

La protección de derechos sociales en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*

*Flávia Piovesan***

*Mariela Morales Antoniazzi****

*Julia Cortez da Cunha Cruz*****

I. INTRODUCCIÓN: CONTEXTO Y PREMISAS

1.1. Derechos humanos: un concepto holístico e integral

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH, Declaración Universal) de 1948, inauguró el concepto contem-

* Este texto se ha publicado previamente como “The Protection of Social Rights in the Inter-American Commission of Human Rights”, en Binder, Cristina *et al.* (eds.), *Research Handbook on International Law and Social Rights*. (2019, en prensa). La traducción estuvo a cargo de Julia Cortez da Cunha Cruz y fue revisada por Cecilia Colello (Facultad de Derecho, UBA).

** Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y profesora de Derecho Constitucional y Derechos Humanos en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo (PUC-SP). Fue becaria visitante en el Centro David Rockefeller para Estudios Latinoamericanos (DRCLAS) en la Universidad de Harvard (2018); profesora visitante en el Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público (MPIL, 2008-2018); investigadora de la Fundación Humboldt Georg Forster en el MPIL (2009-2014); becaria de derechos humanos en el Centro de Estudios Brasileños de la Universidad de Oxford (2005), y miembro visitante en el Programa de Derechos Humanos, Harvard Law School (1995). Fue miembro del Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Implementación del Derecho al Desarrollo y del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos que monitorea el Protocolo de San Salvador.

*** Investigadora principal en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional Público en Heidelberg, Alemania.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

poráneo de derechos humanos. Esta reconoce que el derecho a la dignidad es intrínseco a la condición humana y que la única condición para ser titular de derechos es ser una persona. La Declaración también abrió el camino para la internacionalización de la protección de derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, libertad, igualdad, salud, educación, trabajo y seguridad social. Tales derechos han sido proclamados como indivisibles, interdependientes e interrelacionados, sin ninguna jerarquía entre derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.¹

En los 70 años posteriores, ese abordaje holístico ha sido reafirmado en muchas ocasiones. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) reconocen que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, así como de sus derechos económicos, sociales y culturales”. La Proclamación de Teherán de 1968 y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 también realzan que los derechos humanos son indivisibles, y en 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena llamó a la comunidad internacional a “tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.²

Abogada por la Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, Venezuela. *Magister Legum* por la Universidad de Heidelberg, Alemania y doctora en Derecho por la Universidad de Fráncfort del Meno, Alemania. Profesora visitante en varias universidades latinoamericanas y vicepresidenta de la sección alemana del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Coordina el proyecto *Ius Constitutionale Commune* en América Latina (IC-CAL) en el MPIL.

**** Es abogada de la organización no gubernamental Conectas Derechos Humanos. Obtuvo un LLM en la Escuela de Derecho de Harvard, así como una Maestría en Derecho Internacional y una Licenciatura en Derecho en la Universidad de São Paulo. También ha sido investigadora en el Centro de Derechos Humanos y Empresas de la Fundação Getulio Vargas.

¹ Piovesan, Flávia, *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo, Saraiva, 2018, p. 3.

² ONU, Vienna Declaration and Programme of Action, de 25 de junio de 1993, UN Doc A/CONF.157/23.

La protección de derechos sociales en la CIDH

Bajo este enfoque integral y holístico, todos los derechos humanos, incluidos los civiles y políticos (DCP) así como los económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), son interdependientes e indivisibles. Son interdependientes porque solo reconociendo todos los derechos humanos se puede garantizar la existencia real de cada uno de ellos.³ Las libertades públicas son inocuas si los individuos no tienen condiciones materiales para ejercerlas, por tanto, la implementación de los DESCAs transforma las garantías formales de los DCP en derechos sustanciales.⁴ Por otro lado, los DCP permiten a las personas exigir el mejoramiento de sus condiciones de vida y garantizar que puedan trabajar por la realización de los DESCAs sin interferencias arbitrarias.

Los derechos humanos también son indivisibles, lo que significa que no debe haber ninguna separación, categorización o jerarquía entre ellos a efectos de su respeto, protección y garantía.⁵ De hecho, muchos tratados internacionales incluyen la protección tanto de los DCP como de los DESCAs.⁶

Sin embargo, durante el siglo xx, hubo una separación marcada entre los DESCAs y los DCP. En 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas encargó a la Comisión de Derechos Humanos de la ONU la elaboración de un tratado que crearía obligaciones vinculantes basadas en los derechos proclamados por la Declaración Universal. En cambio, los Estados de la Comisión propusieron la creación de dos tratados: el PIDCP y el PIDESC. Estas convenciones tienen características diferentes y procedimientos de monitoreo propios.⁷

³ Gros Espiell, Hector, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano*, Madrid, Libro libre, 1986, pp. 16 y 17.

⁴ Lafer, Celso, *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988, p. 127.

⁵ Corte IDH. *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de mayo de 2013. Serie C, núm. 261. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párr. 24.

⁶ Para un ejemplo reciente, véase Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada el 15 de junio de 2015.

⁷ Durante muchos años no existió un mecanismo de queja individual por violaciones del PIDESC, lo que provocó llamados por más simetría entre los

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

La historia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) es parte de este contexto más amplio. Incluso antes de la Declaración Universal, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) proclamó una amplia relación de derechos, que incluye derechos sociales como la salud⁸ y la educación.⁹ Sin embargo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) no sigue un camino similar. Proclama los DCP en detalle, pero incluye una sola mención general a los derechos económicos, sociales y culturales, protegiendo su desarrollo progresivo.

Veinte años después de la Convención Americana, los Estados de la región adoptaron un Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el Protocolo de San Salvador. El Protocolo complementa la Convención, estableciendo un rol integral de derechos sociales, incluidos los derechos sociales, económicos, culturales y ambientales. También determina que el derecho a la educación y el derecho a sindicalizarse están sujetos al mecanismo de petición individual del SIDH. Por tanto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) pueden analizar las peticiones sobre violaciones de estos dos DESCAs, siempre que se cumplan todas las demás condiciones jurisdiccionales. Otros derechos proclamados por el Protocolo de San Salvador son monitoreados por medio de informes periódicos.

En las últimas décadas, la Comisión Interamericana ha trabajado por la realización de derechos sociales a través de informes, audiencias temáticas y actividades promocionales. Junto a estas actividades, se ha producido un largo debate sobre si y cómo la Comisión debe analizar derechos sociales en su mecanismo de peticiones individuales. Asimismo, la protección de los derechos sociales por parte de la Corte Interamericana ha sido un tema de discusión constante. Ambas instituciones se adhieren a la vi-

dos pactos. Este problema se resolvió finalmente con la adopción del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 2008, que creó un mecanismo de peticiones individuales.

⁸ Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (DADDH), OAS Res XXX, adoptada por la Novena Conferencia Internacional de Estados Americanos, (1948). OEA/Ser L V/II.82 Doc 6 Rev 1, 17 (1992), art. XI.

⁹ *Ibidem*, art. XII.

La protección de derechos sociales en la CIDH

sión integral y holística de los derechos humanos. Sin embargo, la operacionalización de este concepto ha cambiado y evolucionado con el tiempo.

