, sino también situaciones particulares de menoscabo a los derechos, tal como, por ejemplo, la falta de acceso a los mismos por parte de un grupo étnico.

---

<sup>125</sup> CIDH, “Lineamientos para la Elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.” OEA/Ser/L/V/II.129 Doc 5, 5 de octubre de 2007.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Correlativamente a lo anterior, en relación con los indicadores a utilizar, debe distinguirse entre indicadores de contexto económico y social e indicadores de derechos. Éstos, a diferencia de lo que puede ocurrir con los primeros, no se restringen a recabar información sobre la situación económica y social de un Estado. Si bien tal determinación será útil, se trata de complementar estos datos con otros referidos a mecanismos institucionales y políticas que apunten a efectivizar los derechos y a factores estructurales que hagan esto posible, como pueden ser el reconocimiento legal de un derecho, el funcionamiento de sistemas de justicia o mecanismos de participación, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Los indicadores de derechos también deben apuntar a ponderar la capacidad de las personas de exigirlos, lo que depende de capacidades de una serie de factores, tales como capacidades materiales, intelectuales, información, conocimiento, entre otros.

En cuanto al tipo de indicadores de derechos a utilizar, la CIDH propone complementar indicadores cuantitativos –por ejemplo, en relación al derecho a la salud, “cantidad de médicos por habitante”- con indicadores de progreso, a los que llama “señales de progreso cualitativas”, que tienen por finalidad poner en contexto a los primeros. Estas señales de progreso son de tres tipos: estructurales, indicadores de proceso e indicadores de resultado. Las primeras buscan hacer visible cómo se organiza el aparato estatal para satisfacer los derechos: por ejemplo, relevan información sobre el reconocimiento legal de los derechos o si se han adoptado políticas o creado agencias para satisfacer los mismos. Los indicadores de proceso, por su parte, tienen por objetivo “medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos” (párr. 31), por ejemplo, midiendo el alcance o cobertura de planes estatales. Finalmente, los indicadores de resultado apuntan a ponderar el impacto real

## Protección Internacional de los DESC

---

de las acciones estatales<sup>126</sup>. Cada uno de estos indicadores deberá aplicarse a la evaluación de tres categorías: “recepción del derecho”, “capacidades estatales” y “contexto financiero y compromiso presupuestario”. La primera refiere al modo en que un derecho es receptado por el orden normativo interno<sup>127</sup>. La segunda trata sobre de qué forma los diversos poderes y reparticiones estatales se organizan en relación al cumplimiento de los derechos: implica analizar la existencia de agencias estatales, sus competencias e interacción, sus capacidades legales y financieras, entre otros aspectos. La tercera, “contexto financiero y compromiso presupuestario” refiere a la disponibilidad de recursos de un estado para afrontar el Gasto Público Social y de qué forma se distribuyen los mismos.

Ahora bien, la CIDH propone aplicar los indicadores y categorías mencionados a la evaluación de cada derecho reconocido en el PSS, pero también a temas transversales a todos ellos, tales como igualdad, acceso a la justicia y acceso a la información y participación. El primer tema hace a la obligación inmediata de los Estados de garantizar que no haya diferencias de trato entre las personas por motivos prohibidos –por ejemplo, raza- en relación al ejercicio y goce de los derechos. Apunta a ponderar los avances o retrocesos de los Estados en relación al acceso a los derechos de todas las personas, especialmente en cuanto a acciones adoptadas respecto de grupos históricamente discriminados. El acceso a la justicia, por su parte, “comprende el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de

---

<sup>126</sup>La CIDH advierte sobre la importancia de considerar en conjunto los indicadores. Así, si bien atendiendo a indicadores de resultados, podría advertirse una mejora en el grado de satisfacción de los derechos, la misma puede ser fortuita; por el contrario, si se observa una desmejora, la misma puede no ser atribuible al quehacer estatal. Esto marca la importancia de dar relevancia a los indicadores de proceso (Cfr. “Lineamientos...” -párr. 32-).

<sup>127</sup>Por ejemplo, un indicador estructural al respecto es si el derecho está reconocido en la constitución o en leyes, un indicador de proceso es si existe jurisprudencia al respecto (Cfr. “Lineamientos...” -párr. 37-).

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

reclamo y protección administrativos y judiciales” (párr. 66). La CIDH recuerda al respecto que en el entendimiento del Comité DESC, aspectos significativos de los DESC son exigibles inmediatamente ante autoridades judiciales. También señala los estándares desarrollados en el SIDH, y señala que la obligación estatal no es solo negativa –no impedir el acceso a los tribunales–, sino también positiva: organizar el aparato del Estado de modo que las personas puedan acceder efectivamente a la justicia. El acceso a la información y la posibilidad de participación, por último, son temas íntimamente vinculados. El primero es necesario para viabilizar con efectividad el segundo, y ambos son esenciales a fin de hacer factible el control de las políticas estatales y la incidencia de personas o grupos en las acciones estatales referentes a sus derechos.

Luego de ejemplificar el sistema de indicadores respecto a los derechos a la salud y a la seguridad social, aclarando que el mismo es aplicable igualmente a los demás derechos receptados en el PSS, la CIDH expone algunas propuestas en relación al procedimiento del sistema de informes. Al respecto, señala que será de mucha utilidad garantizar la participación de la sociedad civil en las distintas etapas del procedimiento e inclusive señala que eso sería beneficioso también en los procesos estatales internos de elaboración de informes. Asimismo, el sistema debería guiarse por el principio de amplia publicidad.

Por otra parte, considerando la estructura institucional de la OEA y las posibilidades de labor del Grupo de Trabajo, recomienda que el sistema se desarrolle por fases de acuerdo al agrupamiento de derechos y temáticas afines, y no que se evalúen, de una sola vez, todos los derechos plasmados en el PSS. En esta línea, el punto de partida podría ser la presentación de informes sobre ejes transversales comunes a todos los derechos, de acuerdo a lo expuesto al respecto en el documento.

---

## Protección Internacional de los DESC

---

También sugiere la CIDH, a efectos de evitar que el sistema de indicadores sea una herramienta demasiado rígida, ajustar el sistema general a las pautas de cada región. Para ello el Grupo de Trabajo debería elaborar un diagnóstico preliminar en relación a cada país. Esto podría hacerse con base en información de órganos especializados, de la sociedad civil, de la CIDH y del propio Estado. Finalmente, en cuanto a la evaluación que hará el Grupo de Trabajo, destaca la CIDH que sus miembros y procedimientos deben asegurar los principios de autonomía, independencia e imparcialidad. Asimismo, expresa que sería beneficioso que el Grupo de Trabajo pueda hacer visitas a los países y que la evaluación tenga en cuenta información presentada por organizaciones no gubernamentales relativa a informes presentados por los Estados.

### **2.1.2.4 La Carta Democrática Interamericana**<sup>128</sup>

La Carta Democrática Interamericana, aprobada en el año 2001, constituye otro documento de importancia en relación a los DESC. Si bien no reconoce derechos, adhiriendo a una concepción sustancial de la democracia, su texto resalta la importancia de los DESC para la consolidación de la misma y los considera de igual relevancia y jerarquía que los civiles y políticos. De este modo, en sus consideraciones, sostiene que “la [DADD] y la [CADH] contienen los valores y principios de libertad, igualdad y justicia social que son intrínsecos a la democracia”.

