

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. APUNTES SOBRE UNA RELACIÓN CLAVE

Christian COURTIS

SUMARIO: I. Introducción. II. El mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos económicos sociales y culturales. III. El qué y el cómo: el trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales en el marco de las competencias de las instituciones nacionales de derechos humanos. IV. Facultades y mecanismos de las instituciones nacionales, derechos económicos sociales y “escala” o nivel de los problemas abordados. IV.1. Resolución de quejas. IV.2. Legitimación para presentar casos judiciales/estar en juicio. IV.3. Informes o reportes monográficos. IV.4. Iniciativa legislativa. IV.5. Mediación. IV.6. Promoción. IV.7. Actuación internacional. V. Breve conclusión.

I. Introducción

Esta breve intervención tiene el objeto de sugerir algunas cuestiones a abordar al momento de decidir *si* y *cómo* pueden las instituciones nacionales de derechos humanos¹ trabajar sobre temas de derechos económicos, sociales y culturales. Aunque algunas de las ideas aquí discutidas son de aplicación general, el trabajo tiene especialmente en cuenta el contexto de las instituciones nacionales de derechos humanos de Iberoamérica.

El trabajo tiene una orientación fundamentalmente práctica. Aborda centralmente dos cuestiones: la primera está relacionada con el mandato que otorga el ordenamiento jurídico a las instituciones nacionales de derechos humanos, y la segunda con los criterios que pueden emplearse para diseñar el tipo de trabajo que cada institución lleve adelante en materia de derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta las facultades y mecanismos a su disposición y las exigencias particulares que plantean estos derechos.

II. El mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales

El primer problema práctico a abordar es, sencillamente, si la Constitución o la ley que regula la institución en cuestión incluye en su mandato la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

¹ Emplearé en el texto esta expresión, más general, dada la diversidad de denominaciones existentes en la región: oficinas del Ombudsman, Defensorías del Pueblo, Defensorías del Habitante o del Ciudadano, Procuradurías de Derechos Humanos, etc.. Lo dicho puede, sin embargo, aplicarse –con las debidas adaptaciones– a instituciones subnacionales –como las Defensorías provinciales, estatales o municipales.

En la gran mayoría de los países de Iberoamérica, la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Aunque en muy pocos casos, las normas de la Constitución o de la respectiva ley hacen referencia explícita a los derechos económicos, sociales y culturales, o derechos sociales, cuando definen el mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos. La inclusión de estos derechos en ese mandato se deriva claramente de la identificación de los “derechos humanos” o “derechos fundamentales” como objeto de sus tareas de protección y promoción².

Al menos dos fuentes coadyuvan para llegar a esa solución. Por un lado, el plexo de derechos humanos o derechos fundamentales identificado por las propias Constituciones de cada país. La tendencia casi unánime en la región, enfatizada aún más en la oleada de reformas constitucionales registrada en los últimos veinte años, ha sido la de los derechos económicos, sociales y culturales en la lista de derechos fundamentales reconocidos por las distintas constituciones. De modo que por esta vía, la especificación constitucional de qué debe entenderse por derechos humanos o derechos fundamentales incluye a los derechos económicos, sociales y culturales, y esto vale para dar contenido al mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Complementariamente, la otra fuente a la que debe acudir para especificar el alcance de la expresión “derechos humanos”, contenida en la definición del mandato de una institución nacional de derechos humanos, es el derecho internacional de los derechos humanos. Un Estado asigna significado a esta expresión cuando ratifica o accede a tratados internacionales de derechos humanos. Este argumento tiene aún más peso si el ordenamiento jurídico ha adoptado una posición monista en torno a las relaciones entre derecho internacional y derecho interno –es decir, cuando la adopción de un tratado internacional tiene el efecto de incorporar el tratado al derecho interno. Y esta es justamente la regla en todos los países de la región –independientemente de alguna divergencia en las soluciones relativas a la jerarquía normativa de los tratados internacionales en el derecho interno. Pues bien, la tendencia generalizada de los países de la región es la ratificación tanto de tratados de derechos humanos que reconocen derechos civiles y políticos, como de aquellos que reconocen derechos económicos, sociales y culturales. También es frecuente que la descripción del mandato de las instituciones nacionales incluya la protección y promoción de los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales³.