1.2. Derechos sociales e interseccionalidad

Complementando la indivisibilidad, la noción contemporánea de derechos humanos abarca también la universalidad. La naturaleza universal de los derechos humanos se refiere a la extensión de la protección: abarca a todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, etnia, clase, género, orientación sexual o cualquier otra condición. Esta noción es fundamental para el derecho internacional de los derechos humanos y está consagrada por los principios de igualdad y no discriminación. De hecho, según la Corte Interamericana, toda la estructura legal del orden público nacional e internacional se basa en los principios de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación.¹⁰ Son principios fundamentales que permean todas las normas internacionales de derechos humanos.¹¹

En consecuencia, en el ámbito de los derechos sociales, los Estados tienen el deber de garantizar su ejercicio “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”¹² Dado que la discriminación es compleja, garantizar el disfrute equitativo de los derechos sociales requiere una visión integral de si estos derechos son igualmente accesibles para diferentes grupos. Bajo ciertas circunstancias, una política pública uniforme (que se aplica por igual a todos) será insuficiente y requerirá medidas dirigidas a las causas y consecuencias de la discrimi-

¹⁰ Corte IDH. OC-18/03. Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Opinión consultiva de 17 septiembre de 2003. Serie A, núm. 18, párr. 101.

¹¹ *Idem*. Es por eso que la Corte IDH considera que la no discriminación es una norma *jus cogens*.

¹² PIDESC, adoptado el 16 de diciembre de 1966. 993 UNTS 3 (ICESCR), art. 2.2.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

nación.¹³ En estos casos, conforme lo expresado por Ferrajoli, “[...] el valor de la igualdad resulta confirmado y reafirmado, si bien en un sentido más complejo y articulado [...], en virtud del análisis de la diferencia y de las implicaciones que de ella deben extraerse para una igual y efectiva valorización de las diversas identidades.”¹⁴

Es decir, una política de derechos sociales efectiva requiere un diagnóstico de cómo los diferentes tipos de discriminación pueden afectar el ejercicio de estos derechos, así como la adopción de medidas que aborden tales desigualdades. De hecho, la Corte Interamericana ha señalado que se puede declarar a un Estado internacionalmente responsable de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos si ese no adopta medidas para proteger a las víctimas de formas estructurales de discriminación.¹⁵ En estos casos, la protección efectiva de los derechos sociales requiere datos desagregados, que permitan la identificación de desigualdades y la elaboración de medidas dirigidas a la protección de grupos en situación de vulnerabilidad.

Aún más, no es suficiente considerar cómo las diferencias afectan el disfrute de los derechos sociales aisladamente. La Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia destaca que existen situaciones de discriminación múltiple, definidas como “[...] cualquier preferencia, distinción, exclusión o restricción basada, de forma concomitante, en dos o más de los motivos [raza, color,

¹³ Cornejo Chávez, Leiry, “El derecho a la educación como instrumento contra la exclusión: avances en la práctica de la Corte IDH”, en Ferrer MacGregor, Eduardo; Morales Antoniazzi, Mariela y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018, pp. 235 y 253.

¹⁴ Ferrajoli, Luigi, “Igualdad y diferencia”, en AA. VV., *Igualdad y Diferencia de género*, México, 2 Colección Miradas-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/M0002-01.pdf>

¹⁵ Corte IDH. *Caso Trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de octubre de 2016. Serie C, núm. 318, párr. 338.

La protección de derechos sociales en la CIDH

linaje u origen nacional o étnico] que tenga por objetivo o efecto anular o limitar, el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de uno o más derechos humanos [...] en cualquier ámbito de la vida pública o privada.”¹⁶

Estos impulsores de discriminación pueden interactuar y agravarse mutuamente, produciendo formas de desigualdad complejas y únicas. Por ejemplo, en el caso *Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, la Corte IDH analizó el caso de Talía, quien había sido infectada con VIH luego de una transfusión de sangre cuando tenía tres años. Además de las circunstancias asociadas con la transfusión, el Tribunal analizó los efectos continuos de la infección en la vida de la niña, incluido el acceso a la educación y a atención médica especializada. En estas circunstancias, el Tribunal señaló que

[...] en el caso de Talía confluyeron en forma interseccional múltiples factores de vulnerabilidad y riesgo de discriminación asociados a su condición de niña, mujer, persona en situación de pobreza y persona con VIH. La discriminación que vivió Talía no solo fue ocasionada por múltiples factores, sino que derivó en una forma específica de discriminación que resultó de la intersección de dichos factores.¹⁷

Esta fue la primera vez que la Corte Interamericana se refirió a la discriminación interseccional, un concepto definido como “[...] una situación en la que varios motivos¹⁸ interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables”. Los Estados deben tener en cuenta la interseccionalidad en la implementación de los derechos sociales, coleccionar datos desagregados, identificar vulnerabilidades y actuar para prevenir desigualdades en el disfrute de los DESCAs. Del mismo modo, los tribunales y organismos internacionales de derechos humanos deben analizar la situación

¹⁶ Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, adoptada el 6 de mayo de 2013, art. 1.3.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2015. Serie C, núm. 298, párr. 290.

¹⁸ Estos motivos incluyen: edad; discapacidad; origen étnico, indígena, nacional o social; identidad de género; opinión política u otra; raza; estatus de refugiado, migrante o solicitante de asilo; religión; sexo, y orientación sexual.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

de las víctimas considerando el impacto de las formas múltiples e interseccionales de discriminación sobre sus derechos, y si el Estado ha respondido adecuadamente a esta situación.

1.3. Estándares interamericanos: derechos sociales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos

La protección de los derechos sociales en el SIDH ha estado fuertemente marcada por las decisiones de la Corte Interamericana. Estas posiciones han evolucionado a lo largo de las décadas: aunque la protección indirecta de los DESCAs prevaleció durante gran parte de la historia de la Corte, en la última década esta situación se ha ido modificando progresivamente. Esta historia ha producido una amplia gama de precedentes, basados en teorías que pueden organizarse en una tipología de cuatro categorías.¹⁹

1.3.1. Dimensión positiva del derecho a la vida

La Convención Americana protege el derecho de toda persona a que se respete su vida, prohibiendo las privaciones arbitrarias de la vida. La Corte Interamericana tiene una larga línea de precedentes que analizan los deberes estatales que surgen de este derecho y ha llegado a la conclusión de que, además de la obligación de no cometer homicidios arbitrarios y de proteger a las personas de amenazas de terceros, el derecho a la vida también abarca una dimensión positiva. Esto significa que los Estados deben tomar medidas positivas para garantizar que todas las personas tengan las condiciones materiales para vivir con dignidad. En otras palabras, el derecho a la vida incluye el derecho a una vida digna.²⁰

¹⁹ Una versión anterior de esta tipología se discute en Piovesan, Flávia, *op. cit.*, p. 18.