Consecuentemente, afirma que “la promoción y protección de los derechos humanos es condición fundamental para la existencia de una sociedad democrática”, y tiene presente que “el Protocolo de San Salvador en materia de [DESC] resalta la importancia de que tales derechos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función

---

<sup>128</sup> Adoptada por la Asamblea General de la OEA en su 28 período extraordinario de sesiones, el 11 de septiembre de 2001.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

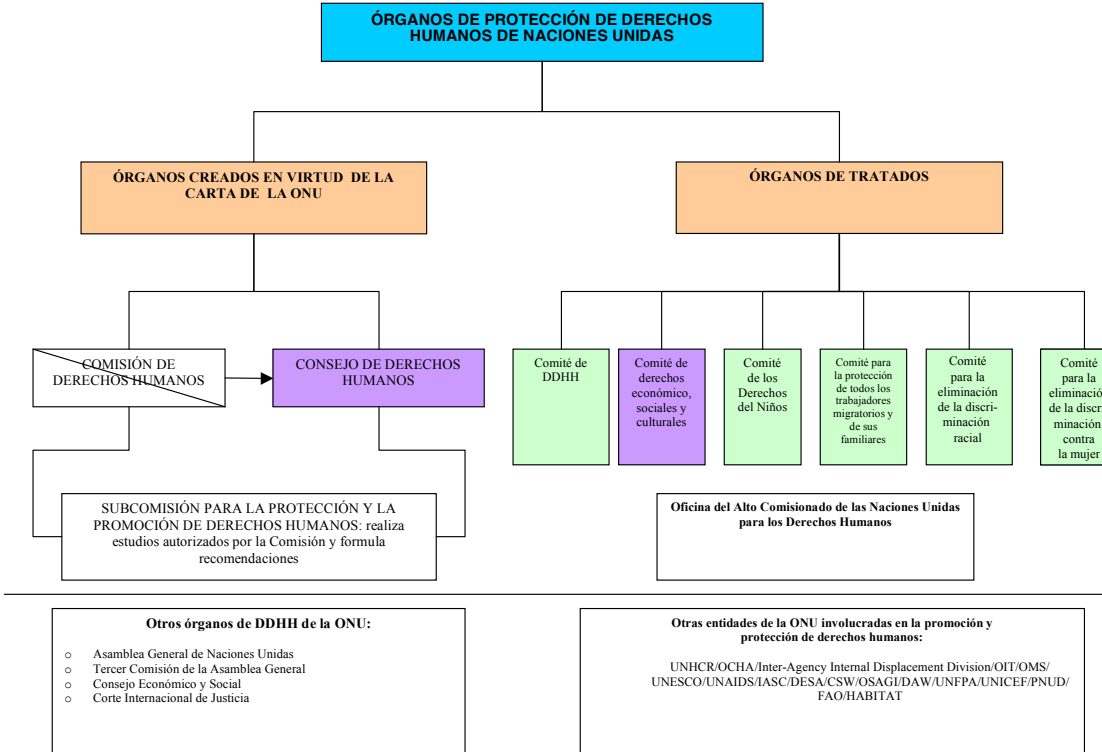
de consolidar el régimen democrático, representativo de gobierno”.

En esta tónica, reconoce la importancia que para la democracia tienen la educación, un ambiente sano, la libre asociación de los trabajadores, la paz y el desarrollo; todos ellos bienes relacionados a los DESC.

Ya en su articulado, la Carta Democrática Interamericana marca como esencial para la democracia representativa el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales (artículo 3), y como componente fundamental de la misma “el respeto por los derechos sociales” (artículo 4), estableciendo además que “la promoción y observancia” de los mismos y de aquellos económicos y culturales, “son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del hemisferio” (artículo 13). El capítulo II de la Carta, dedicado a “[1]a democracia y los derechos humanos”, comienza aduciendo el carácter “universal, indivisible e interdependiente” de los derechos humanos (artículo 7). En él, destaca la trascendencia que para el fortalecimiento de la democracia tienen la “eliminación de toda forma de discriminación” y “la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas” (artículo 9), así como “el ejercicio pleno y eficaz de los derechos de los trabajadores” y la observancia de las normas de la OIT. En el tercer capítulo, titulado “[d]emocracia, desarrollo integral y combate a la pobreza” se destaca la importancia y el vínculo con la democracia que tienen el medio ambiente, la educación, el desarrollo y el combate al analfabetismo y la pobreza (artículos 11, 12, 14, 15 y 16).

## 2.2 Órganos de protección de los DESC

### 2.1.1 Sistema Universal de protección de los derechos humanos



## Protección Internacional de los DESC

---

Debido a la amplitud del ámbito que regula, el sistema de protección de derechos humanos de la ONU es un sistema complejo de normas y organismos<sup>127</sup>, al que es necesario añadir un elevado número de órganos que no tienen funciones específicamente en derechos humanos pero cuya tarea incide en algún aspecto sobre éstos.

La clave del Sistema Universal recae en la necesaria complementariedad de cada uno de los siete principales tratados en derechos humanos<sup>128</sup>, esto es, son instrumentos interdependientes e interrelacionados de manera que los derechos en ellos contenidos no serán de completo disfrute de manera aislada, si no es en relación con el goce de los demás derechos contenidos en los otros tratados. En este sentido, los órganos de protección de los derechos humanos deben ejercer sus funciones de manera complementaria y coordinada entre ellos para un funcionamiento global del sistema universal de protección de los derechos humanos<sup>129</sup>. Si el mecanismo principal en que se basa el sistema es el de

---

<sup>127</sup> Para acceder a un cuadro del organigrama del sistema de la ONU. <http://www.un.org/spanish/aboutun/organigrama.html>.

<sup>128</sup> PIDCP, PIDESC, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Convención sobre los Derechos del Niño, Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares.

<sup>129</sup> “Los órganos y organismos especializados relacionados con los derechos humanos deben [...] reforzar la coordinación de sus actividades tomando como base la aplicación consecuentemente y objetiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos”, así establece la Declaración y Programa de Acción de Viena, establecida en la Conferencia Mundial de Derecho Humanos en Viena, 14 a 25 de junio de 1993. A/CONF. 157/23, de 12 de julio de 1993. Además dedica el apartado II.A al “aumento de la coordinación en la esfera de los derechos humanos dentro del sistema de las Naciones Unidas”, necesario para “fortalecer, racionalizar y simplificar sus actividades, teniendo en cuenta la necesidad de evitar toda duplicación innecesaria”.

[http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument).



## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

informes periódicos<sup>130</sup> de los Estados y recomendaciones de los órganos de derechos humanos, es necesario armonizar los métodos de trabajo de los Comités, incrementar el intercambio de información entre los órganos de derechos humanos, así como alentar los encuentros e intercambios entre los Comités para lograr un sistema homogéneo de protección de los derechos humanos.

Ya en 1983 se planteó la necesidad de tal coordinación y desde entonces se han llevado a cabo reuniones de los presidentes de cada Comité, de manera periódica desde 1995, que se complementaron con reuniones de Comités desde 2002, todo ello para lograr armonizar los métodos de trabajo de los diferentes órganos. En 2005 se creó un Comité de Coordinación para contribuir a la capacidad de los expertos de cumplir con sus mandatos de la manera más coordinada y eficaz posible. Con todo ello, se evitaría la superposición de funciones así como evitar la variedad de prácticas que tienen lugar debido a la libertad con la que cuentan estos órganos en la consecución de sus mandatos y, en definitiva, se lograría también facilitar en cierta medida el trabajo de los Estados, que son los que tienen que adaptarse a los requerimientos que cada órgano de derechos humanos solicita.

Asimismo, se planteó la posibilidad de establecer un sistema de informe único en sustitución del complejo sistema de informes periódicos a cada uno de los Comités, el cual, en numerosos casos, suponía el retraso por parte de los Estados en la presentación de los informes, el envío del mismo informe a órganos diferentes e, incluso, la no presentación de informes.

---

<sup>130</sup> Frente a los mecanismos contenciosos que corresponden a los órganos judiciales, el sistema universal de protección de los derechos humanos se basa en mecanismos de informes periódicos que los Estados deben remitir a cada una de las correspondientes comisiones. Como se verá más adelante son mecanismos no coercitivos, basados en la cooperación internacional, con un componente importante de participación de los Estados, los Comités y las agencias especializadas de la ONU, así como de la sociedad civil a través de las ONG. Dichos mecanismos culminan con la emisión de informes finales y recomendaciones a los Estados por parte de los diferentes Comités.

