

## A manera de conclusión...<sup>1</sup>

En el contexto del VI Curso Interamericano de Sociedad Civil, y a partir de las discusiones realizadas en las sesiones plenarios por parte de las personas participantes y los especialistas temáticos, se identificaron cuatro actores claves para la protección y judicialización de los DESC. A pesar de que cada uno de los derechos estudiados tenía su propia especificidad, en todos los casos se resaltaba el papel fundamental de estos cuatro actores: los Estados, el Sistema Interamericano, las entidades de la Sociedad Civil y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

El equipo académico del VI Curso Interamericano ha recopilado en este apartado, a modo de conclusiones, las principales recomendaciones que se le hacen a estos cuatro actores.

### Estado

El Estado es reconocido como el instrumento fundamental para garantizar la protección de los derechos de las personas. Sin embargo, se reconoce que existe una tendencia actual

---

<sup>1</sup> Elaborado por Gilda Pacheco, Wajiha Sasa, Carolina Baltodano y Maylin Cordero, del Departamento Entidades de la Sociedad Civil, IIDH.

a no reconocer la protección de los derechos de una manera interdependiente.

Dicho proceso ha conducido muchas veces, como lo muestran las experiencias aquí sistematizadas, a que los Estados tomen una actitud ajena a su legitimidad constitucional y no actúen en la línea de la protección y el respeto de los derechos, que es su razón de ser. Esto obedece en muchos casos, tanto a una autorrestricción del Estado —al optar por un modelo distinto— como a factores específicos de poder que lo presionan y empujan hacia derroteros distintos a los de su propósito constitucional.

Esta situación obliga a un debate sobre la relación entre democracia y derechos humanos, dos elementos que integran y definen el Estado moderno, en cuyo centro se sitúa una evaluación de la calidad del modelo democrático en función de su capacidad para proteger estos derechos.

Asimismo esta incapacidad de los Estados por asumir su rol de protector de los derechos ha obligado a que grupos de defensa de los derechos humanos se hayan hecho cargo de muchas de las acciones que algunos Estados no hacen o deberían hacer, compensando así su ineficacia e ineffectividad. Ante este hecho cabe preguntarse cómo hacer para promover que los Estados asuman su responsabilidad garante de los derechos.

### ***Recomendaciones de los grupos para que el Estado cumpla su rol en el momento actual en materia de protección de los DESC***

1. Los Estados deben superar el viejo debate sobre la separación entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales. Asimismo, acorde con las vías de interpretación de la Convención Americana de Derechos

---

A manera de conclusión

---

Humanos, deben establecer mecanismos de reclamación de los DESC e impulsar su justiciabilidad. Para esto se hace necesario establecer medidas de protección ante las nuevas coyunturas y los nuevos contextos políticos en la región.

2. Los Estados deben velar por que sus normas constitucionales favorezcan la recepción y utilización de instrumentos internacionales. Para proyectar el derecho internacional en el derecho interno se hace necesario un diálogo jurisprudencial que a través de la recepción de precedentes internacionales impacte en las normas, las leyes y el diseño institucional. Del mismo modo, es preciso trabajar en el fomento de una cultura de cumplimiento y respeto del derecho internacional con todas las autoridades públicas involucradas y comprometerse con la rendición de cuentas en relación con la protección y garantía de los DESC.
3. Los Estados, en concordancia con la necesidad de fomentar una cultura de respeto al derecho internacional, deben facilitar y promover la capacitación a funcionarios públicos en materia de DDHH en general y DESC en particular. Esta capacitación debe ir encaminada por un lado, a lograr una visión integral de los derechos humanos, su tratamiento y protección; y por otra parte, a establecer la responsabilidad estatal y señalar a los actores específicos en la toma de decisiones y puesta en práctica de las acciones recomendadas por los órganos del Sistema Interamericano.
4. Los Estados deben explorar cuál es el mejor diseño institucional para una adecuada inspección, vigilancia y control sobre funcionarios y funcionarias, que permita un mayor

nivel de conciencia y el fomento de una cultura de exigibilidad y vigencia de los DESC. De esta manera reconocerían tanto su responsabilidad en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, como en el cumplimiento del deber de garantía de los derechos que los Estados asumen al ratificar la Convención Americana, lo que significa prevenir las violaciones que cometan particulares o el mismo Estado, ofrecer mecanismos institucionales para combatir la impunidad y reparar a las víctimas.