²⁰ Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C, núm. 63, párr. 144: “En razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no solo el dere-

La protección de derechos sociales en la CIDH

La Corte estableció el derecho a una vida digna por primera vez en el caso histórico *Villagran Morales vs. Guatemala* (también conocido como “Niños de la Calle”), abriendo la puerta a la protección de los derechos sociales en el marco del artículo 4.1 de la CADH. El caso abordó el secuestro, tortura y asesinato de cinco personas por parte de la policía, incluidos tres menores. La Corte destacó que, como niños de la calle, las víctimas se encontraban en una situación particular de vulnerabilidad. Por tanto, el Estado debió haber tomado medidas concretas para evitar que vivieran en la miseria, una situación que les negó las condiciones mínimas necesarias para el desarrollo pleno y armonioso de su personalidad.²¹

Tras esta primera decisión, el Tribunal siguió aplicando el estándar de vida digna a otras situaciones. Según el Tribunal, el derecho a una vida digna requiere que los Estados proporcionen condiciones de vida mínimas compatibles con la dignidad humana y prohíbe a los Estados impedir el acceso a tales condiciones.²² Esto significa adoptar medidas concretas para garantizar el ejercicio de los derechos sociales, especialmente por parte de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños, las personas detenidas²³ y los pueblos indígenas.²⁴

1.3.2. Realización progresiva de los derechos sociales

La Corte Interamericana también ha afirmado los derechos sociales basándose en el deber de los Estados de desarrollar pro-

cho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna.”

²¹ *Ibidem*, párr. 191.

²² Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C, núm. 125.

²³ Corte IDH. *Caso Instituto de Reeducación del Menor vs. Paraguay*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C, núm. 112.

²⁴ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, *cit.*

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

gresivamente los DESCAs, conforme lo determina el artículo 26 de la Convención Americana.²⁵ Aunque durante muchos años la Corte no analizó directamente violaciones a este artículo, el Tribunal utilizó la obligación del desarrollo progresivo como base interpretativa para establecer violaciones de otros artículos de la Convención. De manera similar a los precedentes sobre el derecho a una vida digna, la condición de vulnerabilidad es clave para la determinación de las obligaciones del Estado en el desarrollo progresivo de los DESCAs.

Por ejemplo, en *Yakye Axa vs. Paraguay*, la Corte analizó el caso de una comunidad indígena que había sido privada del acceso a sus tierras tradicionales, lo que derivó en una situación de pobreza y de nutrición, salud y educación precarias. El Tribunal se refirió a la obligación de desarrollo progresivo de los DESCAs, incluido el derecho a la salud, a un medioambiente saludable, a la alimentación, a la educación y a la cultura.²⁶ Se concluyó que el Estado no había cumplido con sus deberes porque no había tomado las medidas necesarias para garantizar el acceso a estos derechos, especialmente considerando la situación de vulnerabilidad agravada en la que vivía la comunidad. Cinco años después, la Corte adoptó un enfoque similar en el caso *Xakmok Kasek vs. Paraguay*: el Estado fue declarado internacionalmente responsable por no brindar acceso a agua y alimentación adecuada, atención médica y educación para una comunidad indígena bajo condición de riesgo especial, real e inmediato.²⁷

La Corte también analizó la obligación de desarrollar progresivamente los derechos sociales en el contexto de la educación. En el caso *Yean y Bosico* se aclaró que los Estados tienen el deber de proporcionar educación primaria a todos los niños, una

²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), entrada en vigor el 18 de julio de 1978. Serie Tratados OEA, núm. 36. (1969), art. 26.

²⁶ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay*, cit., párr. 163.

²⁷ Corte IDH. *Caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C, núm. 214, párr. 217.

La protección de derechos sociales en la CIDH

obligación que se deriva de una interpretación conjunta de los artículos 19 y 26 de la Convención Americana.²⁸

1.3.3. Protección indirecta de derechos sociales

Reconocer que los derechos humanos son indivisibles significa negar todas las formas de separación y jerarquía entre DCP y DESCAs. Complementariamente, la indivisibilidad imposibilita el análisis de cualquier categoría de derechos de forma aislada, ya que la violación de un derecho generalmente está relacionada con el disfrute de otros. Esto queda claro por los precedentes interamericanos que protegen los derechos sociales indirectamente, como dimensiones de los derechos civiles o políticos. Por ejemplo, se puede analizar una violación del derecho a la salud como parte del marco del derecho a la integridad física.

La Corte realizó este análisis indirecto en *Albán Cornejo vs. Ecuador*, un caso sobre muerte por negligencia médica en una institución de salud privada. El derecho a la salud incluye el deber del Estado de regular y vigilar las instituciones privadas, así como de investigar y sancionar los casos de abuso y negligencia. Sin embargo, la Corte no utilizó este marco; más bien, basó su decisión en los artículos 8 (derecho a un juicio justo) y 25 (derecho a la protección judicial) de la Convención Americana.²⁹

Los artículos 8 y 25 también han sido el marco utilizado por la Corte para analizar casos sobre el derecho al trabajo. En *Baena Ricardo vs. Panamá*, el Tribunal determinó la responsabilidad internacional de Panamá por no garantizar el debido proceso en relación con el despido de 270 trabajadores después de una huelga.³⁰ De manera similar, el caso *Aguado Alfaro vs. Perú* abordó el

²⁸ Corte IDH. *Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C, núm. 130, párr. 185.

²⁹ Corte IDH. *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C, núm. 171.

³⁰ Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C, núm. 72.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

despido de 257 empleados del Congreso en el contexto de un golpe de Estado. Una vez más, la Corte concluyó que el Estado había violado el derecho al debido proceso y a la protección judicial, pero no analizó directamente el derecho al trabajo.

En 2003, la Corte Interamericana emitió una decisión histórica en el caso “*Cinco Pensionistas*” vs. Perú, en donde analizó las pérdidas pecuniarias derivadas de una reforma en el régimen de pensiones. Una vez más, el Tribunal declaró violaciones indirectas: aunque el caso involucraba el derecho a la seguridad social, se determinaron violaciones del derecho a la propiedad y al debido proceso. Sin embargo, a diferencia de las decisiones anteriores, en este caso la Corte analizó si Perú había cometido violaciones directas de los DESCAs. El Tribunal Interamericano se abstuvo de declarar la responsabilidad internacional del Estado por violar el artículo 26, porque “[...] el desarrollo progresivo [...] se debe medir en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales [...] sobre el conjunto de la población, [...], y no en función de las circunstancias de un muy limitado grupo [...] no necesariamente representativo de la situación general prevaleciente”.³¹

1.3.4. *Protección directa de los derechos sociales*

El caso “*Cinco Pensionistas*” marcó las posiciones de la Corte y la Comisión durante varios años. La sentencia obstaculizó el análisis de los DESCAs en el sistema de peticiones, que por definición está dedicado a las experiencias de individuos o grupos específicos, porque el caso parecía indicar que el artículo 26 podría ser monitoreado solamente con respecto a los derechos de la población en general. Sin embargo, durante la última década, esta posición ha cambiado progresivamente, y actualmente la Corte Interamericana reconoce que las violaciones del artículo 26 están directamente sujetas a su jurisdicción contenciosa.

³¹ Corte IDH. *Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C, núm. 98, párr. 147.