## Protección Internacional de los DESC

---

Sin embargo, se acordó que un sistema de informe único podría no ser tan beneficioso para alcanzar los objetivos de cada Tratado. Se optó finalmente por un mecanismo en el que los Estados presentan un documento general sobre el marco general de la protección de los derechos humanos dentro del Estado, que será enviado a todos los Comités u órganos de derechos humanos, así como un documento específico sobre materia de cada tratado en particular que será remitido al órgano responsable de la protección de dicho concreto tratado.

Además de todo este organigrama que compone el sistema de las Naciones Unidas es necesario destacar que existen otros actores necesarios en el ámbito de los derechos humanos. Destacan sin duda las organizaciones de la sociedad civil u organizaciones no gubernamentales (ONG)<sup>131</sup>, las cuales juegan un papel fundamental dentro del mismo sistema de la ONU, especialmente en el sistema de procedimientos especiales, a los cuales se hará mención más adelante. No son parte en sí mismas del organigrama de la ONU y por ello no serán analizadas en un apartado específico dentro de este artículo, sin embargo cabe destacar sus funciones dentro del sistema.

En este sentido, las ONG aportan información relevante a los expertos que trabajan para los Comités, fundamentalmente en aquellos casos de Estados no colaboradores con el sistema. Los expertos contrastan la información que las ONG les remiten y en muchos casos la envían a los Estados para su consideración. En el caso del Comité DESC, las ONG que tienen status consultivo en el Consejo Económico y Social tienen la oportunidad de estar presentes y seguir las sesiones del Comité DESC y, si fuera apropiado, remitir información al Comité<sup>132</sup>.

---

<sup>131</sup> Resolución ECOSOC 1296 (XLIV).

<sup>132</sup> Resolución del Consejo Económico y Social 1296 (XLIV).

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Además de proporcionar información, las ONG ayudan a difundir las conclusiones del sistema de procedimientos especiales y contribuyen en las labores de seguimiento. La participación de las ONG es, por tanto, relevante en el diálogo de la promoción y protección de los derechos humanos y, en particular, de los DESC.

A continuación se analizan los órganos más relevantes en la protección de los DESC en el ámbito del sistema universal de protección de los derechos humanos.

### 2.2.1.1 La antigua Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos fue creada en 1946 como el principal órgano legislativo para la promoción y protección de derechos humanos. Su principal función durante los primeros años de funcionamiento fue la codificación de normas relativas a derechos humanos, entre las que se destaca el Pacto DESC, para posteriormente adaptar su funcionamiento a las necesidades que se planteaban para el avance en la protección y promoción de los derechos humanos. Se destaca en este sentido la creación de los llamados “procedimientos especiales”<sup>133</sup> y la red de mecanismos necesarios para llevar a cabo aquellos. De este modo, la Comisión ha sido la responsable de encargar estudios de diferentes aspectos de los derechos humanos a los llamados “expertos en misión”<sup>134</sup>.

La Comisión fue sustituida por la Resolución de la Asamblea General A/RES/60/251 que establece el Consejo de

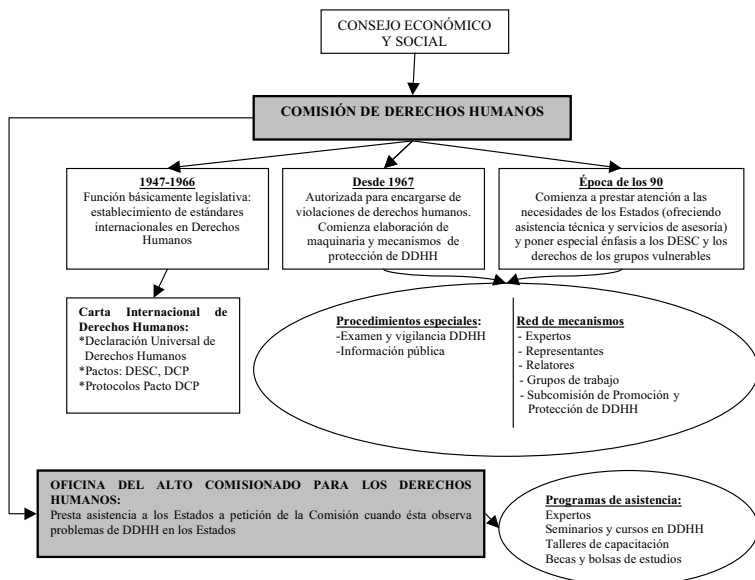
---

<sup>133</sup> Distintos procedimientos establecidos para promover los derechos humanos en relación con temas específicos y para examinar la situación de dichos derechos en países concretos (mandatos temáticos y mandatos por países).

<sup>134</sup> Los expertos en misión tienen diferentes nombres, así, relator especial, representante especial o experto independiente, sin embargo todos ellos son los encargados, como titulares de los mandatos o procedimientos especiales, de elaborar los estudios (por países o por temática) de la situación de derechos humanos.

## Protección Internacional de los DESC

Derechos Humanos, el 15 de marzo de 2006. Se disolvió el 16 de junio de 2006 en su 62º periodo de sesiones.



### 2.2.1.2 Consejo de Derechos Humanos

El Consejo de Derechos Humanos es un órgano subsidiario de la Asamblea General de la ONU, que fue creado para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos. Es el órgano responsable de promover el respeto universal por la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.

La tarea principal del Consejo se basa en elaborar recomendaciones en casos de violaciones de derechos humanos, así como promover el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos. Al igual que ocurría con la Comisión, el Consejo establece mecanismos de expertos para que examinen las dificultades con las que se enfrenta en el ámbito de los derechos humanos.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Así, los expertos<sup>135</sup> tienen una función esencial en el examen de situaciones concretas. Los trabajos de los expertos se examinan en los periodos de sesiones del Consejo, algunos de ellos también se presentan ante la Asamblea General de la ONU.

Los expertos realizan visitas a los Estados, especialmente aquellos que tienen mandatos por países, incluidos los países limítrofes con el Estado en cuestión en caso de que éste no permita la entrada al experto, para finalmente elaborar informes sobre la situación de los derechos humanos en ese país o la situación general si se trata de un mandato temático. En todo caso, los expertos mantienen diálogos con los Estados sobre sus conclusiones y emiten recomendaciones.

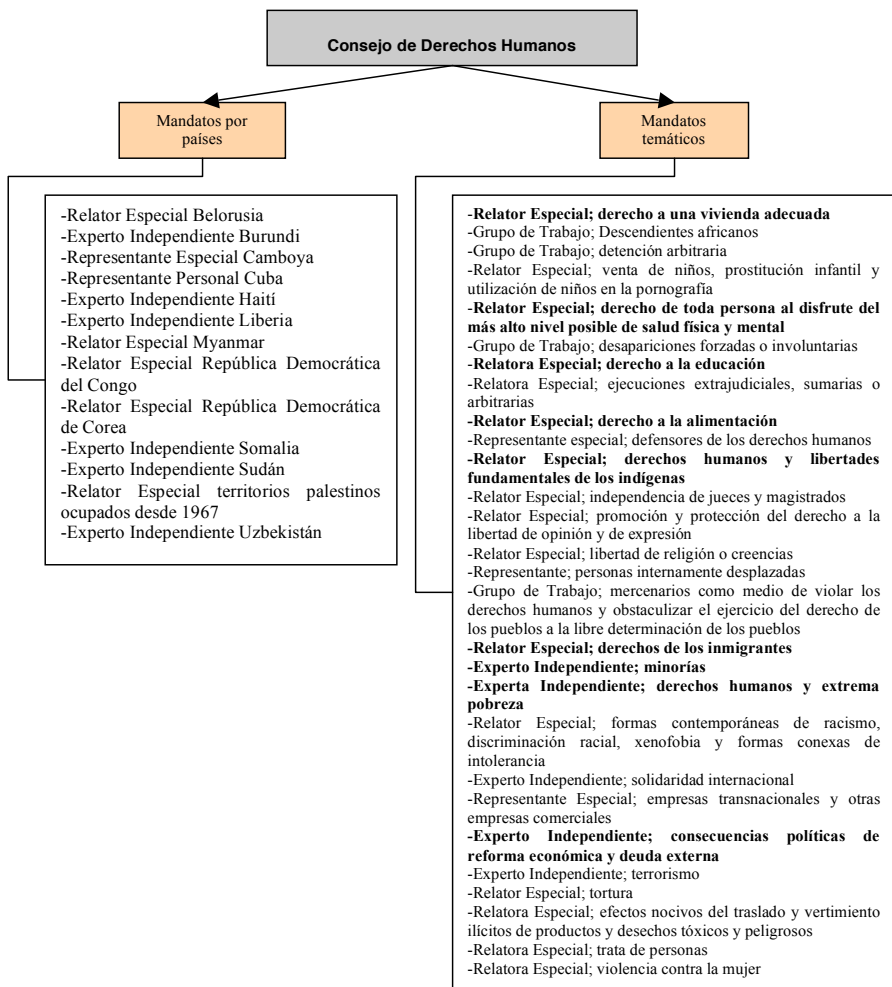
El éxito del sistema reside en última instancia en el cumplimiento que los Estados hagan de las recomendaciones de los expertos. De manera que la voluntad de los Estados de colaborar adquiere especial relevancia y será valorada de manera positiva por los expertos, que harán hincapié en los esfuerzos que los Estados hacen para mejorar la situación de los derechos humanos dentro de su territorio, lo cual se convierte, en definitiva, en un reconocimiento público. En el mismo sentido, los Estados no colaboradores con el sistema, reciben los efectos negativos que la proyección internacional de su actitud genera en el ámbito internacional.