² Ver, por ejemplo, [Constitución Argentina](#), artículo 86; [Constitución Política de Bolivia](#), artículo 127; Colombia, [Ley 24 del 15 de diciembre de 1992](#), artículo 1; Costa Rica, [Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992](#), artículo 1; [Constitución Política de la República de Guatemala](#), artículo 274; [Constitución de la República de Honduras](#), artículo 59; [Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#), artículo 102.B; Nicaragua, [Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos](#), artículo 5; [Constitución de Panamá](#), artículo 129; [Constitución Nacional de la República del Paraguay](#), artículo 276; [Constitución Política del Perú](#), artículo 162; [Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela](#), artículo 280. La mejor fuente de análisis comparado del régimen de las instituciones nacionales de derechos humanos de Iberoamérica es G. ESCOBAR ROCA (director), *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008.

³ Ver, por ejemplo, Costa Rica, [Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992](#), artículo 1; [Constitución de Panamá](#), artículo 129; [Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela](#), artículo 280.

De modo que puede concluirse, sin mayor duda, que cuando las constituciones o las leyes reglamentarias definen el mandato de las instituciones nacionales haciendo referencia al término “derechos humanos”, esta referencia incluye a los derechos económicos, sociales y culturales.

Con todo, es posible que existan algunos problemas de exclusión de algunos temas o materias específicas del mandato de las instituciones nacionales. En algunos casos puntuales, se excluyen los derechos laborales⁴. En otros casos –más comunes–, el mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos se limita al control de las acciones u omisiones cometidas por el Estado o por agentes públicos, y excluye las cometidas por particulares⁵.

Estas exclusiones pueden dejar de lado importantes violaciones de derechos sociales, en aquel universo de casos en los que estas violaciones correspondan a relaciones entre particulares. Estos casos no son extraños: derechos tales como los derechos laborales, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda o el derecho a la alimentación involucran frecuentemente vínculos entre particulares. Esta tendencia se ha agudizado con el proceso de privatización de servicios públicos acaecida en muchos países de la región durante los años noventa, que puso en manos de prestadores privados o transfirió al sector privado de manera total o parcial la prestación de servicios públicos destinados a la satisfacción de derechos sociales – como la provisión de servicios de agua, de salud, de educación o la administración de la seguridad social. De modo que la exclusión de actos u omisiones de sujetos privados del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos puede tener el efecto de ignorar un universo importante de potenciales violaciones a derechos económicos, sociales y culturales.

Tales exclusiones, sin embargo, pueden ser parcialmente morigeradas a través de algunas estrategias interpretativas –en la medida, claro está, en que éstas tengan soporte normativo suficiente. Bastará con mencionar aquí dos de ellas.

La primera es la no poco frecuente aceptación de la aplicación de la prohibición de discriminación también a las relaciones entre particulares. De modo que, en principio, cabría la posibilidad de trabajar temas en los que la afectación de derechos económicos, sociales y culturales provenga de particulares, en aquellos casos en los que la situación pueda calificarse como violatoria de la prohibición de discriminación. Esta interpretación

⁴ Ver, por ejemplo, Constitución de la República de Honduras, artículo 59; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.B.

⁵ Ver, por ejemplo, Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 274 y 275; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.B; Nicaragua, Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, artículo 37. En contraste, existen en la región casos de reconocimiento explícito de la inclusión, dentro del mandato de las instituciones nacionales de derechos sociales, de actos u omisiones cometidos por particulares –por ejemplo, en materia de servicios públicos, independientemente del carácter del prestador. Ver, por ejemplo, Argentina, [Ley Orgánica del Defensor del Pueblo](#), artículo 17; Bolivia, [Ley 1818 del Defensor del Pueblo](#), artículo 5; Costa Rica, Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, artículo 2; Perú, [Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo](#), artículos 9.1 y 30.

haría posible la competencia de las instituciones nacionales, por ejemplo, en casos de violación del derecho a la salud o a la educación por parte de prestadores de servicios de salud o establecimientos educativos privados, siempre que la situación denunciada incluya dimensiones de discriminación.

