

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

Florentín MELÉNDEZ

SUMARIO: I. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. II. Convención Americana sobre Derechos Humanos. III. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). IV. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. V. Conclusiones

Los derechos económicos, sociales y culturales -en adelante DESC- han sido reconocidos en el sistema interamericano tanto en instrumentos declarativos como convencionales, y se han establecido algunos mecanismos de protección en el marco del sistema de casos, del sistema de informes periódicos y de acciones urgentes. Se comenta a continuación el desarrollo de la protección de los DESC en el sistema interamericano.

I. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

La [Declaración Americana](#), adoptada por la [Asamblea General](#) de la [Organización de Estados Americanos](#) (OEA) en marzo de 1948, prácticamente fue el primer instrumento internacional que incorporó un catálogo de derechos económicos, sociales y culturales.

La Declaración Americana reconoce, por lo tanto, los siguientes derechos: derecho a constituir una familia y a recibir protección (VI); derecho de protección a las mujeres en estado de gravidez o en época de lactancia, así como a todo niño o niña a gozar de protección, cuidados y ayuda especiales (VII); derecho a la salud y a la asistencia médica (XI); derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda (XI); derecho a la educación en condición de igualdad de oportunidades, y derecho a recibir gratuitamente la educación primaria (XII); derecho de participar en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y de los descubrimientos científicos (XIII); derecho a la protección de los intereses morales y materiales que correspondan por razón de los inventos, obras literarias, científicas y artísticas de que sea autor (XIII); derecho al trabajo (XIV); derecho al descanso y a la recreación (XV); derecho a la seguridad social en casos de desocupación, vejez e incapacidad física o mental (XVI); y derecho a la propiedad privada. (XXIII)

La Declaración Americana no contiene expresamente un sistema de protección por violación a los derechos reconocidos, pero el [Estatuto](#) de la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#) faculta a la Comisión para recibir y examinar comunicaciones o denuncias individuales por violación a los derechos civiles y políticos, y económicos,

sociales y culturales que reconoce la Declaración Americana y que hacen referencia a los Estados que no hubieren ratificado y puesto en vigor la Convención Americana.

II. Convención Americana sobre Derechos Humanos

La [Convención Americana](#) reconoce ampliamente los derechos civiles y políticos, pero también incorpora algunos derechos económicos y sociales, entre los que se pueden mencionar los siguientes: derecho del hombre y la mujer a fundar una familia y a gozar de protección de parte del Estado (art.17); derecho de protección especial a la niñez (art.19); y derecho a la propiedad privada. (art.21)

La Convención Americana (art.26) reconoce, asimismo, el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales y establece al respecto que: “Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la [Carta de la Organización de los Estados Americanos](#), reformada por el [Protocolo de Buenos Aires](#), en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”.

Esta disposición, si bien no da lugar a interpretar que la Convención Americana reconoce expresamente derechos de esta naturaleza, permite afirmar que es obligación convencional de los Estados, incluso con base en la Carta constitutiva de la OEA, garantizar el aseguramiento de tales derechos, los cuales -como ya se dijo- están reconocidos en distintos instrumentos del sistema interamericano.

La citada disposición convencional ha sido ya objeto de interpretación y aplicación extensiva por parte de la Comisión y de la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#), tomando en cuenta, entre otras razones, que la Convención Americana no puede ser interpretada en el sentido de permitir a los Estados Partes, suprimir o limitar el goce y ejercicio de tales derechos, o excluir o limitar derechos, que como los derechos económicos, sociales y culturales, son inherentes al ser humano. (art.29)

III. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)¹

El [Protocolo de San Salvador](#) constituye el principal instrumento del sistema interamericano sobre la materia. Se fundamenta en el principio de igualdad y no discriminación, y reafirma la visión de integralidad entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos, considerando que todos los

¹ El Protocolo de San Salvador entró en vigor el 16 de noviembre de 1999.

derechos inherentes a la persona humana constituyen un “todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana”.