---

<sup>135</sup> Los expertos son personalidades destacadas en derechos humanos, de diversas profesiones, de elevada categoría y conocimiento de los derechos humanos, que trabajan de manera independiente e imparcial, y sin remuneración por parte de la ONU.

Para más información sobre el papel de los Relatores Especiales de la ONU ver *Folleto informativo* N° 25 de las Naciones Unidas: “Diecisiete preguntas frecuentes acerca de los relatores especiales de las Naciones Unidas”. [http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs27\\_s.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/fs27_s.pdf).

## Protección Internacional de los DESC



### 2.2.1.3 Consejo Económico y Social (ECOSOC)

El Consejo Económico y Social es el órgano encargado de promover el progreso económico y social a nivel mundial, así promueve niveles de vida más elevados, el pleno empleo, asiste en la determinación de soluciones para los problemas económicos y sociales, como la salud, y, en definitiva, fomenta el respeto universal de los derechos humanos, entre ellos los

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

DESC. Tal es así la relevancia de su función que abarca más del 70% de los recursos del sistema de la ONU.

El ECOSOC coordina la labor de los organismos especializados y de las comisiones, orgánicas y regionales, recibe informes de los fondos y Programas de la ONU y emite recomendaciones de políticas dirigidas a la ONU y a los Estados.

### **2.2.1.4 Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)<sup>136</sup>:**

El Comité DESC no es un órgano creado por uno de los tratados de derechos humanos, como sí ocurre con el resto de los órganos de vigilancia de los tratados, sino que fue creado por el Consejo Económico y Social (ECOSOC) en 1985, con el fin de fortalecer la supervisión del cumplimiento del PIDESC por parte de los Estados que existía con los Grupos de Trabajo asignados con anterioridad para tal tarea. El Comité DESC es pues el órgano encargado de la supervisión del PIDESC por los Estados Parte del mismo.

El Comité DESC es el órgano designado para asistir al Consejo Económico y Social en las tareas sustantivas a él asignadas por el PIDESC. Consiste en un Comité de 18 expertos en la materia, elegidos –entre personas propuestas por los Estados Parte en el PIDESC– por el ECOSOC para mandatos de cuatro años con posibilidad de ser reelegidos, y cuya tarea es la de considerar los informes de los Estados y elaborar sugerencias y recomendaciones de carácter general. Se reúnen en periodos de sesiones de tres semanas cada uno, dos veces al año.

De acuerdo con el artículo 16 del PIDESC, los Estados se comprometen a presentar informes periódicos sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados,

---

<sup>136</sup> Se estableció en virtud de la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de la ONU.

## Protección Internacional de los DESC

---

con el fin de asegurar el respeto a los DESC. Esos informes son presentados ante el Secretario General de la ONU, quien distribuirá copias al Consejo Económico y Social para que los examine conforme a lo dispuesto en el PIDESC, así como a los organismos especializados de la ONU<sup>137</sup> de los que sean miembros los Estados que presentan el informe, en aquellos puntos o partes en que se traten materias que son competencia de dichos organismos especializados.

El Comité, en su función de supervisión del cumplimiento por parte de los Estados del PIDESC, debe considerar los informes de los Estados analizando las causas y factores que impiden la realización de los derechos en aquellos casos en que los Estados no hayan cumplido con sus obligaciones bajo el Pacto<sup>138</sup>. Se trata pues de un mecanismo participativo y constructivo en el que se busca el diálogo con los Estados para alcanzar los mecanismos idóneos para el total cumplimiento del PIDESC, y para determinar si los Estados cumplen o no de manera adecuada con los requisitos contenidos en el mismo, es pues, un mecanismo de ayuda a los Estados, no coercitivo, para el logro progresivo de la plena efectividad de los derechos reconocidos en el PIDESC. En este sentido se exige a los Estados mediante la elaboración y presentación de los informes

---

<sup>137</sup> Los organismos especializados son entidades independientes vinculadas a la ONU por acuerdos especiales. De manera que funcionan autónomamente, con sus propias normas, presupuestos y órganos rectores, pero presentan informes al Consejo Económico y Social o a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos organismos son: Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI), Organización Meteorológica Mundial (OMM), Organización las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), Organización Mundial de la Protección Intelectual (OMPI), Unión Postal Universal (UPU), Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Grupo del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial de Comercio (OMC).

<sup>138</sup> Principios de Limburgo, observación general número 12.



## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

periódicos mantener una cierta “vigilancia” de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC.

Dada la complejidad de los temas regulados por el PIDESC, el Comité DESC puede delegar ciertas tareas a sus miembros, así puede establecer grupos para la elaboración de borradores de las recomendaciones, designar Relatores para asistir al Comité en la preparación de informes sobre temas específicos, consultar a las Agencias especializadas de la ONU, etc.

Uno de los puntos débiles en cuanto a función supervisora del Comité DESC es que no tiene capacidad para recibir quejas individuales, de manera que no puede entrar a analizar o supervisar violaciones particulares de DESC, sino simplemente examinar los informes que los Estados presentan y proporcionar recomendaciones a esos informes en forma de observaciones generales.

### **2.2.1.5 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)**

El eje básico del Sistema Universal de promoción y protección de derechos humanos reside en la actividad de los titulares de los mandatos del sistema de procedimientos especiales, que son los que ejercen las tareas encomendadas en los tratados de derechos humanos. Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), cumple también un papel relevante dentro del ámbito de los derechos humanos. En especial, prestando servicios a los titulares de los mandatos para el desempeño de sus funciones: en la gestión diaria del mandato, preparación de la correspondencia habitual, en las comunicaciones oficiales con gobiernos y otras organizaciones,

## Protección Internacional de los DESC

---

asistencia en la preparación de informes, información sobre plazos de presentación de informes, preparación logística de las misiones y apoyo del personal durante las misiones...<sup>139</sup>.

El ACNUDH trabaja a través de subdivisiones, en el ámbito de los DESC, apoyando los mandatos relacionados con estos derechos a través de la Subdivisión de Investigación y del Derecho al Desarrollo.

### **2.2.1.6 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (Asamblea General de la ONU)**

Se trata de unos de los órganos centrales del sistema de la ONU, compuesta por representantes de todos los Estados miembros de la Organización<sup>140</sup>.

La Carta de la ONU establece en su artículo 13 las funciones de la Asamblea, entre las que destacan “fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”<sup>141</sup>. Como ya se mencionó al analizar la Carta de la ONU, el sistema de derechos humanos, muy genérico y ambiguo en la redacción relativa a la protección de derechos humanos, fue desarrollado a través de sus órganos, en especial a través del trabajo realizado por la Asamblea y el ECOSOC.