Una segunda estrategia para reducir el posible efecto pernicioso de la exclusión de las relaciones entre particulares del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos es la “traducción” de una violación cometida entre sujetos privados en una violación imputable al Estado por falta de regulación, vigilancia o supervisión adecuada. Aunque es claro que esta forma de encuadrar la situación tiene desventajas, dado que el responsable directo de la violación es el sujeto privado y no el Estado, de todos modos puede ofrecer una salida práctica en los casos en los que no haya otra manera de salvar la exclusión.

En todo caso, cabe recordar, que en materia de derechos humanos rige el denominado principio *pro homine* o *pro persona*, que prescribe que, en caso de duda interpretativa, o en caso de necesidad de elección entre dos normas, debe preferirse aquella que tenga por efecto el reconocimiento más extenso o la mayor protección de los derechos de la persona⁶. Por ende, en caso de duda razonable acerca del mandato de una institución nacional de derechos humanos, debe estarse a favor de aquella interpretación que permita incluir situaciones de presunta violación a los derechos humanos dentro de la competencia de la institución, y en contra de aquella que la excluya. Este debería ser el criterio que guíe la interpretación de los límites de sus propias facultades por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos –al menos para ser coherentes con la propia razón de su existencia.

III. El qué y el cómo: el trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales en el marco de las competencias de las instituciones nacionales de derechos humanos

Una vez resuelta la cuestión del mandato –es decir, una vez asumido que la institución nacional de derechos humanos bajo consideración está facultada para trabajar sobre derechos económicos sociales y culturales– la próxima pregunta a plantearse es la de qué temas trabajar, y cómo hacerlo. Es imposible contestar preguntas de este tipo de manera genérica, sin considerar las circunstancias particulares –normativas, de recursos y especialmente de contexto y coyuntura– en las que se desarrolla el trabajo de una institución nacional de derechos humanos. Sin embargo, pueden al menos sugerirse algunos criterios para intentar contestar adecuadamente esas preguntas y, por ende, diseñar, organizar y llevar a cabo el trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos de modo de cumplir lo más eficazmente posible con su mandato, en la medida de sus recursos.

⁶ Ver S. ALBANESE, “La primacía de la cláusula más favorable a la persona”, en *Revista La Ley*, Buenos Aires, tomo 1996-C-518; M. PINTO, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en M. ABREGÚ y C. COURTIS (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 163-171.

Tal vez la primera advertencia necesaria al respecto sea la de la complejidad y alcance del tema. El campo de los derechos económicos, sociales y culturales abarca al menos los siguientes derechos: los derechos laborales individuales y colectivos, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la familia, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y los derechos culturales. Y esta es sólo una enumeración general y no exhaustiva: es posible identificar otros derechos, o usar otro criterio para identificar los derechos cubiertos por esa categoría (como la referencia a los sujetos merecedores de tutela especial o diferenciada, como niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados internos o pueblos indígenas), y además cada uno de los derechos involucrados es a su vez complejo, y abarca diversos aspectos distintos entre sí.

Esta complejidad choca muchas veces con la habitual escasez de recursos a la que se enfrentan las instituciones nacionales de derechos humanos. Con recursos limitados, difícilmente puedan abarcar todos los derechos incluidos en la categoría de derechos económicos, sociales y culturales, y menos aún todos los aspectos de cada derecho – si esto se suma, además, a la necesidad de atender también otros temas.

De modo que, para incorporar al trabajo de una institución el seguimiento sistemático de temas concretos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es prácticamente imprescindible priorizar algunos sobre otros. Esta priorización debe seguir criterios de relevancia de los temas elegidos, y para ello es importante tomar en consideración el principio clave en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que es la atención preeminente a quienes están en situación más vulnerable y tienen necesidades básicas insatisfechas.