5. Los Estados, para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, deben promover políticas públicas con un enfoque de derechos. Estas políticas deben estructurarse para favorecer e impulsar la inclusión de los grupos en situación de vulnerabilidad; deben tomar en consideración el cumplimiento del Protocolo de San Salvador y deben tener un impacto efectivo en la realización de los DESC. Para esto es preciso que los Estados establezcan y respeten los indicadores de derechos y los indicadores para evaluar el cumplimiento progresivo de los DESC.
6. Los Estados deben comprometerse con el principio de no regresividad, por lo que sus políticas públicas deben perseguir objetivos compatibles con la Convención Americana. Cuando un Estado retrocede en una determinada política pública en relación con la garantía y protección de los derechos, debe argumentar una finalidad compatible con la Convención para justificar esa regresión; debe demostrar que no existen mecanismos menos lesivos para impactar

los derechos en el caso concreto, y debe evidenciar la proporcionalidad de esa medida.

## **Sistema Interamericano**

Las principales reflexiones y recomendaciones extraídas de los debates de los grupos participantes en el VI Curso respecto al Sistema Interamericano, toman como punto de partida los avances que ha realizado el Sistema en torno a la protección y justiciabilidad de los DESC, específicamente en relación con las reparaciones y el cumplimiento de las sentencias.

Los orígenes históricos de los DESC en la Convención Americana se relacionan con un contexto complejo que obligó a una fórmula de transacción política, la cual se expresa en el artículo 26 de la CADH. A partir de los años noventa, el Sistema comienza a ser retado con casos que tienen una perspectiva distinta, que incluyen temas de naturaleza económica, social y cultural, aunque de alguna manera se presentan encubiertos a través de derechos civiles y políticos.

Aunque en el Sistema persiste la tensión en torno a la integralidad de los derechos, se han dado pasos significativos en medio de escenarios bastante difíciles. A lo largo del curso, fueron tanto los avances como las limitaciones y los retrocesos, los que generaron reflexiones y recomendaciones respecto al Sistema Interamericano, como se reseña a continuación.

### ***Reflexiones y recomendaciones respecto a los avances***

En 1999, la Comisión reconoció de manera explícita el derecho a la salud como derecho derivado del artículo 26, en informes de casos de personas que viven con VIH.

El Protocolo de San Salvador protegió el derecho a la educación y el derecho a la sindicalización.

Las vías de interpretación de la Convención Americana, acordes con el principio de interpretación más favorable a la persona humana, obligan a una interpretación de *efecto útil*, es decir, basada no en el consenso político del momento en el que fueron creadas las convenciones, sino en la realidad del momento en el que estas tienen que ser aplicadas. Esta visión diferente de la Convención permite impulsar la exigibilidad directa de los derechos sociales a partir del artículo 26 de la Convención Americana.

El caso Villagrán Morales –“Los Niños de la calle” contra Guatemala– constituye un precedente muy valioso en la Corte pues analiza el derecho a la vida en un sentido amplio, vinculado no solo con el hecho de estar vivo, sino con tener una calidad de vida digna y adecuada. Con esto se abrió la posibilidad de una visión más holística de los derechos y resulta de particular importancia en términos de derechos sociales y de pobreza, vislumbrándose como un criterio relevante para la exigibilidad de casos hacia futuro. Se recomienda por tanto, impulsar la categoría de proyecto de vida para la exigibilidad de los derechos sociales.