---

<sup>139</sup> Para más información sobre las responsabilidades del ACNUDH y la decisión del trabajo con respecto a los titulares de mandatos de procedimientos especiales ver “Principios rectores sobre las relaciones de trabajo entre los titulares de mandatos de los procedimientos especiales y el personal del ACNUDH” [http://portaltemp.ohchr.org/pls/portal/docs/PAGE/SP\\_MH/GUIDING%20PRINCIPLES2006.S.PDF](http://portaltemp.ohchr.org/pls/portal/docs/PAGE/SP_MH/GUIDING%20PRINCIPLES2006.S.PDF).

<sup>140</sup> En la actualidad son 192 los Estados miembros de la ONU. Para más información se puede acceder a <http://www.un.org/spanish/aboutun/memberstates.shtml>.

<sup>141</sup> Carta de la ONU, firmada el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de San Francisco, entrando en vigor desde el 24 de octubre de 1945, artículo 13.2.

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Su actividad en el ámbito de los DESC proviene en gran medida de las resoluciones que dicta y en la creación de órganos subsidiarios<sup>142</sup> para asistirle en el desempeño de sus funciones, con base en las facultades atribuidas en el Art. 22 de la Carta de la ONU.

La Asamblea General de la ONU, en ejercicio de sus funciones, ha dictado numerosas resoluciones vinculadas a DESC. Solo como ejemplo, podemos citar a las resoluciones A/RES/59/202 y A/RES/60/165 sobre el derecho a la alimentación o A/RES/61/190 y A/RES/59/185 acerca del derecho al desarrollo.

### 2.2.2 Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH):

En el continente americano, la protección internacional de los derechos humanos se realiza a través del SIDH. El mismo surgió y se desarrolló en el marco de la OEA. Está formado por un conjunto de instrumentos y organismos que tienen por finalidad la promoción o defensa de los derechos humanos de los habitantes del continente.

La OEA tiene sus antecedentes remotos en reuniones entre países celebradas entre 1826 y 1889, año en que comenzaron a sucederse una serie de conferencias internacionales americanas<sup>143</sup>. En la novena de estas conferencias, celebrada en el año 1948 en Bogotá, tuvo su nacimiento la OEA<sup>144</sup>. Se trata de una organización internacional que reúne a los Estados del continente. De acuerdo al tratado que le dio

---

<sup>142</sup> Por ejemplo el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

<sup>143</sup> Cfr. Salvioli, Fabián. *La protección de los derechos...*, p. 101.

<sup>144</sup> Además, se suscribieron en tal conferencia documentos de relevancia para la materia que nos ocupa: la DADD y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

## Protección Internacional de los DESC

---

origen –la Carta de la OEA<sup>145</sup>– su misión es “lograr un orden de paz y justicia, fomentar [la] solidaridad [de los Estados americanos], robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia”<sup>146</sup>. Los derechos fundamentales de la persona humana forman parte de los principios de la Organización<sup>147</sup> y, entre sus propósitos esenciales, se encuentran afianzar la paz, promover y consolidar la democracia representativa, promover el desarrollo económico, social y cultural de los Estados miembros y erradicar la pobreza crítica, temas caros a la temática que nos ocupa<sup>148</sup>.

La OEA se forma por órganos creados por la Carta y otros creados por ellos. También se inserta en el marco de la OEA la Corte IDH, una institución judicial internacional autónoma creada por la CADH. Los órganos establecidos por la Carta son la Asamblea General, la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, los Consejos –Consejo Permanente de la Organización y Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral–, el Comité Jurídico Interamericano, la CIDH, la Secretaría General, las Conferencias Especializadas y los Organismos Especializados (artículo 53 de la Carta). En el ejercicio de sus funciones todos ellos pueden, eventualmente, tratar temas de derechos humanos o afines<sup>149</sup>. Dentro de los Organismos Especializados, son pertinentes la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Indigenista Interamericano y el Instituto Interamericano del Niño.

---

<sup>145</sup> Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, celebrada en el año 1948 en Bogotá, Colombia. (Entrada en vigor: 13 de diciembre de 1951. Reformada por el Protocolo de Buenos Aires, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992 y por el Protocolo de Managua en 1993).

<sup>146</sup> Artículo 1.

<sup>147</sup> Artículo 3.

<sup>148</sup> Artículo 2.

<sup>149</sup> Para una descripción de las funciones de todos estos órganos, remitimos al texto de la Carta de la OEA. (artículos 54 a 130).

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Dentro del Sistema, existen dos órganos cuya relevancia es particular para la temática que tratamos y que forman lo que se denomina en sentido específico “SIDH” (SIDH): la CIDH y la Corte IDH. Ambos tienen por cometido específico velar por el cumplimiento de instrumentos internacionales de derechos humanos, fundamentalmente, la DADD y la CADH. Otros órganos de la Organización tienen funciones que se relacionan con la defensa de los derechos humanos. A continuación haremos una breve descripción de estos organismos para luego centrarnos en la CIDH y la Corte IDH; excluirémos del análisis aquellos órganos cuya relación con la temática de derechos humanos es escasa: la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>150</sup>, la Secretaría General<sup>151</sup> y las Conferencias Especializadas<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores está formada por tales personas y se reúne a efectos de tratar temas urgentes y comunes a los Estados de la región. Actúa por decisión del Consejo Permanente adoptada con base en la solicitud de cualquier Estado miembro de la Organización (Cfr. Carta de la OEA, artículos 61 y 62).

<sup>151</sup> La Secretaría General es un órgano permanente y central de la Organización. Está conducida por un Secretario o Secretaria General elegido por la Asamblea, quien tiene la facultad de crear las dependencias de la Secretaría que considere pertinentes (Cfr. Carta de la OEA, artículos 107, 108 y 113.). Entre sus funciones se encuentran la de promover las “relaciones económicas, sociales, jurídicas, educativas, científicas y culturales entre todos los Estados miembros de la Organización, con especial énfasis en la cooperación para la eliminación de la pobreza crítica”(Cfr. Carta de la OEA, artículo 111) y diversas funciones ejecutivas: ser depositaria de los tratados, presentar a la Asamblea un informe anual sobre las actividades y el estado financiero de la Organización, preparar el proyecto de presupuesto de la misma, asesorar a otros órganos en la preparación de reglamentos y temarios y cumplir encargos de la Asamblea General u otros órganos (Cfr. Carta de la OEA, artículo 112).

<sup>152</sup> “Las Conferencias Especializadas son reuniones intergubernamentales para tratar asuntos técnicos especiales o para desarrollar determinados aspectos de la cooperación interamericana, y se celebran cuando lo resuelva la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores” (Carta de la OEA, Art. 122).

## Protección Internacional de los DESC

---

### 2.2.2.1 Asamblea General

La Asamblea General es el órgano máximo del Sistema, en ella están representados todos los Estados de la Organización. Tiene a su cargo, entre otras tareas, decidir la acción y política general de la Organización, determinar su estructura y funciones de sus órganos y considerar los informes que le eleven otros organismos<sup>153</sup>. En general, la competencia material de la Asamblea –es decir, los tópicos que puede tratar– es amplia, no estándole vedada temática alguna vinculada al quehacer de la Organización. Esto incluye la problemática de los derechos humanos. Como resultado de su labor, la Asamblea puede emitir resoluciones, declaraciones o recomendaciones<sup>154</sup>.

Es de destacar que, anualmente, tanto la CIDH como la Corte IDH, presentan a la Asamblea informes sobre su labor<sup>155</sup>.

En el marco de su labor la Asamblea ha dictado resoluciones referidas a DESC y temas afines. Son ejemplos de ellos las resoluciones 1983 del año 2004, y 2073 y 2074 del año 2005, relativas, respectivamente, a pobreza, equidad e inclusión social, la importancia de la adopción de una Declaración

---

<sup>153</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículo 54.