Una segunda idea a tener en cuenta es la necesidad de ser flexible a la hora de definir los temas prioritarios de trabajo: puede hacerse, claro está, por derecho –tener, por ejemplo, un área de la institución dedicada al derecho a la salud, o a la educación– pero hay otras maneras de definir las competencias de un área que incluya trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, la elección de un grupo social merecedor de tutela especial o diferenciada –como los derechos de los niños y niñas, o de los adultos mayores– que abarque trabajo sobre varios derechos económicos, sociales y culturales – como salud, educación, vivienda, alimentación o seguridad social. Otra posibilidad es la de elegir un tema transversal –como la prohibición de discriminación, o la calidad de los servicios públicos. Aún cuando se hayan definido áreas de trabajo de este modo, posiblemente sea necesario todavía seleccionar algunos asuntos a los que dedicar una especial atención –en particular, como se verá después, en ejercicio de la facultad de realizar estudios de situación o informes monográficos.

Un segundo orden de ideas tiene que ver con la selección de lo que podría denominarse nivel o “escala” –por analogía con la dimensión de los mapas o planos⁷– de los problemas

⁷ Sobre la aplicación de la noción geográfica de “escala” al derecho, ver B. SANTOS, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 116, noviembre-diciembre 1991, pp. 18-38.

a ser abordados. Tener en cuenta esta dimensión es importante para decidir qué facultades o mecanismos con los que cuentan las instituciones nacionales de derechos humanos son los más adecuados para enfrentar los distintos tipos de problemas que llegan a su conocimiento. En este sentido, me parece útil distinguir entre tres niveles o escalas a tener en consideración:

- 1) El de las quejas o violaciones de carácter individual
- 2) El de las situaciones de afectación grupal o colectiva
- 3) El de las decisiones generales de política pública

Paso a explicarlos, y a explicar su relevancia en materia de derechos sociales. El nivel de las quejas o violaciones individuales revela incumplimientos que afectan individualmente al titular de un derecho –por ejemplo, el usuario de un servicio público al que se le deniega arbitrariamente una medicación a la que tenía derecho.

El nivel grupal o afectación de un colectivo corresponde habitualmente a una acción y omisión que impacta sobre todos los potenciales beneficiarios, derechohabientes, usuarios o titulares de derechos que están en una situación similar, diferenciable de la de otros titulares de los mismos derechos. El diseño y provisión de servicios sociales responde habitualmente a criterios de escala –de manera que se concibe una unidad de servicios, como un centro de salud o una escuela, para un determinado número de usuarios. Por ende, una misma omisión –por ejemplo, la ausencia de un centro de salud en una zona– o falla –por ejemplo, la falta de abastecimiento de medicamentos básicos a un centro de salud– afecta a todos los usuarios que están en la misma situación, sin que eso afecte necesariamente a otras personas –por ejemplo, a aquellas que viven en una zona que cuenta con un centro de salud adecuadamente abastecido de medicación básica.

El nivel de las decisiones generales de políticas públicas impacta sobre todos los destinatarios de esa política pública, actuales o potenciales. Por ejemplo, la decisión de excluir determinados tratamientos o intervenciones de la cobertura pública de salud tendrá efectos sobre todos los usuarios del servicio público de salud que requieran esos tratamientos o intervenciones.

La distinción entre los tres niveles o escalas es, claro está, esquemática, ya que en realidad existe un continuo entre los tres, que hace que el corte entre uno y otro sea puramente convencional. El nivel individual puede tener impacto sobre varios individuos –típicamente, sobre una familia, como en el caso de un desalojo forzoso individual. El nivel grupal puede abarcar grupos o colectivos de muy diverso tamaño –desde un pequeño grupo de individuos o de familias, hasta cientos o miles de usuarios de un mismo servicio, por ejemplo. El corte entre el nivel grupal y el nivel de las decisiones generales de política pública también es puramente convencional cuando aspectos de una política pública general tienen un impacto diferencial sobre un grupo determinado o determinable de personas –así, por ejemplo, todos los usuarios de similar condición socioeconómica, o todas las personas que requieren de un tratamiento o intervención similar. Un criterio

habitual –aunque no necesario– utilizado para delimitar el nivel grupal es el del territorio, que consisten en considerar como un grupo o colectivo a todas las personas afectadas por el mismo problema en una zona común o contigua. Esto puede facilitar la identificación de un grupo de afectados, aunque –como dije antes– esto no excluye otras formas posibles de concebir un grupo o colectivo afectado.