El caso Yakye Axa contra Paraguay supone avances en materia de estándares interpretativos, pues la Corte apela a una progresividad en el sentido de una mayor exigibilidad de los derechos. Así, el derecho a la vida se vincula con el artículo 26 de la CADH, pero también con el artículo 10 del Protocolo de San Salvador sobre derecho a la salud; con el artículo 11 sobre medio ambiente sano; con el 12 sobre derecho a la alimentación; con el 13 sobre derecho a la educación; con el 14, relacionado con los beneficios de la cultura, así como con las disposi-

ciones pertinentes del Convenio 169 de la OIT. De esta manera se constata un avance en materia de estándares interpretativos que permite un diálogo entre los estándares del Sistema Interamericano, los del Sistema de Naciones Unidas, particularmente con la Organización Internacional del Trabajo, así como con referentes de los sistemas nacionales, para conformar una unidad de protección.

### *Reflexiones y recomendaciones respecto a las limitaciones*

El Sistema presenta limitaciones especialmente relacionadas con problemas de efectividad en el cumplimiento de las sentencias. En este sentido, es necesario buscar mecanismos políticos que estimulen su efectividad.

La Convención Americana, por circunstancias históricas, ha tenido una interpretación algo restrictiva respecto a la posibilidad de reclamaciones directas de derechos económicos, sociales y culturales. Si bien han existido reclamaciones de carácter valioso frente a derechos civiles y políticos, un importante número de informes tienden a no reconocer la posibilidad de exigibilidad directa de los derechos sociales. En el caso de los Cinco pensionistas contra Perú, por ejemplo, la Corte acepta que el artículo 26 abre un escenario para el análisis de los DESC, pero al mismo tiempo se afirma que la progresividad de los mismos no se puede analizar bajo la luz de la experiencia individual de tres o cuatro personas, con el argumento de que no son representativas de un problema generalizado a nivel nacional.

La Corte, a pesar de lo anterior, ha manifestado una importante sensibilidad al reconocer los problemas económicos, sociales y culturales, especialmente por la vía de reparaciones

concretas; en particular, tratándose de poblaciones que pueden estar en una situación de especial vulnerabilidad, o que requieren una atención especial o mejorada; es el caso de menores de edad reclusos en centros de detención o en casos relacionados con pueblos indígenas. En su jurisprudencia, la Corte ha ratificado un enfoque de interpretación amplia de los derechos civiles para permitir, a través de ellos, el análisis de obligaciones positivas relacionadas con derechos sociales, como es el caso del Instituto de Reeducción del Menor.

### *Reflexiones y recomendaciones respecto a los desafíos*

Es necesario afinar metodologías jurídicas y ensayar nuevas vías de interpretación, a fin de aprovechar de la mejor manera el escenario de litigio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Deben impulsarse al máximo las potencialidades que tiene el Sistema Interamericano, por ejemplo hacer posible la judicialización de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador para lo cual deben enfrentarse las restricciones normativas. En los escenarios políticos hay mucho camino que recorrer respecto a generar instrumentos y pronunciamientos internacionales que fortalezcan esta exigibilidad judicial a nivel interno.

Se requiere seguir impulsando la exigibilidad de los derechos sociales en el Sistema Interamericano, en las áreas del proyecto de vida y la calidad de vida; y en la interacción entre derechos civiles y derechos sociales.

En el ámbito de la Comisión Interamericana, se recomienda dar seguimiento a la propuesta de indicadores de pro-

greso, para que los Estados presenten sus informes de cumplimiento del Protocolo de San Salvador

Es importante aprovechar la oportunidad de incorporar todos los estándares positivos para enriquecer el litigio de nuevos casos.

La conjugación del mayor número de estrategias puede ir demarcando formas de exigibilidad indirecta de los derechos sociales que pueden contribuir estratégicamente para impulsar la exigibilidad directa.

## **Entidades de derechos humanos**

Los principales retos que se definieron en el VI Curso para organizaciones de derechos humanos en la exigibilidad de los DESC, giran en torno al establecimiento de escenarios de exigibilidad, acciones específicas de protección y monitoreo de los derechos económicos, sociales y culturales, sin suplantar las funciones que deben asumir los Estados. El cumplimiento de un rol fiscalizador, de monitoreo y de evaluación no debe orientarse a compensar las deficiencias estatales en la garantía de esos derechos. Por el contrario, estas entidades deben convertirse en un catalizador de las acciones estatales.