El Protocolo de San Salvador reconoce un amplio catálogo de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se mencionan los siguientes: derecho al trabajo (art.6); derechos sindicales (art.8); derecho de huelga (art.8); derecho a la Seguridad Social en casos de vejez y de incapacidad física o mental (art.9), que comprende, al menos, la atención médica y la jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

El Protocolo también reconoce el fundamental derecho a la salud (art.10), que exige el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social; el derecho a un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos(art.11); el derecho a la alimentación y a una nutrición adecuada (art.12); el derecho a la educación (art.13); el derecho a los beneficios de la cultura, a participar en la vida cultural y artística de la comunidad, a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico, y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que se es autor (art.14); el derecho a formar familia y a gozar de protección (art.15): el derecho de protección especial de la niñez, que comprende el derecho a medidas especiales que la condición de menor de edad requieren por parte de la familia, de la sociedad y del Estado, el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de los padres, el derecho de los niños de corta edad a no ser separados de su madre, y el derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental (art.15); el derecho a protección especial durante la ancianidad (art.17); y el derecho a recibir una atención especial en caso de disminución de las capacidades físicas o mentales. (art.18)

Según el Protocolo, los Estados Partes adquieren diferentes obligaciones y compromisos, unos de carácter general y otros específicos. Entre los primeros caben destacarse los siguientes: adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos (art.1); adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos, es decir, el deber de adecuación legislativa (art.2); y garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos, sin discriminación alguna, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. (art.3)

Entre las obligaciones específicas que adquieren los Estados Partes respecto de ciertos derechos sociales se mencionan las siguientes: adoptar las medidas necesarias que garanticen el pleno empleo, la orientación vocacional y el desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos; ejecutar programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo (art.6);

garantizar una remuneración que asegure condiciones de subsistencia digna y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción; la estabilidad de los trabajadores en sus empleos; y en casos de despido injustificado, el derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo.

También se reconoce la obligación de garantizar la seguridad e higiene en el trabajo; la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro la salud, seguridad o moral. En los casos de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria, y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar. Se establece la limitación de las horas de trabajo tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos (art.7).

Según el Protocolo, los Estados deberán garantizar la atención primaria de la salud; la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo, y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables (art.10).

Los Estados promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente (art.11); erradicarán la desnutrición (art.12); orientarán la educación hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y deberán fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. La educación deberá capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz; lograrán que la enseñanza primaria sea obligatoria y asequible a todos gratuitamente; que la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, sea generalizada y accesible a todos, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; establecerán programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos (art.13); tomarán las medidas necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte; garantizarán a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar; ejecutarán programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos; estimularán la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos (art.17).

Respecto a los límites y restricciones de los derechos reconocidos, el Protocolo de San Salvador establece que: “No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado” (art.4). También establece que sólo de manera excepcional podrán

establecerse dichas restricciones y limitaciones respecto de su ejercicio mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos (art.5).

El Protocolo de San Salvador dispone, además, de un sistema de protección restringido que establece, por una parte, el sistema de presentación de informes periódicos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los Estados Partes, y el sistema de comunicaciones o denuncias individuales ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de un reducido número de derechos, a saber: derecho a la educación y libertad sindical.

“En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (art.19).

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales, las que podrá incluir en el [Informe Anual](#) a la Asamblea General o en un [Informe Especial](#).

Los Consejos de la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Las reservas que pueden formularse al Protocolo solamente pueden ser aquellas que versen sobre una o más disposiciones específicas, y siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo. (art.20)

IV. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

La Comisión Interamericana tiene mandato para promover y proteger los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas, como órgano principal de la OEA y como órgano de supervisión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del Protocolo de San Salvador, y de los demás instrumentos convencionales del sistema interamericano, así como de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

El mandato de la Comisión en esta materia está relacionado con los 34 [Estados Miembros de la Organización](#), independientemente de si han ratificado o no los tratados de derechos humanos del sistema, ya que conforme a su Estatuto y a la Carta de la OEA, verifica el cumplimiento de las obligaciones que en derechos humanos han contraído los Estados por su carácter de Miembros de la OEA, aún cuando no sean parte de la Convención Americana, ya que están vinculados por la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre que reconoce no sólo derechos civiles y políticos, sino también derechos económicos, sociales y culturales.

La Comisión Interamericana ha creado instancias unipersonales conformadas por sus Miembros, que se constituyen en [Relatorías temáticas](#) y Relatorías de países, que desempeñan funciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales. En tal sentido, y de manera especial, los Relatores temáticos conocen casos y situaciones relacionadas con la protección de tales derechos.