En todo caso, se trata de una clasificación que tiene un sentido práctico: identificar el tipo de violación con el que una institución nacional de derechos humanos está tratando, el tipo de solución que requiere y, por ende, la facultad o mecanismo a disposición de la institución para canalizar mejor el problema y decidir la respuesta institucional más adecuada.

IV. Facultades y mecanismos de las instituciones nacionales, derechos económicos sociales y “escala” o nivel de los problemas abordados

En línea con lo dicho antes, paso ahora a analizar cómo pueden emplearse algunas de las facultades o mecanismos a disposición de la gran mayoría de las instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina, en relación con la “escala” o el nivel de los problemas que lleguen a su consideración en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

IV.1 Resolución de quejas

La facultad de recibir y resolver quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos o derechos fundamentales es reconocida de manera prácticamente unánime a las instituciones nacionales de derechos humanos de la región⁸. Dado que, como dijera antes, la competencia de las instituciones nacionales incluye habitualmente los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales, la facultad de recibir y resolver quejas incluye también las alegadas violaciones de estos derechos, y en no pocos casos las quejas relativas a esta temática constituyen una parte considerable del volumen de quejas recibidas por las instituciones nacionales⁹.

La recepción y resolución de quejas individuales corresponde en gran medida a lo que he denominado problemas de “escala” o nivel individual. Son ejemplos habituales de estos problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales los problemas de exclusión individual de derechos o beneficios (denegación de un plan social, pensión, tratamiento, medicación, inscripción en un establecimiento educativo), o su cancelación injustificada, así como los casos de trato arbitrario o discriminatorio de efecto individual,

⁸ Es el caso, por ejemplo, de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

⁹ Para completar lo dicho aquí, ver “Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos”, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, pp. 47-59.

o los de mala atención por parte de un servicio público. Si la raíz del problema es individual, las recomendaciones hechas a partir de una queja resuelta pueden constituir una adecuada base para satisfacer los derechos de quien la ha presentado –siempre y cuando, claro está, las recomendaciones sean aceptadas y cumplidas por la autoridad responsable.

Sin embargo, las quejas individuales también pueden ofrecer indicios de problemas grupales o colectivos, y aún de problemas de política pública. Al menos dos factores pueden alertar acerca de la dimensión supra-individual del problema de raíz revelado por la presentación de quejas.

El primero es, obviamente, la acumulación de quejas de distintos titulares de derechos o usuarios que revelan un patrón común de afectaciones. La acumulación de un número importante de quejas constituye un indicio de una falla común en el diseño, implementación o asignación de recursos de un servicio, plan o programa destinado a satisfacer derechos sociales, de modo que todos o parte de sus destinatarios sufrirán las consecuencias de tal defecto. Por ejemplo, la acumulación de quejas sobre falta de vacantes en guarderías escolares o jardines de infancia constituye un claro indicio de insuficiencia de los recursos disponibles en relación con las necesidades de la población destinataria de tales servicios. Algo similar puede decirse de la acumulación de quejas sobre mala atención, listas de espera excesivas o falta de entrega de medicamentos por parte de los servicios de salud.

Un segundo factor que puede revelar problemas de alcance supra-individual es, justamente, la recepción de quejas de carácter colectivo por parte de una institución nacional de derechos humanos. Dada la habitual flexibilidad de los requisitos de legitimación para la presentación de quejas ante las instituciones nacionales de derechos humanos, es perfectamente posible que un problema de alcance grupal o colectivo sea canalizado a través de una queja presentada, por ejemplo, por una persona individual en nombre de un grupo de personas, por varios miembros del grupo conjuntamente, o por una asociación u organización en nombre del colectivo afectado.