Además de ese rol, las organizaciones de derechos humanos están llamadas a concertar y compartir agendas con el Estado en relación con políticas públicas, programas estatales, procesos de concertación y planes, que logren la incidencia con enfoque de derechos humanos, de interculturalidad y de género, entre otros.

## *Desafíos y recomendaciones para las organizaciones de derechos humanos*

1. Promover espacios de articulación entre entidades de la sociedad civil para logros estratégicos.
2. Consensuar agendas de trabajo entre las organizaciones que faciliten la protección y el logro de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, de la misma forma que en el pasado se logró para la protección de los derechos civiles y políticos. Para lograr esa meta se recomiendan, por ejemplo, acciones solidarias y estrategias de presión adecuadas que propicien procesos de litigio internacional estratégicos con repercusiones positivas en la protección y exigibilidad de los derechos en diversos países.
3. Realizar luchas sociales para el logro de instrumentos internacionales, pues detrás de cada instrumento internacional hay una lucha social. Estas luchas por lo general son muy dinámicas y demandan interacciones de diversos sectores como Estados, sociedad civil, organizaciones intergubernamentales, internacionales, etcétera. El desafío es lograr que las luchas no se desdibujen una vez que el instrumento se ha conseguido, y que más bien se transformen en luchas por la exigibilidad del cumplimiento del instrumento. Esto, considerando que el instrumento no es un fin en sí mismo sino un medio para alcanzar el respeto a los derechos.
4. Sistematizar y difundir experiencias de buenas prácticas en la exigibilidad de los DESC, sintetizando el desarrollo conceptual que le da sustento. Sin un desarrollo conceptual, el

trabajo tendría debilidades profundas. Esta dinámica entre el avance teórico-conceptual y la práctica hace más potente la exigibilidad y permite impactar de una manera más integral. Otro desafío en este punto, es que se debe considerar que los contextos cambian y exigen una adecuación de las estrategias, por lo que se requieren modalidades creativas, flexibles y novedosas.

5. Realizar nuevas alianzas con grupos que persiguen metas similares de protección. Se menciona el caso de los sindicatos dado que existe cierta rigidez en la relación entre las organizaciones de protección de derechos humanos y un sujeto político-social tradicional como es el sindicato. Por ello, intentar un acercamiento de agendas y mantener una acción permanente, muchas veces puede resultar complejo. Las organizaciones de derechos humanos enfrentan el desafío de lograr diálogos políticos permanentes y cotidianos, así como acuerdos, que generen una sinergia particular, que permita avanzar dentro de las diversidades y las discrepancias de discurso que puedan existir y que facilite una alianza en la exigibilidad de los derechos.
6. Crear estrategias con impactos concretos de exigibilidad de los DESC. En el pasado, los organismos de derechos humanos y el movimiento social en general, tenían un tópico común muy definido: la protección férrea de los derechos civiles y políticos, y particularmente el combate a graves violaciones de estos derechos. Actualmente se convoca otro tipo de agenda que atañe a las relaciones económicas y sociales dentro del Estado. Por ello se presenta el reto de propiciar la construcción de ciudadanía en el proceso de

exigibilidad y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, y de todos los derechos de manera interdependiente e indivisible; y esto tomando en cuenta que el tema de los derechos tiene que ver con las posibilidades de exigirlos o de no exigirlos; y de lograr diferenciar claramente entre las políticas asistencialistas y aquellas con enfoque de derechos.

7. Crear mecanismos para monitorear indicadores. El desafío es lograr que la sociedad civil participe en delimitar y monitorear los indicadores necesarios para cumplir los derechos sociales. Se trata de tener la capacidad de recoger la experiencia práctica y lograr su difusión, con el fin de contribuir a lograr una operativización real de las diversas estrategias.
8. Promover vínculos entre responsabilidad social y la sociedad civil en el contexto de la protección de los DESC. Motivar un debate conceptual sobre los alcances de la responsabilidad individual cuando hablamos de la protección de estos derechos, es un desafío actual de las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil. En el caso de las empresas, constituye un reto lograr que la responsabilidad social vaya más allá de los estándares de cumplimiento de las obligaciones jurídicas esenciales.
9. Promover la seguridad y prevenir la estigmatización. En la actualidad, las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil se enfrentan al reto de prevenir la estigmatización por parte de diversos sectores que puede generar contextos de violencia, por ejemplo contra los defensores de

derechos humanos o mediante la criminalización de la protesta social. En este punto el desafío concreto es justamente la exigibilidad y defensa de los derechos sociales.