<sup>154</sup> Cfr. Reglamento de la Asamblea General de la OEA (Aprobado en el primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, el 7 de julio de 1970, reformado en los períodos ordinarios de sesiones 3, 4, 7, 8, 10, 11, 13, 20, 22, 27 y 30; y en el período extraordinario de sesiones 18, 5 de junio de 2000, OEA/Ser.P/AG/RES. 1737 [XXX-O/00], artículo 80).

<sup>155</sup> Cfr. Estatuto y Reglamento de la CIDH, artículos 18.f y 56 y 57, respectivamente; CADH, Art. 65. (OEA, Asamblea General, 9 período de sesiones, 1979, *Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (sancionado en 1960, reformado en 1965 y 1979), resolución No. 447, octubre de 1979; CIDH, *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, (aprobado en el 109 período extraordinario de sesiones, celebrado del 4 al 8 de diciembre de 2000, y modificado en su 116 período ordinario de sesiones, celebrado del 7 al 25 de octubre de 2002, en su 118 período ordinario de sesiones, celebrado del 6 al 24 de octubre de 2003 y en su 126 período ordinario de sesiones celebrado del 16 al 27 de octubre de 2006).

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y a las Normas para la Confección de Informes Periódicos Previstos en el PSS.

### 2.2.2.2 Consejo Permanente de la Organización

El Consejo Permanente está formado por un representante de cada Estado, con jerarquía de embajador<sup>156</sup>. Conoce de cualquier asunto que le encomienden la Asamblea General o la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores<sup>157</sup>. Entre sus funciones se destacan su cometido de velar por las relaciones de amistad entre los Estados miembros y ayudar en la solución de sus controversias, ejecutar las resoluciones de la Asamblea o de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores que no le fueran encomendadas a otra entidad, formular recomendaciones a la Asamblea General y analizar los informes que le presenten otros órganos de la Organización, entre ellos, la CIDH, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral, el Comité Jurídico Interamericano y la Secretaría General, presentando luego a la Asamblea General las observaciones y recomendaciones que estime en cada caso<sup>158</sup>.

### 2.2.2.3 Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral fue creado en 1996. Depende de la Asamblea General y constituye un foro de diálogo político y técnico para promover acciones conjuntas para el desarrollo y la eliminación de la pobreza<sup>159</sup>. Está compuesto por un representante, a nivel

---

<sup>156</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículo 80.

<sup>157</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículo 82.

<sup>158</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículos 84 y 91

<sup>159</sup> Cfr. Estatuto del Consejo (OEA, Asamblea General, *Estatuto del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral*, 7 de junio de 1996,

## Protección Internacional de los DESC

---

ministerial o equivalente, de cada Estado Miembro de la OEA y celebra reuniones anuales, sin perjuicio de otras especiales o sectoriales para tratar temas específicos artículo<sup>160</sup>. El Consejo tiene también una comisión ejecutiva, formada por las misiones de los Estados miembros de la Organización, que se ocupa de asegurar que sus decisiones se ejecuten de modo coordinado. También crea el Consejo comisiones especializadas que le ayuden en su quehacer. Asimismo, depende de él la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo<sup>161</sup>. El marco de acción del Consejo es definido por mandatos de la Asamblea General. Se concentra en 8 esferas: desarrollo social y generación de empleo productivo; educación; diversificación e integración económicas, apertura comercial y acceso a mercados; desarrollo científico e intercambio y transferencia de tecnología; fortalecimiento de las instituciones democráticas; desarrollo sostenible del turismo; desarrollo sostenible y medio ambiente; cultura.

El Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral tiene importantes funciones en relación al PSS: es el órgano encargado de examinar los informes periódicos que presenten los Estados en relación al cumplimiento del mismo<sup>162</sup>.

---

AG/RES. 1443 (XXVI-O/96), artículos 1 y 2.

<sup>160</sup> Cfr. Estatuto del Consejo, artículo 4.

<sup>161</sup> Cfr. Estatuto del Consejo, artículo 5.

<sup>162</sup> PSS, artículo 19.2 (Si bien esta norma nombra otros órganos –el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura–, los mismos han dejado de existir, siendo reemplazados por el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral). La función mencionada aun no se está cumpliendo. En el año 2005 la Asamblea General aprobó las normas para la confección de informes periódicos, según lo mandaba el artículo 19 del Protocolo de San Salvador (AG/RES. 2074). No obstante, tales normas difieren su operatividad a que el Consejo Permanente apruebe la propuesta que haga la CIDH sobre los indicadores de progreso a utilizar para la evaluación de informes y a que dicho Consejo proponga la composición y funcionamiento del Grupo de Trabajo que analizará los informes (AG/RES. 2074, artículos 2 y 3).



---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

### **2.2.2.4 Comité Jurídico Interamericano**

El Comité Jurídico Interamericano es un órgano técnico formado por 11 juristas. Tiene por función servir de cuerpo consultivo de la OEA en aspectos jurídicos y promover el desarrollo del derecho internacional<sup>163</sup>.

### **2.2.2.5 Organismos Especializados**

Se trata de organismos intergubernamentales creados por acuerdos multilaterales que tienen funciones en materias técnicas de interés común para los Estados. Tienen autonomía técnica, sin perjuicio de que deben tomar en cuenta las recomendaciones de la Asamblea General o los consejos. Presentan informes anuales a la Asamblea General<sup>164</sup>.

De los Organismos Especializados existentes, son relevantes para la materia que nos ocupa los siguientes: la Comisión Interamericana de Mujeres, el Instituto Indigenista Interamericano y el Instituto Interamericano del Niño. Trataremos de ellos a continuación.

### **Comisión Interamericana de Mujeres**

La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), se ocupa de la promoción de los derechos de la mujer y la igualdad de género. Fue establecida en 1928 durante la Sexta Conferencia Internacional Americana, celebrada en La Habana, Cuba. Tiene por misión promover y proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la mujer, a efectos de que pueda gozar de los mismos en condiciones de igualdad con los hombres. Está constituida por una Delegada Titular, por cada Estado miembro. La Asamblea de Delegadas se reúne cada dos años para establecer las políticas y el plan de acción bienal, y elegir al Comité Directivo de siete miembros. Para el cumplimiento de su cometido, entre otras acciones, insta a los

---

<sup>163</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículos 99 y 101.

<sup>164</sup> Cfr. Carta de la OEA, artículos 124, 126 y 127.

## Protección Internacional de los DESC

---

gobiernos a cumplir sus disposiciones u otras emanadas de la Asamblea General o de Conferencias Especializadas y presenta informes a la Asamblea General.

### **Instituto Indigenista Interamericano**

El Instituto Indigenista Interamericano fue creado en 1940 en el Primer Congreso Indigenista Interamericano, realizado en 1940. Luego, en 1942, se suscribió la Convención Internacional Relativa a los Congresos Indigenistas Interamericanos y al Instituto Indigenista Interamericano. “Tiene como objetivos fundamentales la colaboración en la coordinación de políticas indigenistas de los Estados miembros, y promover los trabajos de investigación y capacitación de las personas dedicadas al desarrollo de las comunidades indígenas”<sup>165</sup>. Actualmente esta formado por 16 Estados.

### **Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes**

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes tuvo su origen en 1927, mediante el acuerdo de diez países americanos. Luego, en 1949, se resolvió su incorporación a la OEA, como organismo especializado de la misma. Se encarga de “promover el estudio de los temas relativos a la niñez, adolescencia y familia en las Américas, y de generar instrumentos técnicos que ayuden a solucionar los problemas que los afectan”<sup>166</sup>. Tiene por finalidad primordial “cooperar con los gobiernos de los estados miembros para la promoción del desarrollo de actividades e instrumentos técnicos que contribuyan a la protección integral del niño, niña y adolescentes, y al mejoramiento de la calidad de vida

---

<sup>165</sup> <http://www.indigenista.org/web/>.

<sup>166</sup> Estatuto del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (aprobado por el Consejo Directivo del IIN durante su 79ª Reunión Ordinaria, celebrada los días 25 y 26 de octubre de 2004 en México, D.F. CD/RES. 06 (79-04). El texto de reforma fue considerado, sin objeciones, por el Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos (CP/doc. 3964/04) en su Sesión Ordinaria del 2 de febrero de 2005), artículo 1.