La protección de derechos sociales en la CIDH

Primeramente, en *Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) vs. *Perú*, la Corte analizó nuevamente cambios en un régimen de pensiones. Esta vez resaltó la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, aclarando que los DESCA son justiciables y que “el cumplimiento del respectivo compromiso adquirido por el Estado podrá ser exigido ante las instancias llamadas a resolver eventuales violaciones a los derechos humanos”.³² El caso también aclaró cuestiones importantes que habían sido áreas grises en la discusión sobre los derechos sociales en el Sistema Interamericano. La Corte declaró su competencia para pronunciarse sobre posibles violaciones del artículo 26,³³ determinando que la obligación general de proteger y garantizar los derechos de la Convención Americana (establecida en los arts. 1 y 2) se aplica a los DESCA. Esta aclaración sobre las obligaciones derivadas de los derechos sociales fue esencial para el análisis futuro de los mismos, constituyendo un primer paso importante (aunque tímido) en la jurisprudencia de la Corte sobre el litigio directo del artículo 26.³⁴

Aún así, en *Acevedo Buendía*, la Corte no determinó una violación del artículo 26, y el derecho a la seguridad social fue protegido nuevamente solo de manera indirecta, como dimensión de los derechos a la propiedad y a la protección judicial. En los años siguientes, los DESCA no estuvieron ausentes en la jurisprudencia de la Corte, pero fueron considerados solamente como referencias interpretativas y no como la norma central en el análisis de la responsabilidad internacional del Estado.³⁵

³² Corte IDH. *Caso Acevedo Buendía y otros* (“*Cesantes y Jubilados de la Contraloría*”) vs. *Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C, núm. 198, párrs. 101 y 102.

³³ *Ibidem*, párr. 17.

³⁴ Parra Vera, Óscar, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del caso *Lagos del Campo*”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo; Morales Antoniazzi, Mariela y Flores Pantoja, Rogelio (coords.), *op. cit.*, pp. 181-199.

³⁵ Véase, por ejemplo, Corte IDH. *Caso Artavia Murillo y otros* (*Fertilización In Vitro*) vs. *Costa Rica*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2012. Serie C, núm. 257.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

En 2013, la Corte resolvió *Suárez Peralta vs. Ecuador*, un caso de negligencia médica en un centro de salud privado. El Tribunal indicó que los Estados deben establecer un marco normativo adecuado, estándares de calidad para las instituciones públicas y privadas, mecanismos de fiscalización, así como procedimientos de tutela administrativa y judicial.³⁶ Una vez más, los jueces desarrollaron este análisis dentro del marco del derecho a la integridad personal, no del derecho a la salud. Sin embargo, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, quien había sido recientemente designado, no estuvo de acuerdo con este enfoque indirecto. Él emitió un voto concurrente argumentando que la Corte debió haber analizado el derecho a la salud directamente, como un derecho autónomo, con base en los artículos 1 y 26 de la Convención.³⁷ Sus argumentos a favor de la justiciabilidad de los DESCAs se basaron en un análisis minucioso de la indivisibilidad, e incluyeron elementos del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho comparado. La opinión reabrió una discusión que había sido suspendida durante varios años, perturbando una inercia poco crítica a favor de la protección indirecta.³⁸ Según Óscar Parra Vera:

La virtud de despertar una discusión residió también en impulsar el cambio en la perspectiva de algunos jueces y empezar a sumar apoyos hacia una visión sobre el rol que debía cumplir la Convención Americana en materia de derechos sociales. Es de especial valor resaltar que, en 2015, dos jueces —Manuel Ventura y Roberto Caldas— que se habían sumado a mayorías de la Corte que abogaban por la justiciabilidad indirecta a través del derecho a la vida o la integridad, o que habían expresado sus dudas respecto del paso que correspondía para lograr la justiciabilidad directa del artículo 26, se sumaron al voto del juez Ferrer Mac-Gregor sobre justiciabilidad directa.³⁹

³⁶ Corte IDH. *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*, cit., párr. 132.

³⁷ Véase Corte IDH. *Caso Furlan y familiares vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2012. Serie C, núm. 246. El juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor siguió los pasos de la jueza Margarette May Macaulay, quien había escrito un voto en el que defendía la justiciabilidad directa de los DESCAs.

³⁸ Parra Vera, Óscar, *op. cit.*, pp. 181 y 182.

³⁹ *Ibidem*, p. 183.

La protección de derechos sociales en la CIDH

De hecho, en el caso *Canales Huapaya vs. Perú*, que también versa sobre despidos, el juez Roberto Caldas se unió al juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor en un voto concurrente, argumentando que la Corte debería haber analizado el caso en el marco del derecho al trabajo.⁴⁰

Solo tres meses después, en septiembre de 2015, la Corte decidió *Gonzales Lluy vs. Ecuador*. Como se discutió en la sección 1.2, el caso se refería al contagio de VIH de una niña de tres años, así como a sus continuos efectos en los derechos a la salud y la educación. En un voto concurrente, el juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor indicó que el Tribunal había cometido un error al abor- dar el derecho a la salud a través de los derechos a la vida y a la integridad personal. Para él, un análisis directo y autónomo hubiera sido preferible, porque era necesario analizar obligaciones asociadas específicamente con el derecho a la salud, adoptando un enfoque de derechos sobre esta temática.⁴¹ Los jueces Roberto Caldas y Manuel Ventura se adhirieron a la opinión. El movimiento hacia la justiciabilidad directa del artículo 26, que comenzó con un juez en *Suárez Peralta*, luego dos en *Canales Huapaya*, ahora era apoyado por tres.⁴²

⁴⁰ Corte IDH. *Caso Canales Huapaya y otros vs. Perú*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2015. Serie C, núm. 296.

⁴¹ Corte IDH. *Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador*, *cit.* Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor, párr. 17.

⁴² En 2016 también hubo otros votos concurrentes sobre la justiciabilidad directa de los DESCAs. Los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Roberto Caldas escribieron, cada uno, un voto concurrente que defiende el análisis directo del derecho a la salud. El caso abordó violaciones del derecho a la salud en el contexto de personas privadas de libertad. Véase Corte IDH. *Caso Chinchilla Sandoval y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C, núm. 312. Votos concurrentes de los jueces Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Roberto Caldas. El juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor defendió la justiciabilidad directa del derecho a una vivienda adecuada. Véase Corte IDH. *Caso Yarce y otros vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C, núm. 325. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer Mac-Gregor. El juez también escribió un voto concurrente sobre el derecho a la salud en Corte IDH. *Caso I.V. vs. Bolivia*. Sentencia 30 de noviembre de

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

En 2017, esa opinión ganaría una mayoría de cinco jueces en *Lagos del Campo vs. Perú*. Este fue un caso sobre estabilidad laboral y el derecho de los trabajadores a asociarse para defender sus intereses comunes. La Corte sostuvo que las limitaciones a estos derechos constituyen una violación directa del artículo 26 (la sentencia aclara que este artículo abarca los derechos laborales). También reafirmó la indivisibilidad de los derechos humanos, destacando que los DESCA y los DCP son parte de un concepto holístico.