La Comisión ha creado Relatorías temáticas directamente relacionadas con el tema. Entre ellas se mencionan: las [Relatorías sobre derechos de la niñez](#), [derechos de la mujer](#), [derechos de los migrantes](#), [derechos de los pueblos indígenas](#), y sobre [afrodescendientes y discriminación racial](#). Estas Relatorías realizan funciones de protección de los derechos sociales al velar por la protección de grupos especialmente vulnerables.

Los Relatores temáticos y los relatores de países visitan el terreno y realizan diferentes actividades de monitoreo de la situación de los derechos humanos, entre otros, de los derechos económicos, sociales y culturales.

La [Relatoría sobre las Personas Privadas de Libertad](#) también monitorea la situación y las condiciones sociales al interior de las prisiones y en cualquier lugar de privación de libertad en el continente, con lo cual realiza funciones relacionadas con la protección de los derechos sociales de los internos en prisión, en hospitales psiquiátricos o en asilos de niños huérfanos o de ancianos. La Relatoría, entre otras actividades, verifica la situación y las condiciones sanitarias, y los programas educativos y laborales al interior de las prisiones.

La Comisión, por lo tanto, tiene competencia para conocer casos individuales y situaciones generales relacionadas con los DESC. Conoce denuncias o comunicaciones individuales presentadas por cualquier persona, grupos de personas u ONGs por violación a los derechos sociales reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos respecto de los Estados Partes, por ejemplo en los casos de violación al derecho de protección a la familia y derecho de protección integral a la niñez. Conoce también denuncias individuales por violación a los derechos reconocidos en la Declaración Americana contra los Estados que no son Partes de la Convención Americana. Asimismo, conoce denuncias individuales contra los Estados Partes del Protocolo de San Salvador, por violación al derecho a la educación y a la libertad sindical. En el caso en que el Estado denunciado haya reconocido la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, existe la posibilidad de que dicho tribunal pueda conocer una demanda por violación a los

derechos sociales protegidos por la Convención Americana o por el Protocolo de San Salvador.²

En todos los supuestos anteriores, las Defensorías del Pueblo, Procuradurías de Derechos Humanos u oficinas del Ombudsman, están legitimadas según la práctica del sistema interamericano, para presentar denuncias individuales contra los Estados, debiendo en todo caso agotar previamente los recursos idóneos y eficaces de la jurisdicción interna.

La Comisión, conforme a su [Reglamento](#) (art. 25) también tiene competencia para adoptar [“medidas cautelares”](#) en casos de gravedad, urgencia y cuando se haga necesario para evitar daños irreparables a las personas, en cuyo caso no se exige el agotamiento previo de los recursos internos ya que con dichas medidas no se está prejuzgando sobre el caso. Las oficinas del Ombudsman de las Américas también pueden solicitar dichas medidas en favor de las personas, incluso en casos relacionados con la protección de los derechos sociales, tal como lo han hecho al adoptar medidas cautelares respecto de varios países, entre ellos, Guatemala, Honduras, Paraguay, México, El Salvador, Perú, etc. La Comisión también puede solicitar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que adopte [“medidas provisionales”](#) en los mismos supuestos a solicitud de las oficinas del Ombudsman en los casos en que la Corte no esté conociendo el asunto.³

La Comisión Interamericana de igual manera realiza visitas in situ a los Estados miembros, con su anuencia o invitación, y durante dichas visitas tiene facultades para informarse y pedir información a los Estados sobre la situación de los derechos económicos y sociales, y preparar informes y recomendaciones a raíz de dichas visitas.

Durante los períodos anuales de sesiones la Comisión también organiza regularmente [“audiencias públicas”](#) sobre la situación de los derechos económicos y sociales en la región o en un determinado país, a solicitud de cualquier Estado, persona u organización, incluidas las oficinas del Ombudsman.

Finalmente, la Comisión prepara “estudios e informes” sobre los derechos sociales en las Américas, como por ejemplo los siguientes:

² Consúltese, por ejemplo, los siguientes casos ante la Comisión Interamericana. [Informe de fondo contra Cuba, Caso Oscar Elías Biscet y otros, 21 de octubre de 2006](#), relacionado con el derecho a la salud en las prisiones y derecho de protección a la familia. [Informe de fondo contra Nicaragua, Caso Milton García Fajardo, 11 de octubre 2001](#), relacionado con 142 trabajadores despedidos, la protección a la familia y los derechos de la niñez. [Informe de admisibilidad contra Paraguay](#), caso comunidad indígena Kenyelnagategma del pueblo enxet-lengua, 24 de julio 2007, relacionado con los derechos de la niñez y protección a la familia.