La determinación de la amplitud del colectivo afectado y de la autoridad responsable permitirá la identificación de la “escala” o nivel del problema subyacente a un conjunto de quejas similares acumuladas o a presentaciones de alcance colectivo. Por ejemplo, si el tipo de queja proviene de los usuarios de un mismo centro de salud, o de las familias situadas en un mismo distrito escolar, pero no se advierte que exista un número significativo de quejas similares entre usuarios de otros centros de salud o niños y niñas a quienes corresponden otros distritos escolares, el problema será probablemente de carácter grupal o colectivo, pero no estará necesariamente relacionado con la formulación o implementación de una política pública general. Si el tipo de queja se repite de manera general, sin estar circunscripto a la zona de actuación de una autoridad zonal o territorial específica, es posible que estemos frente a un problema que tiene raíz en una falla o defecto de la política pública general.

La detección de problemas de escala grupal o colectiva, o de problemas de política pública general a través de la tramitación de quejas requiere soluciones y recomendaciones distintas –o al menos suplementarias– a las que corresponden a las quejas que sólo revelan problemas de alcance individual. Así, las recomendaciones en estos casos deben apuntar a la solución del problema de fondo, que a su vez redundará en la satisfacción de las situaciones individuales en las que se han revelado violaciones¹⁰. Por ejemplo, la solución adecuada a la falta de vacantes en un distrito escolar no es ofrecer respuestas individuales, obligando a otros distritos escolares a aceptar a los niños o niñas que no consiguen plaza. La solución consiste en ajustar el número de vacantes a las reales necesidades del distrito. De este modo, cada niño o niña que solicite una vacante estará en condiciones de obtenerla. En el mismo sentido, los casos individuales de insatisfacción con la atención médica por falta de intérpretes en lengua indígena o en lenguaje de señas se solucionan con la previsión de un servicio de intérpretes disponible cuando sea necesaria la traducción.

La detección de problemas de escala grupal o de política pública general puede justificar el empleo de otras facultades o mecanismos a disposición de las instituciones nacionales de derechos humanos, tales como las facultades de mediación ante conflictos sociales, o la elaboración de informes monográficos o informes de situación.

IV.2. Legitimación para presentar casos judiciales/estar en juicio

Muchas de las instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina tienen legitimación para iniciar acciones judiciales en defensa de derechos humanos o fundamentales¹¹, o bien de participar en litigios en los que se debaten cuestiones de interés público en carácter de *amicus curiae*.

Una particularidad de la legitimación de las instituciones nacionales es que algunas requieren la afectación colectiva de derechos, o la afectación de bienes de carácter público no individualizable (como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico)¹², ya que se supone que, salvo circunstancias excepcionales, las violaciones individuales deben ser accionadas por las propias víctimas, de acuerdo con su interés.

¹⁰ Para una discusión de la cuestión de la adecuación de los remedios en casos de afectación colectiva ver, C. COURTIS, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, en V. ABRAMOVICH, A. BOVINO y C. COURTIS (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 2007, pp. 491-526. La discusión se refiere a los recursos judiciales, pero es aplicable a las quejas ante las instituciones nacionales, en la medida en que no hay diferencia entre el tipo de violaciones que pueden tratar sistemas judiciales y cuasi-judiciales de queja –lo que los diferencia es fundamentalmente el carácter vinculante de la decisión adoptada.

¹¹ Pueden ejercer esta facultad las instituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

¹² Esta ha sido, por ejemplo, la interpretación de la [Corte Suprema de Argentina](#), acerca de la legitimación del Defensor del Pueblo para iniciar acciones judiciales. Ver, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), caso [Frías Molina, Néilda N. c/Instituto Nacional de Previsión Social- Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles](#), sentencia de 21 de marzo de 1995.

Estas hipótesis son particularmente relevantes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, por lo que no es extraño que algunos de los casos más interesantes de justiciabilidad de estos derechos ante tribunales de América Latina hayan sido presentados por instituciones nacionales. En términos de las “escalas” o niveles de los que hablara antes, esas particulares cualificaciones en materia de legitimación hacen que, por lo común, los casos que inician las instituciones nacionales de derechos humanos ante los tribunales correspondan a la “escala” o nivel grupal o colectivo, aunque no puedan descartarse casos que revelen problemas de políticas públicas generales. Problemas de este nivel aparecen frecuentemente en aquellos casos en los que las instituciones nacionales tienen legitimación para presentar acciones abstractas de inconstitucionalidad, o de participar en tales acciones en calidad de *amicus curiae*.