La Corte reiteró esta posición en otro caso de 2017: *Trabajadores Cesados de Petroperú y otros vs. Perú*. El Tribunal decidió que el Estado había violado directamente el artículo 26 porque no había garantizado el acceso a la protección judicial en el contexto de las relaciones laborales. Del mismo modo, en *San Miguel Sosa y otros vs. Venezuela*, los jueces determinaron que el Estado era internacionalmente responsable por la violación del derecho al trabajo de personas que habían sido despedidas arbitrariamente de sus trabajos debido a represalias políticas.⁴³

En 2018, la Corte falló por primera vez sobre una violación autónoma del derecho a la salud. En el caso *Poblete Vilches vs. Chile*, determinó que el Estado no garantizó el acceso a la salud sin discriminación, ya que no proporcionó los servicios básicos y urgentes necesarios a una víctima en situación de vulnerabilidad como persona mayor. Sobre la base de las normas internacionales sobre el derecho a la salud, la Corte determinó que los Estados deben garantizar servicios de salud que cumplan con los estándares de calidad, accesibilidad, disponibilidad y aceptabilidad. El caso también fue una oportunidad para aclarar derechos específicos de las personas mayores en el contexto de la atención médica.

En *Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*, también de 2018, la Corte fue aún más lejos. Por primera vez declaró la responsabilidad internacional del Estado por no desarrollar progresivamente

2016. Serie C, núm. 329. Voto concurrente del juez Eduardo Ferrer MacGregor.

⁴³ Corte IDH. *Caso San Miguel Sosa y otro vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de febrero de 2018. Serie C, núm. 348.

La protección de derechos sociales en la CIDH

el derecho a la salud.⁴⁴ El caso se refiere a personas que viven con VIH en Guatemala, una situación que la Comisión decidió analizar exclusivamente en el marco de los derechos a la vida y a la integridad. La sentencia analiza las obligaciones específicas del Estado en relación con las personas que viven con VIH, así como las circunstancias de discriminación interseccional en este contexto.

Estos precedentes indican la emergencia de un *corpus iuris* interamericano sobre la protección de derechos sociales, con enfoque especial en individuos y grupos en situación de vulnerabilidad. También demuestran que, paso a paso, la Corte Interamericana avanza en el camino hacia la protección efectiva de los DESCAs. A medida que la Corte profundiza este enfoque, ya están surgiendo desafíos. Aun así, esta jurisprudencia recién establecida es un horizonte prometedor para la protección efectiva de los derechos sociales en el Sistema Interamericano.

II. PROTECCIÓN DE DERECHOS SOCIALES EN LA COMISIÓN INTERAMERICANA

2.1. Sistema de peticiones y casos

Mucho antes de *Lagos del Campo vs. Perú*, la Comisión Interamericana ya había establecido precedentes sobre DESCAs. En 1978, cuando el Sistema Interamericano todavía era reciente, la Comisión analizó el asunto *Testigos de Jehová vs. Argentina*, cuyas víctimas incluían a 300 niños y niñas que habían abandonado la escuela debido a discriminación religiosa.⁴⁵ La CIDH determinó que el Estado violó tanto el derecho a la libertad religiosa como el derecho a la educación.⁴⁶

⁴⁴ Corte IDH. *Caso Cuscul Pivaral y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2018. Serie C, núm. 359.

⁴⁵ CIDH. Caso 2137. *Testigos de Jehová*. Resolución de 18 de noviembre 1978.

⁴⁶ Debido a que Argentina aún no había ratificado la CADH, la Comisión basó su decisión en la DADDH, que protege directamente el derecho a la educación (art. XII).

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

En otras oportunidades, la Comisión también determinó violaciones indirectas de derechos protegidos por las normas interamericanas. Por ejemplo, al decidir la admisibilidad del asunto de los Internos Penitenciaria de Mendoza vs. Argentina, los comisionados consideraron el derecho a la salud como una dimensión de los artículos 4 (vida) y 5 (integridad) de la Convención Americana.⁴⁷

Curiosamente, a diferencia de la Corte, en algunos casos, la Comisión analizó DCP de manera indirecta, utilizando los DESCAs como la norma central. En Jorge Odir Miranda Cortez vs. El Salvador (referente al acceso a medicamentos contra el VIH), la Comisión decidió que las violaciones del derecho a la vida y a la integridad personal eran “secundarias” y “contingentes” a la conclusión a la que se llegó sobre las violaciones del derecho a la salud.⁴⁸ Aunque en este caso particular la Comisión concluyó que las acciones de El Salvador habían sido compatibles con la obligación de desarrollar progresivamente los DESCAs, en otros casos los comisionados decidieron que el artículo 26 había sido violado de manera autónoma.⁴⁹

Por tanto, en los precedentes de la Comisión se puede encontrar una combinación interesante de: *i*) casos que analizan simultáneamente violaciones autónomas de DCP y de DESCAs; *ii*) casos que analizan DESCAs como dimensiones de DCP, y *iii*) casos que analizan DCP como dimensiones de DESCAs. Es una composición que refuerza la indivisibilidad de los derechos humanos, demostrando que la línea divisoria entre categorías de derechos es borrosa.

Este singular “mosaico jurisprudencial” fue modificado por el caso “*Cinco Pensionistas*”. La Comisión había emitido una decisión de mérito determinando la violación del artículo 26 y defendió dicha violación autónoma de los DESCAs ante la Corte Intera-

⁴⁷ CIDH. Informe 70/05 de 13 de octubre de 2005. Petición 1231/04. Internos Penitenciaria de Mendoza (admisibilidad).

⁴⁸ CIDH. Informe 29/01 de 7 marzo de 2001. Caso 12.249. Jorge Odir Miranda Cortez y otros (fondo).

⁴⁹ CIDH. Informe 100/01 de 11 de octubre de 2001. Caso 11.381. Milton García Fajardo y otros (fondo).

La protección de derechos sociales en la CIDH

mericana. Sin embargo, como se mencionó en la sección 1.3.3, la Corte no estuvo de acuerdo con este enfoque directo.

En el periodo inmediatamente posterior a la decisión de la Corte, la Comisión comenzó a aplicar el estándar desarrollado en “*Cinco Pensionistas*” a sus propios casos, absteniéndose de utilizar las normas de DESCAs si la experiencia de la víctima no podía relacionarse con la situación general de la población.⁵⁰ Por ejemplo, al analizar el caso *Cuscul Pivaral*, la Comisión declaró:

En cuanto a la alegada violación del artículo 26 de la Convención Americana, la Comisión considera que en cuanto se trata del derecho a la salud hay una obligación de cumplimiento progresivo, y esto se refiere al derecho a la salud en general, tanto curativa como preventiva, y cuya atención es debida a toda la población. En este sentido, la Comisión comparte lo sostenido por la Corte al indicar que [...] desarrollo progresivo [...] se debe medir [...] en función de la creciente cobertura de los derechos económicos, sociales y culturales [...] sobre el conjunto de la población.⁵¹

Como resultado, la Comisión concluyó que, en este caso, el acceso a los medicamentos retrovirales debería analizarse dentro del marco del derecho a la vida, no como DESCAs.⁵²

En 2009, esta posición evolucionó. La Comisión falló en la causa *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social vs. Perú*, que también discutió una reforma de pensiones. Una vez más, los comisionados determinaron que el desarrollo progresivo de los DESCAs —y, en particular, la obligación de no regresión— “implica un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho con relación a las implicaciones colectivas de la medida”. Esta vez, los comisionados discutieron ese estándar en más detalle, determinando que la reforma

⁵⁰ Parra Vera, Óscar, *op. cit.*, pp. 181-198.