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

de ellos y de sus familias”<sup>167</sup>. Entre sus funciones se halla la de “[p]romover acciones orientadas a privilegiar el interés superior del niño, la niña y el adolescente, como sujetos plenos de derecho”<sup>168</sup>.

### **Órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH)**

#### **2.2.2.6 La Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH)**

La CIDH fue creada en la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en 1959. Al año siguiente, el Consejo de la OEA aprobó el Estatuto de la Comisión y eligió a sus primeros miembros. Posteriormente, en 1966 tal norma fue modificada, permitiendo a la Comisión examinar peticiones individuales. En 1967, mediante la reforma de la Carta de la OEA, se transformó en un organismo principal de la misma. Está formada por 7 miembros independientes, propuestos por los Estados y elegidos por la Asamblea General de la OEA (Estatuto de la CIDH, artículo 3).

Conforme el texto de la Carta de la OEA, en su artículo 106, la CIDH tiene como función principal “promover la observancia y defensa de los derechos humanos y [...] servir como órgano consultivo de la Organización en la materia”. La misma norma establece que “[u]na Convención interamericana sobre derechos humanos determinará la estructura, competencia y procedimiento de dicha Comisión, así como los de los otros órganos encargados de esa materia”. La CADH, suscrita en 1969, realizó tales postulados regulando el funcionamiento de la CIDH y creando la Corte IDH. Posteriormente se sucedieron diversas reformas al Estatuto y al Reglamento de la Comisión, sin variar aspectos sustanciales del esquema descrito.

---

<sup>167</sup> Estatuto del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, artículo 2.

<sup>168</sup> Estatuto del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, artículo 3.b

## Protección Internacional de los DESC

---

Como se observa, la Comisión tiene un doble origen normativo: La Carta de la OEA, que la postula como órgano principal de la misma, y la CADH, que le asigna funciones en relación a ella. De allí que exista un grupo de atribuciones y funciones de la Comisión comunes a todos los Estados miembros de la OEA y otro referido solo a aquellos que hayan ratificado el Pacto de San José. Respecto a estos, la Comisión deberá basar sus pronunciamientos en la DADD y no podrá someter casos particulares a la decisión de la Corte IDH, ni solicitar medidas provisionales a la misma respecto de ellos. Estas facultades sí las tiene en relación a Estados Partes de la CADH, pudiendo además basar sus propios pronunciamientos en dicho texto<sup>169</sup>.

La CIDH tiene amplias facultades referidas a la promoción de los derechos humanos en los países de América: puede formular recomendaciones a los gobiernos, preparar estudios o informes o atender consultas de los Estados, entre otras actividades. Debe, asimismo, presentar un informe anual a la Asamblea General. Más allá de este deber, prepara también informes especiales analizando la situación de determinados países o problemáticas.

Para el adecuado cumplimiento de sus funciones, la CIDH puede crear relatorías o grupos de trabajos. Actualmente existen Relatorías temáticas, cuya labor es atinente, respectivamente, a la libertad de expresión, los derechos de la mujer, trabajadores migratorios y miembros de sus familias, pueblos indígenas y personas privadas de libertad. Además, existe una Unidad sobre defensores y defensoras de derechos humanos.

En el marco de estas facultades, la CIDH puede celebrar audiencias de carácter general, en las que cualquier interesado puede acercarse al órgano informando sobre algún tema específico o sobre la situación de los derechos humanos en uno

---

<sup>169</sup> Ver al respecto los artículos 18, 19 y 20 del Estatuto de la CIDH.

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

o más Estados<sup>170</sup>. Esta posibilidad es frecuentemente utilizada por organizaciones de la sociedad civil.

Más allá de estas competencias generales, la CIDH puede examinar comunicaciones, presentadas por cualquier persona o Estado<sup>171</sup>, en que se alegue la vulneración de derechos humanos por parte de un Estado de la OEA o un grave riesgo de que esto se produzca<sup>172</sup>. En este segundo caso, de considerarlo necesario, la CIDH podrá ordenar al Estado involucrado la adopción de las medidas cautelares que considere pertinentes, a efectos de evitar daños irreparables a las personas amenazadas.

Las peticiones que se presenten a la CIDH pueden aducir la violación a derechos humanos reconocidos en diversos instrumentos pertenecientes al SIDH, entre ellos, la DADD, la CADH, el PSS y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. El trámite se rige por el Estatuto de la Comisión y su Reglamento<sup>173</sup>.

Cuando se recibe una petición, ésta es registrada y se acusa recibo de la misma. Posteriormente, la Secretaría Ejecutiva de la CIDH adelanta una evaluación formal inicial en la que se determina la tramitabilidad de la petición. En el evento de que se ordene dar trámite, se transmite la petición al Estado demandado. A partir de los descargos de las partes, la CIDH decide sobre su admisibilidad. Si se decidiera que una petición es admisible comienza la tramitación sobre el fondo del asunto. Las decisiones sobre admisibilidad, favorables o desfavorables, se hacen públicas y se incluyen en el informe

---

<sup>170</sup> Cfr. Reglamento de la CIDH, artículos 59, 60 y 64.

<sup>171</sup> Hasta ahora ha habido un solo caso tramitado ante el Sistema Interamericano en que un Estado denuncie a otro Estado por violaciones a derechos humanos (CIDH, Informe de Admisibilidad No 11/07, caso 01/01, *Nicaragua vs. Costa Rica*, 8 de marzo de 2007). Este procedimiento está previsto en el artículo 45 de la CADH y en el artículo 48 del Reglamento de la CIDH.

<sup>172</sup> Estatuto y Reglamento de la CIDH, artículos 19 y 20 y 23, 25 y 48, respectivamente.

<sup>173</sup> Reglamento de la CIDH, artículo 23.

## Protección Internacional de los DESC

---

anual que presenta la CIDH a la Asamblea General de la OEA. En el procedimiento sobre el fondo se vuelve a dar a las partes –Estado y peticionarios– oportunidad de que manifiesten sus respectivas posturas sobre la cuestión. Por otra parte, antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, la Comisión se pone a disposición de las partes para intentar una solución amistosa, la cual deberá estar fundada siempre en el respeto a los derechos humanos<sup>174</sup>. Si se arribara a este tipo de solución, la CIDH redacta un informe en que se da cuenta de ello, lo transmite a las partes, lo hace público y lo incluye en su informe anual a la Asamblea General de la OEA. Del mismo modo procede si no hubiera solución amistosa y, al tomar una decisión sobre el fondo del caso, coligiera que no hubo una violación de derechos humanos. En caso contrario, redacta también un informe en que incluye recomendaciones al Estado y lo transmite a este, de modo confidencial. En tal caso, establece un plazo para que el Estado informe sobre la adopción de las recomendaciones y notifica al peticionario del hecho de la transmisión del informe al Estado, al tiempo que inquiriere sobre la posición de aquél respecto del sometimiento del caso a la Corte IDH. Si vencido el plazo la CIDH estimare que no se han cumplido sus recomendaciones, somete el caso a la Corte IDH, salvo resolución fundada en contrario. Si luego de tres meses de transmitido el informe al Estado el asunto no fue solucionado o sometido a la Corte IDH, la CIDH emite un informe definitivo, en que también incluye recomendaciones al Estado. Este informe se transmite a las partes, quienes informan a la CIDH, en los plazos que ella estipule, sobre el cumplimiento de las recomendaciones. Finalmente, la CIDH evalúa el cumplimiento de las recomendaciones y decide si publica el informe definitivo y si lo incluye en su informe anual a la Asamblea General de la OEA.

En relación a Estados que no fueran parte en la CADH, o que no hubieren aceptado la jurisdicción de la Corte IDH,

---

<sup>174</sup> Debe aclararse que el procedimiento de solución amistosa es potestativo y ninguna de las partes tiene el deber de aceptar su iniciación ni de consentir una solución de este tipo.