³ La Comisión ha decretado medidas cautelares en muchos casos relacionados con los DESC, respecto de varios países, entre ellos: Honduras, Guatemala, México y Perú. Las medidas están relacionadas con la protección del derecho de asociación; propiedad colectiva de la tierra; derecho a la vida en relación con el derecho a la salud, acceso al agua, alimentos y el medio ambiente; libertad sindical; derechos de la niñez; salud mental de las mujeres; derechos de los pueblos indígenas, etc..

- a) [Acceso a la justicia e inclusión social. El camino hacia el fortalecimiento de la democracia. Bolivia.](#)
- b) [Justicia e inclusión social. Los desafíos de la democracia. Guatemala.](#)
- c) [Acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en las Américas.](#)
- d) [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.](#)

La Comisión también preparó el estudio: [“los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales”](#), para facilitar la preparación y examen de los informes periódicos que los Estados Partes del Protocolo de San Salvador deberán presentar ante la OEA, conforme al artículo 19 de dicho Protocolo.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pues, tiene facultades y mandato para la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales en las Américas, y si bien su sistema de casos o denuncias individuales no se ha desarrollado ampliamente hasta ahora, su sistema normativo de protección es de los más avanzados y completos en la actualidad, ya que reconoce derechos que no se consideran en instrumentos convencionales de otros sistemas internacionales de protección.

El reto principal de la Comisión en esta materia es desarrollar su doctrina, el sistema de casos e incidir en la jurisprudencia de la Corte; y el reto de los Ombudsmen de las Américas es, precisamente, utilizar el sistema normativo para fundamentar sus fallos; recurrir al sistema de casos y hacer uso de las “acciones urgentes”, así como activar motu proprio las demás diversas facultades de la Comisión Interamericana en favor de la protección de los derechos sociales de los grupos vulnerables de la región.

V. Conclusiones

1. La positivación de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido objeto de desarrollo por el derecho internacional de los derechos humanos tanto en el sistema universal como en el sistema regional americano.
2. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales debe ser objeto de una visión integral, que comprenda también los derechos civiles y políticos, y los derechos de las grandes colectividades, a fin de potenciar en última instancia la dignidad, la igualdad y la libertad del ser humano.
3. La vigencia y el aseguramiento de los derechos económicos, sociales y culturales requiere, entre otros requisitos y exigencias, de voluntad política de los Estados, de políticas públicas en el ámbito económico, social y cultural, de la disponibilidad de

recursos de diversa índole, de la participación de la colectividad y de la cooperación internacional.

4. Los mecanismos de protección y de supervisión y control de los derechos económicos, sociales y culturales son deficientes o inexistentes en muchos de los casos, y no han sido desarrollados de manera satisfactoria por los Estados, fundamentalmente por falta de voluntad política y por falta de utilización o disponibilidad de recursos al máximo.

5. No obstante, la doctrina y la jurisprudencia internacional se han venido desarrollando progresivamente respecto a la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. La Corte Interamericana y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han venido interpretando extensivamente la Carta de la OEA, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y los artículos respectivos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts.17, 19, 21 y 26) respecto a la protección de estos derechos.

6. Se requiere, por lo tanto, de un mayor desarrollo de la jurisprudencia nacional e internacional en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, pero fundamentalmente, se requiere de una voluntad política firme y coherente de los Estados, y de acciones y políticas públicas concretas para satisfacer las aspiraciones legítimas de las grandes colectividades y las exigencias de los derechos económicos, sociales y culturales, a fin de que se garantice su existencia real y efectiva, y se conviertan progresivamente en derechos ejercitables por el común denominador de los seres humanos.

Resumen: Los derechos económicos, sociales y culturales han sido reconocidos en el sistema interamericano tanto en instrumentos declarativos como convencionales, y se han establecido algunos mecanismos de protección en el marco del sistema de casos, del sistema de informes periódicos y de acciones urgentes. El presente artículo trata sobre el desarrollo de la protección de los DESC en el sistema interamericano, más específicamente en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Protocolo de San Salvador y los instrumentos establecidos por la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Palabras clave: Derechos económicos, sociales y culturales, Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Protocolo de San Salvador, Convención Interamericana de Derechos Humanos.