⁵¹ CIDH. Informe 32/05 de 7 de marzo de 2005. Petición 642-03. Luis Rolando Cuscul Pivaral y otras (personas afectadas por el VIH/sida) (admisibilidad).

⁵² *Idem*. Cuando el caso llegó a la Corte, los jueces revirtieron esta posición, decidiendo declarar violaciones directas del derecho a la salud.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

no violó el artículo 26 porque cualquier regresión se justificó por razones fuertes.⁵³

Al igual que la sentencia de la Corte en “*Cinco Pensionistas*”, el informe de la Comisión en el asunto *Asociación Nacional de Ex Servidores del Instituto Peruano de Seguridad Social vs. Perú* guió las decisiones futuras de la Comisión⁵⁴ sobre pensiones.⁵⁵ En casos relacionados con otros derechos sociales, la Comisión adaptó el estándar de “*Cinco Pensionistas*”, declarando que los DESCAs deben analizarse con referencia a la situación de la población en general. Por ejemplo, en un caso sobre violencia contra personas sin hogar, la Comisión declaró inadmisibles el artículo 26 porque las víctimas no habían demostrado que su condición de personas sin hogar representara “una regresión o restricción del derecho de toda la población de contar con una vivienda adecuada”.⁵⁶

Los recientes desarrollos en el Sistema Interamericano indican que este enfoque podría evolucionar hacia un entendimiento que fortalece el análisis autónomo de los DESCAs. Las sentencias de la Corte Interamericana en *Lagos del Campo*, *Trabajadores Cesados de Petroperú*, *San Miguel Sosa*, *Poblete Vilches* y *Cuscul Pivaral* abren nuevas posibilidades para la Comisión. Y la propia Comisión ya ha indicado un enfoque renovado en los derechos sociales, como lo demuestran las próximas secciones.

⁵³ *Ibidem*, párrs. 141-147. Los elementos considerados en el análisis incluyen: i) los jubilados afectados no eran representativos de la etapa de desarrollo del derecho a la seguridad social en Perú; ii) la reforma tenía los objetivos legítimos de mejorar el ejercicio del derecho a la seguridad social por parte de otros beneficiarios, de garantizar la sostenibilidad futura del sistema de pensiones y de eliminar la desigualdad dentro del sistema, y iii) la reforma no menoscabó el contenido esencial del derecho a la seguridad social.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, CIDH. Informe 134/09 de 12 de noviembre de 2009. Peticiones 1133-04 y 115-05. Contribución a la seguridad social de funcionarios públicos jubilados y pensionistas – UNAFISCO, CONAMP y otros (inadmisibilidad).

⁵⁵ Parra Vera, Óscar, *op. cit.*, pp. 181-208.

⁵⁶ CIDH. Informe 38/10 de 17 de marzo de 2010. Petición 1198-05. Ivanildo Amaro Da Silva y otros (admisibilidad), párr. 42.

La protección de derechos sociales en la CIDH

2.2. Informes temáticos

Junto al sistema de peticiones, el mandato de la Comisión Interamericana también incluye el monitoreo de la situación de los derechos humanos en las Américas. Una parte importante de este trabajo toma la forma de informes temáticos, que documentan la situación de determinados derechos en la región, consolidan los estándares normativos aplicables y difunden conocimiento sobre el tema. Los informes temáticos abordan derechos sociales como tema central de estudios específicos y como temas transversales.

En 2017, la Comisión emitió un informe temático sobre la pobreza y los derechos humanos. El informe caracterizó la pobreza como un problema estructural, que afecta el ejercicio de derechos y también causa violaciones de los derechos humanos.⁵⁷ La CIDH adoptó un enfoque de derechos humanos sobre el tema, lo que significa que analizó la pobreza a la luz de los derechos de los individuos y los deberes internacionales de los Estados. Esta perspectiva conduce a estándares y políticas que identifican y abordan las necesidades particulares de grupos en situaciones de vulnerabilidad, especialmente aquellos que han sido históricamente discriminados. En consecuencia, el informe refuerza el llamado a diseñar políticas dirigidas a la desigualdad estructural y la discriminación interseccional. También reconoce que superar la pobreza requiere atención no solo a los DESCA, sino también a los DCP, lo que fortalece la noción de indivisibilidad.

El informe “Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo” también aborda el tema de los derechos sociales, esta vez en un contexto más específico. Reconoce que las industrias extractivas han afectado repetidamente los derechos territoriales y los recursos naturales de las comunidades tradicionales. Debido a que la tierra es una fuente clave de sustento, las condiciones de vida de estas comunidades se deterioran, con impactos significa-

⁵⁷ CIDH. Informe de 7 de septiembre de 2017, sobre pobreza y derechos humanos en las Américas, párr. 101.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

tivos sobre los DESCA. Esto incluye especialmente el derecho de acceso a alimentos y agua. Además, el informe destaca que muchas industrias extractivas también someten a las comunidades tradicionales a condiciones de trabajo abusivas. Por ejemplo, los buceadores miskito en Honduras y Nicaragua han sido víctimas de severos abusos laborales por parte de las compañías pesqueras, lo que resultó en discapacidades físicas e incluso la muerte.⁵⁸

El tema de las industrias extractivas también se ha incluido en la Resolución 1/18 de la CIDH sobre Corrupción y Derechos Humanos. Los DESCA son particularmente dependientes del enfrentamiento a la corrupción, ya que su efectividad está supeditada a una asignación presupuestaria adecuada y a políticas de alta calidad. Como ha destacado la Comisión:

La corrupción en la gestión de los recursos públicos compromete la capacidad de los gobiernos para cumplir con sus obligaciones de derechos sociales, incluidos salud, educación, agua, transporte o saneamiento, que resultan esenciales para la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y en particular de las poblaciones y grupos en condición de más vulnerabilidad. Entre estos grupos, las mujeres, los líderes sociales, defensores del derecho a la tierra, pueblos afrodescendientes y pueblos indígenas son los más afectados.⁵⁹

La resolución recomienda que los Estados adopten mecanismos sólidos para erradicar la corrupción, fortalecer la transparencia y actualizar los sistemas de monitoreo en la implementación de políticas sociales. También exige una supervisión eficaz de las actividades de extracción, explotación y desarrollo, con el objetivo de proteger los derechos de las comunidades locales, incluido el derecho a participar significativamente en los procesos de toma de decisiones.⁶⁰

⁵⁸ CIDH. Informe de 31 de diciembre de 2017, Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y recursos naturales: protección de derechos humanos en el contexto de actividades de extracción, explotación y desarrollo. párr. 296.

⁵⁹ CIDH. Resolución 1/18, de 16 de marzo de 2018, sobre Corrupción y Derechos Humanos.