---

## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

el procedimiento es igual, a excepción de la posibilidad de someter el caso ante este organismo<sup>175</sup>.

La CIDH también tiene la facultad de dictar medidas cautelares. Se trata de un procedimiento rápido en que no se decide sobre la vulneración de un derecho humano sino de evitar que tal hecho se produzca. La CIDH puede actuar a iniciativa propia o por una petición. Si de acuerdo a la información disponible entiende que existe un grave riesgo para las personas, toma la decisión respectiva, solicitando al Estado en cuestión que adopte determinadas medidas a efectos de evitar que el riesgo referido se materialice. En cualquier estado del procedimiento y con posterioridad a la decisión que requiere las medidas, la CIDH puede solicitar información a las partes sobre las mismas. Esta facultad de la CIDH tiene un carácter cautelar tanto como tutelar. Es decir, las medidas a adoptar pueden tender tanto a no frustrar la eficacia de un posterior procedimiento como a cuidar que no se afecten determinados bienes jurídicos protegidos por normas que reconocen derechos humanos, como por ejemplo, la vida o la integridad física de las personas.

### **2.2.2.7 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)**

La Corte IDH, formada por 7 jueces independientes<sup>176</sup>, es un órgano judicial internacional autónomo.

La Corte IDH tiene su base legal en la CADH. Este instrumento brinda las pautas básicas sobre su estructura, funcionamiento y competencia. El Estatuto de la Corte IDH fue adoptado en 1979, año en que comenzó a funcionar. Este órgano tiene por misión, genéricamente, evaluar la adecuación

---

<sup>175</sup> Para mayor detalle sobre este procedimiento, consultar el texto de la CADH, (artículos. 44 a 51), el Estatuto de la CIDH (artículos 19, 20, 23, y 24) y su Reglamento (artículos 26 a 47).

<sup>176</sup> Cfr. CADH, artículo 52.

## Protección Internacional de los DESC

---

de las conductas estatales a lo normado en el Pacto de San José, siendo el máximo interprete autorizado de tal tratado.

Tiene dos tipos de competencia, la contenciosa y la consultiva<sup>177</sup>. Mediante el ejercicio de la primera, puede tratar casos particulares que le someta la CIDH, y emitir una sentencia en que determine si un Estado ha incumplido o no la CADH u otro tratado que le otorgue competencia. En este ultimo caso, puede ordenar las medidas de reparación que considere pertinentes<sup>178</sup>. Si el Estado, a criterio de la Corte IDH, las incumpliera, esta puede informar tal hecho a la Asamblea General de la OEA<sup>179</sup>.

Para la tramitación de un caso ante la Corte IDH es ineludible que la CIDH o un Estado le someta una demanda<sup>180</sup>. Las personas no tienen acceso directo a la Corte IDH. No obstante, una vez iniciado el procedimiento quienes fueran las víctimas, sus familiares o representantes tienen derecho a presentar un escrito coadyuvante de la demanda, denominado de “solicitudes, argumentos y pruebas” y a participar del proceso, estando facultados a alegar y ofrecer prueba. Luego de notificada la demanda al Estado, éste tiene cuatro meses para contestarla por escrito, acto en el que también podrá plantear excepciones preliminares. Estas excepciones tienen por fin aducir cuestiones legales que, de ser fundadas, obstarían –de modo total o parcial, según el caso– la posibilidad de que la Corte IDH dicte una sentencia sobre el fondo del asunto. No obstante, la presentación de ellas no suspende el procedimiento. Las demás partes tienen un plazo de 30 días para responderlas, si así lo desean y la Corte IDH puede decidir sobre su procedencia en la misma resolución en que decide sobre el fondo del asunto, o en una separada, quedando tal opción a

---

<sup>177</sup> Cfr. CADH, artículos 61 a 63 y 64, respectivamente.

<sup>178</sup> Cfr. CADH, artículo 63.1.

<sup>179</sup> Cfr. CADH, artículo 65.

<sup>180</sup> En la práctica del SIDH, ha sido siempre la CIDH la que incoa el procedimiento.



## Sistema Universal y Sistema Interamericano

---

su arbitrio. Luego de contestada la demanda se abre la etapa oral del procedimiento. La misma consiste en una o varias audiencias en que la Corte IDH recibe testimonios y pericias de modo oral y escucha los alegatos de las partes expresados del mismo modo. Luego de producidas todas las audiencias, las partes pueden acercarse a la Corte IDH por escrito sus alegatos finales. Posteriormente, el Tribunal dicta sentencia. En ella puede decidir que hubo una violación a derechos humanos reconocidos en tratados que le confieran competencia, o que no la hubo. En el primer caso ordena al Estado las medidas de reparación que considere pertinentes, pudiendo hacerlo en la misma resolución o en una posterior, si lo considera adecuado. Estas sentencias no son cuestionables, sólo puede, con posterioridad a su emisión, plantearse una demanda de interpretación, para que la Corte IDH aclare términos de la decisión que hayan suscitado dudas. La Corte IDH supervisa el cumplimiento de sus decisiones y, si decide que el Estado no las ha cumplido, informa tal hecho a la OEA<sup>181</sup>.

Dentro de la competencia contenciosa se encuentra la facultad de la Corte IDH de ordenar, también a solicitud de la CIDH, medidas provisionales<sup>182</sup>. En este caso no se trata de dilucidar si se violó el Pacto de San José, sino de, frente a situaciones graves y urgentes, conminar a un Estado a realizar acciones tendientes a asegurar la observancia de los derechos humanos de personas que se encontraran en riesgo de sufrir menoscabos a los mismos.

En cuanto a la competencia consultiva, la misma se trata de la facultad de la Corte IDH de pronunciarse, a pedido de cualquier Estado miembro de la OEA o de sus órganos, sobre “la interpretación de [la CADH] u otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados

---

<sup>181</sup> Sobre este procedimiento, ver los textos de la CADH (artículos 61 a 69), del Estatuto de la Corte IDH (artículos 22 a 25) y del Reglamento de la Corte IDH (artículos 32 a 59).

<sup>182</sup> Cfr. CADH, artículo 63. 2.

## Protección Internacional de los DESC

---

Americanos”<sup>183</sup>. Asimismo, los Estados pueden solicitar a la Corte IDH opinión sobre la compatibilidad de tales instrumentos y sus leyes<sup>184</sup>.

### 3. Obligaciones de los estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales

El entendimiento de cuáles son los deberes de los Estados sirve como guía para la formulación, ejecución y control de políticas públicas. Como hemos visto, existen opiniones que han negado que los DESC tengan como correlato verdaderas obligaciones y, consecuentemente, que sean derechos en el estricto sentido del término. Señalan, en general, que los deberes estatales respecto de ellos tienen un alto grado de indeterminación y se ejecutan mediante acciones positivas que requieren la erogación de recursos. Se colige de esta postura que la satisfacción de estos derechos sería exclusivamente una cuestión política, no jurídica<sup>185</sup>.

Frecuentemente, se asocian los derechos civiles y políticos a obligaciones de abstención y de resultado y, por el contrario, los DESC a deberes positivos y de mera conducta o medio. De este modo, los derechos civiles y políticos encontrarían satisfacción mediante un no hacer de los Estados que aseguraría, como resultado, el disfrute del derecho. Serían ejemplos de ello, el no impedir que las personas se expresen para garantizar la libertad de expresión, ni impedir que hombres y mujeres se trasladen de un lugar a otro, para asegurar la libertad de circulación, etc. Por el contrario, los DESC, para ser satisfechos, requerirían solo de obligaciones de hacer a cargo de los Estados: proveer servicios médicos para satisfacer el derecho a la salud, financiar la ejecución de planes de vivienda, para cumplir el derecho a la

---

<sup>183</sup> CADH, artículo 64.1.

<sup>184</sup> Cfr. CADH, artículo 64.2.

<sup>185</sup> Ver, respecto a estas opiniones, la exposición que de ellas hacen Víctor Abramovich y Christian Courtis, en el capítulo 1 de su obra *Los derechos sociales como derechos exigibles*, pp. 19 a 64.