10. Hacer que la rendición de cuentas sea parte de las agendas de las organizaciones de la sociedad civil es también un desafío cuyo objetivo se dirige a evitar la estigmatización relacionada con el uso de los recursos.
11. Lograr que las organizaciones de derechos humanos reconozcan la diversidad de la llamada sociedad civil sin estigmatizar a ningún grupo, de modo que ningún sector se apropie o trate de apropiarse de la representatividad de la sociedad civil. Esto debe lograrse tomando en cuenta que la llamada sociedad civil es algo complejo, dinámico y que tiene muchas actorías de muy distinto nivel. Hablamos de un tejido social que se va enriqueciendo constantemente.

## **Instituto Interamericano de Derechos Humanos**

Todas las recomendaciones al IIDH parten de un reconocimiento a su rol privilegiado para poner a dialogar a diversos actores en forma estratégica. Existe coincidencia en que su identidad es muy clara, muy específica, pues se le define como el brazo promocional, educativo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Se destaca de manera especial su capacidad de interlocución con actores tan diversos como representantes del Estado, la sociedad civil y de los órganos del Sistema, y se reconoce que si bien las propuestas formuladas a este Instituto son complejas y difíciles, no se consideran imposibles, pues se sustentan en otras iniciativas interamericanas similares impulsadas por el IIDH con

probados impactos. El desafío ahora es como hacer avanzar la protección y defensa de los DESC, preocupación claramente reflejada en su nuevo marco institucional y al respecto se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Dinamizar un proceso de reflexión sobre el alcance y contenido de la democracia y su vínculo con los DESC. Para lograrlo se propone que el IIDH incremente los espacios de debates y propuestas sobre los alcances de la democracia, el rol de la Carta Democrática Interamericana, sus definiciones y la vinculación entre derechos económicos, sociales y culturales como condición de vigencia de la democracia. Estos debates se deben realizar desde la perspectiva académica, jurídica y multidisciplinaria.
2. Impulsar interpretaciones de la Convención Americana favorables a los derechos sociales. Continuar y fortalecer iniciativas que promuevan tanto la exigibilidad indirecta como la exigibilidad directa de los derechos económicos, sociales y culturales. El Protocolo de San Salvador debe ser un referente, pero no el único. Un importante desafío está en la Convención Americana misma, entendida no como un tratado exclusivo de derechos civiles y políticos, sino de derechos humanos.
3. Realizar aportes conceptuales en interlocución con las contrapartes de exigibilidad de los DESC a nivel nacional. Fortalecer el proceso, de hecho ya iniciado, de ampliar el marco conceptual y la elaboración de definiciones del contenido básico de los derechos sociales, entendido este como aquello que articula lo mejor de la doctrina internacional

con lo mejor de la doctrina local en los casos específicos. Todo ello en torno a aquellas obligaciones básicas que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha desarrollado respecto a algunos de los derechos sociales y de la institucionalidad necesaria para su protección. A lo anterior se suma la retroalimentación con las experiencias nacionales.

4. Incrementar la sistematización y difusión la jurisprudencia sobre los DESC. Se destaca la importancia de que en el libro que la Corte Interamericana del DDHH, el Instituto de Investigaciones de la UNAM, y el IIDH publican periódicamente –*Diálogo Jurisprudencial*–, alguno de los números se focalice en los derechos sociales contemplando no solo el diálogo jurisprudencial del poder judicial, sino también los precedentes generados por experiencias de exigibilidad y monitoreo en la protección de este tipo de derechos.
5. Apoyar académicamente la formulación de peticiones a la Comisión IDH sobre DESC. Para ello se recomienda que el IIDH, a través de su rol académico, promueva la presentación de casos relativos a los DESC ante la Comisión IDH, en función de las previas experiencias exitosas que ha adelantado en casos relativos a los DESC, en coordinación con diversas entidades civiles, como son los de discriminación de género, prácticas de racismo, así como en el apoyo psicosocial a víctimas de tortura que litigan sus casos ante el SI. En función de esta expertise, se recomienda replicar una estrategia similar para la asesoría académica en la judicialización de casos vinculados con violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales.