⁶⁰ *Idem.*

La protección de derechos sociales en la CIDH

Aunque no sean tan recientes, otros informes temáticos han desempeñado un papel importante en el establecimiento de estándares sobre DESCAs. Estos incluyen “El trabajo, la educación y los recursos de las mujeres: la ruta hacia la igualdad en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales”; “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”, y “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales: estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”.

2.3. Informes de país

Al igual que los informes temáticos, los informes de país más recientes han incorporado un enfoque particular en los derechos sociales. En su informe de 2018 sobre violaciones graves de los derechos humanos en el contexto de las protestas sociales en Nicaragua, la Comisión dedicó una sección específica al derecho a la salud, que documenta los impactos de la acción violenta del gobierno en la salud mental y el bienestar emocional de la población. El documento también informa sobre la denegación de atención médica y las obstrucciones del trabajo del personal humanitario de salud. Estos se suman a un contexto de despidos arbitrarios, suspensión de actividades educativas y escasez de alimentos, todo relacionado con una crisis instalada después de que el gobierno comenzó a reprimir las protestas. Los comisionados caracterizaron estas cuestiones como violaciones de los derechos sociales, y destacaron los deberes del Estado sobre DESCAs, especialmente en relación con las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad, como los niños y adolescentes, las personas que viven en la pobreza, los adultos mayores, las personas con VIH, los enfermos y las personas con discapacidad.⁶¹

En su informe de 2017 sobre Venezuela, la Comisión documentó la prevalencia de la pobreza y las graves deficiencias en los DESCAs. La crisis económica y social en el país está marcada por violaciones entrelazadas de DCP y DESCAs, que se refuer-

⁶¹ *Idem.*

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

zan y se agravan mutuamente en un círculo vicioso. Según la Comisión, las violaciones de los derechos humanos y las perturbaciones del Estado de derecho alimentan el contexto de instituciones cada vez más débiles en Venezuela, que carecen de los medios para garantizar condiciones de vida adecuadas para la población.⁶² Las consecuencias incluyen un aumento dramático de la pobreza, así como dificultades para acceder a componentes esenciales de los derechos a la alimentación, a la salud y a la vivienda.

Estos ejemplos indican que la Comisión está en el camino hacia la adopción plena de la indivisibilidad de los derechos humanos. En todas sus actividades, la Comisión está incorporando la noción de que los derechos humanos constituyen un conjunto indisoluble, y que los derechos sociales deben ser una preocupación transversal.

III. TENDENCIAS EMERGENTES

3.1. Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador y el sistema de indicadores

Luego de la adopción del Protocolo de San Salvador, la Asamblea General de la OEA creó un Grupo de Trabajo para examinar los informes periódicos de los Estados parte del Protocolo. El Grupo de Trabajo está formado por representantes de la CIDH, expertos gubernamentales y especialistas independientes. Entre otras funciones, la Asamblea General les encomendó el desarrollo de un conjunto de indicadores que permiten medir el progreso de los DESCAs (así como las barreras a su efectividad). El Grupo de Trabajo basó los indicadores en los lineamientos desarrollados por la Comisión Interamericana y su elaboración recibió aportes de los Estados y de la sociedad civil.

El conjunto de indicadores establecido por el Grupo de Trabajo mide todos los aspectos de la realización de los derechos

⁶² CIDH. Informe de 31 de diciembre de 2017. Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, párr. 405.

La protección de derechos sociales en la CIDH

económicos, sociales, culturales y ambientales. Esto incluye el acceso a tales derechos, la calidad de la política social y la asignación adecuada del presupuesto. También consideran si y cómo los DESCAs están incorporados a la legislación nacional, así como la capacidad de los agentes estatales para cumplir con las normas internacionales durante la implementación de políticas públicas. Además, el Grupo de Trabajo estableció la igualdad y la no discriminación, el acceso a la justicia y el acceso a la información y la participación como principios transversales, que permean todo el trabajo realizado en el marco de los indicadores.⁶³

Los indicadores ofrecen una contribución sustancial a la protección de los derechos sociales. Fomentar la generación de datos permite la elaboración de diagnósticos basados en evidencias sobre el disfrute de los derechos sociales. Sobre la base de esta evaluación, las partes interesadas (incluidas las instituciones del Sistema Interamericano, así como la sociedad civil y los medios de comunicación) pueden analizar si la conducta del Estado cumple con sus obligaciones internacionales en el área de derechos sociales. Pueden evaluar críticamente los programas y políticas en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, identificando tanto las buenas prácticas como los temas de interés. En consecuencia, los indicadores pueden actuar como impulsores de la transparencia y la rendición de cuentas en relación con los compromisos internacionales en el área de los DESCAs.⁶⁴

Para los Estados, estos indicadores ayudan a integrar las normas de derechos humanos en el diseño y la implementación de políticas públicas, lo que permite la formulación de estrategias y prioridades en el área de los derechos sociales. También permiten que los Estados identifiquen problemas y mejoren sus políticas rápidamente.

Un aspecto clave de los indicadores es que requieren datos desagregados, con criterios que incluyen género, raza, etnia,

⁶³ Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Informe de 12 de diciembre de 2011, Indicadores de Progreso para Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, párr. 43.

⁶⁴ Piovesan, Flávia, *op. cit.*, p. 28.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

orientación sexual, clase socioeconómica, ingresos, residencia (urbana-rural), estatus migratorio, entre otros. Por tanto, en cada paso del diseño y la implementación de la política social, el Estado y las partes interesadas pueden identificar los impactos de la discriminación estructural sobre el disfrute de los derechos sociales, permitiendo el desarrollo de medidas para proteger a las personas y los grupos en situación de vulnerabilidad. Este enfoque le permite al Estado desarrollar políticas de alcance universal (cuyo objetivo es mejorar los DESCAs para la población en general), al tiempo que toma medidas para abordar las necesidades de las personas en riesgo agravado, especialmente aquellas que enfrentan formas múltiples e interseccionales de discriminación.

Los indicadores también pueden ser una herramienta poderosa para la Comisión Interamericana. Al integrarlos en cada una de sus formas de acción, la Comisión aumentaría su rigor metodológico. El uso de indicadores puede impulsar la capacidad de la Comisión para documentar el disfrute de los DESCAs en la región, especialmente como parte de los informes de país y los informes temáticos. A medida que se expande la jurisprudencia sobre los derechos sociales, los indicadores también pueden mejorar la calidad del análisis en el mecanismo de peticiones, contribuyendo a la formación de precedentes basados en evidencia precisa, que consideran patrones estructurales de discriminación y toman en cuenta las desigualdades en el acceso a los DESCAs en la región.

3.2. Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

En 2017, una nueva Relatoría Especial sobre Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales comenzó a actuar en la Comisión. La Relatora Especial trabaja tiempo completo en la promoción y protección de los DESCAs, aumentando la capacidad de la Comisión para profundizar en derechos sociales como un tema transversal en todas sus actividades. A partir del trabajo previo de la Unidad de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la nueva Relatoría agrega capacidad institucional sobre este tema. También da un paso adelante en el estado del arte en los

La protección de derechos sociales en la CIDH

DESCA, incorporando expresamente los derechos ambientales como una parte clave de su mandato.⁶⁵

Al igual que el Relator Especial sobre Libertad de Expresión, la Relatora está totalmente dedicada a la Comisión y, junto con su equipo, utiliza informes, audiencias públicas y otros mecanismos de promoción como herramientas para avanzar en materia de DESCA en las Américas. Es importante destacar que la Relatoría Especial también examina las decisiones de la Comisión sobre peticiones y medidas de precaución relacionadas con el tema, garantizando una perspectiva de derechos sociales en todos los casos relevantes. Esto aumenta la calidad técnica de las decisiones de la Comisión, agregando experiencia específica en DESCA. También evita que se pasen por alto los problemas en este tópico, garantizando que la Comisión aplicará estándares de DESCA alineados a los desarrollos más recientes en este campo.

La institucionalización de los DESCA dentro de la estructura de la Comisión indica el compromiso del Sistema Interamericano con la protección sólida de derechos sociales. Conforme a lo observado por Óscar Parra Vera:

No es un asunto menos que el caso Lagos del Campo haya surgido precisamente en el año en el que ha sido creada una Relatoría Especial de la Comisión Interamericana en Materia de DESC. En cierta medida, la institucionalidad interamericana está intentando, por vías interpretativas y de diseño institucional, ofrecer el mejor piso para repensar integralmente el entendimiento que tenemos de los DESCA y la necesidad de construir toda una dogmática específica respecto a estos derechos.⁶⁶

Quizás tal reconsideración completa y el desarrollo de una dogmática específica sean objetivos a largo plazo, pero en una re-

⁶⁵ Véase Corte IDH. OC-23/17. Medio Ambiente y Derechos Humanos. Opinión consultiva de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23, párr. 57. En 2017, la Corte Interamericana dio otro paso en esta dirección: emitió la OC-23/17, que analiza los deberes del Estado en relación con el medioambiente. La Corte deja claro que los derechos ambientales (que están protegidos por el art. 11 del Protocolo de San Salvador) están incluidos en el rol de los DESCA, protegidos por el art. 26 de la CADH.

⁶⁶ Parra Vera, Óscar, *op. cit.*, pp. 181-232.

gión aún marcada por la pobreza generalizada, que tiene los niveles de desigualdad más altos del mundo, estos objetivos requieren acción urgente. Los desarrollos destacados en este ensayo son pasos iniciales, que deben ser seguidos por la Comisión y la Corte, así como por otros agentes del Sistema, incluidos Estados, academia y sociedad civil.

3.3. Litigio directo de derechos económicos, sociales culturales y ambientales

Los casos *Lagos del Campo*, *Trabajadores Cesados de Petroperú*, *San Miguel Sosa*, *Poblete Vilches* y *Cuscul Pivaral* abrieron un nuevo horizonte para fortalecer la indivisibilidad de los derechos humanos en el Sistema Interamericano. Así, al permitir el litigio directo de los derechos sociales, la Corte resolvió el debate sobre la justiciabilidad del artículo 26. Ahora no hay duda de que tanto la Corte como la Comisión analizan posibles violaciones de las obligaciones asociadas a los DESCAs a través de sus sistemas de casos.

Este análisis se basa en la obligación de desarrollar progresivamente los DESCAs, lo que conlleva el deber del Estado de respetar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales, según lo dispuesto en el artículo 1.1 de la Convención Americana.⁶⁷ Este deber general debe interpretarse a la luz del principio pro persona, consagrado en el artículo 29 de dicho Instrumento. De acuerdo con este principio, la Convención no debe interpretarse de manera que restrinja el disfrute de los derechos reconocidos a nivel nacional o internacional. En otras palabras, cuando hay un conflicto normativo o una duda legítima sobre la interpretación, el intérprete debe elegir la solución que proteja más los derechos de la víctima. El intérprete también puede referirse a otros instrumentos como puntos de referencia, especialmente la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el Protocolo de San Salvador y el *corpus iuris* internacional sobre DESCAs.

⁶⁷ CADH, art. 1.1.

La protección de derechos sociales en la CIDH

Estas referencias interpretativas indican que, además de la obligación general de respetar y garantizar los derechos sociales, los Estados también tienen deberes más específicos que se derivan de su compromiso de desarrollar progresivamente los DESCAs. Los Estados no deben adoptar medidas regresivas injustificadas y deben tomar medidas concretas para la realización de los derechos sociales.⁶⁸ Estos pasos deben ser deliberados, concretos y dirigidos lo más claramente posible hacia el cumplimiento de los DESCAs.⁶⁹ Los Estados también deben garantizar el acceso a recursos efectivos, adecuados a las especificidades de dichos derechos. Finalmente, existe una obligación inmediata de prevenir la discriminación en el disfrute de los derechos sociales. Dados los patrones estructurales de desigualdad en la región, los Estados deben tomar medidas activas para identificar y manejar situaciones de discriminación, así como las necesidades de individuos y grupos en condición de vulnerabilidad.

Como dijimos, América Latina es la región más desigual del mundo. La pobreza y la violencia son generalizadas, afectando especialmente a las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad debido a su género, raza, origen, edad u orientación sexual. Estos desafíos estructurales exigen una mejora urgente en la protección de los DESCAs. En los últimos años, el Sistema Interamericano ha dado pasos prometedores en esta dirección, lo que indica que podría, de modo más decisivo, liderar la afirmación de una noción holística de los derechos humanos. Ahora, estos pasos deben ser seguidos.

BIBLIOGRAFÍA

CORNEJO CHÁVEZ, Leiry, “El derecho a la educación como instrumento contra la exclusión: avances en la práctica de la Corte IDH”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; MORALES ANTONIAZZI, Mariela y FLORES PANTOJA, Rogelio (coords.), *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la*

⁶⁸ Comité DESC, Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, de 14 de diciembre de 1990. (párr. 1 del art. 2 del Pacto)

⁶⁹ *Ibidem*, párr. 2.

FLÁVIA PIOVESAN, MARIELA MORALES ANTONIAZZI Y JULIA CORTEZ DA CUNHA CRUZ

jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

FERRAJOLI, Luigi, “Igualdad y diferencia”, en AA. VV., *Igualdad y Diferencia de Género*, México, 2 Colección Miradas-Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, 2005, <https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/M0002-01.pdf>

GROS ESPIELL, Hector, *Los derechos económicos sociales y culturales en el Sistema Interamericano*, Madrid, Libro libre, 1986.

LAFER, Celso, *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

PARRA VERA, Óscar, “La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el Sistema Interamericano a la luz del artículo 26 de la Convención Americana. El sentido y la promesa del caso *Lagos del Campo*”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; MORALES ANTONIAZZI, Mariela y FLORES PANTOJA, Rogelio (coords.), *Inclusión, ius commune y justiciabilidad de los DESCAs en la jurisprudencia interamericana. El caso Lagos del Campo y los nuevos desafíos*, Querétaro, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2018.

PIOVESAN, Flávia, *Temas de Direitos Humanos*, São Paulo, Saraiva, 2018.