6. Impulsar espacios de formación en metodologías interdisciplinarias a organizaciones litigantes ante el SI, para que brinden adecuado soporte a las víctimas en los procesos judiciales. En este sentido, el IIDH ha venido promoviendo la implementación de estrategias psicojurídicas en el litigio de violaciones graves a los derechos humanos, de tal manera que dicho acervo documental y metodológico puede ser utilizado para la promoción de un apoyo integral a las víctimas en casos que atañan a los derechos económicos, sociales y culturales. Ello contribuiría a un mejor abordaje de los casos, en términos jurídicos y humanos, al mismo tiempo que puede favorecer el establecimiento de reparaciones integrales.
  
7. Incorporar más información y formación sobre las Opiniones Consultivas en los cursos de capacitación del IIDH. Si bien se precisa que someter a la Corte Interamericana de DDHH este tipo de consultas no es un tema propiamente del Instituto —ya que compete a la Comisión Interamericana y a los propios Estados— se considera importante que el IIDH incorpore más información y formación sobre este recurso en sus actividades. Esta recomendación se basa en el hecho de que una parte importante de las opiniones consultivas han sido fruto de diversas formas de activismo por parte de organizaciones especializadas que han situado diversos temas en la agenda de los órganos del sistema. En consecuencia, se considera estratégico el impulso de esta jurisdicción en forma complementaria al litigio de casos contenciosos.

8. Fomentar en sus cursos la interacción del derecho internacional con el derecho interno. En este aspecto y a partir de la realización de este Curso, se destaca la capacidad del IIDH para propiciar en espacios similares, experiencias formativas y acciones concretas que faciliten el diálogo y la interrelación entre el derecho internacional y el derecho interno. Esta interacción es posible, como una relación dialéctica en la que ambas partes pueden ser impactadas y enriquecidas por las experiencias realizadas en la otra. En este sentido, este encuentro permitió conocer cómo tribunales nacionales y movimientos sociales rompieron restricciones normativas para garantizar la exigibilidad de los derechos sociales demostrando una clara concordancia con el derecho internacional; pero al mismo tiempo, esa garantía de la exigibilidad de los DESC vino a romper con tradiciones culturales de poca exigibilidad de los derechos sociales, impactando a su vez el derecho interno y la necesidad de fortalecer la cultura de respeto de los derechos sociales.
  
9. Replicar en otros cursos del IIDH este tipo de metodología, pues se reconoce que la propuesta del VI Curso Interamericano se suma a otras actividades formativas institucionales que dan un punto de inflexión en el proceso educativo tradicional del Instituto. En este Curso se logró un buen equilibrio entre el debate académico y político y se puso en práctica una poderosa virtud educativa: al convertir el curso mismo y a las personas participantes —que tradicionalmente cumplen un rol pasivo—, en las protagonistas y dueñas de la dinámica del encuentro. Asimismo, la convocatoria y el proceso de selección demandó a las organizaciones interesadas trabajar en la reflexión, análisis y

sistematización de su propia experiencia y tomar conciencia del fuerte impacto que tienen sus acciones, así como la importancia de establecer redes con otras organizaciones interamericanas que realizan acciones de protección y exigibilidad de los DESC similares. En este sentido estas iniciativas deben fortalecerse.

A través de todas las reflexiones y recomendaciones anteriores y del planteamiento de posibles respuestas para enfrentar los desafíos y limitaciones que se le plantean a las organizaciones de derechos humanos para la promoción y defensa de los DESC, queda en evidencia no solo la importancia de promover la protección interdependiente junto con los derechos civiles y políticos, sino además, la urgencia de articular esfuerzos entre los diferentes actores involucrados en esta ardua tarea, reconociendo siempre que las víctimas de violaciones a los derechos humanos son el centro, el motor y la razón de ser última del trabajo en defensa de los derechos humanos.