Algunos ejemplos ilustrativos de actuaciones judiciales iniciadas por instituciones nacionales o locales de derechos humanos de América Latina en materia de derechos económicos, sociales y culturales son los siguientes:

En el caso [Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados](#)¹³, iniciado por la Defensoría del Pueblo local, el tribunal suspendió, a través de una medida cautelar, el proceso licitatorio de la entidad de prestación de servicios sociales para jubilados, por vulnerarse el derecho de los beneficiarios a “la información cierta, objetiva, veraz, detallada, eficaz y suficiente para poder ejercer su derecho a optar de una manera reflexiva y razonada”.

En el caso [Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/EDESUR](#)¹⁴, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires interpuso una acción de responsabilidad y reparación de daños y perjuicios contra una prestataria privada del servicio de suministro eléctrico, con el objeto de que se la condenara a la reparación de los daños sufridos por los damnificados de la ciudad de Buenos Aires (usuarios y terceros), derivados de la falta de provisión eléctrica ocasionada por un corte de energía de alcance masivo que tuvo lugar el 15 de febrero de 1999. La sentencia de segunda instancia decidió favorablemente la demanda, declarando tanto la responsabilidad de la empresa como la legitimación de la Defensoría para representar los derechos de los usuarios y terceros afectados por el hecho dañoso común.

En el caso [Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra \(Provincia del Chaco\)](#)¹⁵, el Defensor del Pueblo inició una demanda contra el Estado nacional y la Provincia del Chaco, denunciando la situación de extrema miseria de comunidades de la etnia toba, habitantes de la provincia, y reclamando el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de adoptar acciones afirmativas en relación con la situación de los

¹³ Ver Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Argentina), Sala IV, caso Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y otro c. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, 10 de febrero de 1999, publicado en *Revista La Ley*, 1999-D, pp. 377 y ss.

¹⁴ Ver Cámara Nacional de lo Contencioso Administrativo Federal (Argentina), Sala I, caso Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ EDESUR S.A. s/ Responsabilidad por daños, 16 de Marzo de 2000.

¹⁵ Ver Corte Suprema de la Nación (Argentina), caso Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento, sentencia de 18 de septiembre de 2007.

pueblos indígenas. La demanda señala que la población indígena se halla en una grave situación socioeconómica, a consecuencia de la cual la mayoría de la población padece de enfermedades endémicas que son producto de la pobreza extrema, carece de alimentación adecuada, de acceso a agua potable, de atención médica, de vivienda. Denuncia que, a raíz de esa situación, en el mes anterior a la presentación de la demanda se han registrado 11 muertes.

La Corte Suprema de Justicia, que actuó en ejercicio de su jurisdicción originaria, consideró que las afirmaciones del Defensor del Pueblo eran verosímiles, y ordenó al Estado:

- a) informar a la Corte, en relación con las medidas de protección de la comunidad indígena que habita en la región: 1) comunidades que pueblan esos territorios y cantidad de habitantes que las integran; 2) presupuesto para la atención de los asuntos indígenas y destino de los recursos fijados en las leyes respectivas; 3) ejecución de programas de salud, alimentarios y de asistencia sanitaria; 4) ejecución de programas de provisión de agua potable, fumigación y desinfección; 5) ejecución de planes de educación; 6) ejecución de programas habitacionales.
- b) comparecer en audiencia pública ante la Corte Suprema para presentar y discutir la información solicitada.
- c) como medida cautelar, suministrar agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región afectada, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios.

También el [Tribunal Constitucional del Ecuador](#) tuvo oportunidad de decidir una demanda de amparo presentada por el Defensor del Pueblo, en defensa de los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes de la Provincia de Esmeraldas. En el caso [Claudio Mueckay Arcos v. Dirección Regional de Minería de Pichincha](#)¹⁶, el Tribunal confirmó la decisión del juez de amparo y suspendió una concesión minera en un bloque situado en el territorio de las comunidades, por considerar violado el derecho a la consulta previa, y por la amenaza que dicha concesión representa para el derecho a un medio ambiente sano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, negros y afroecuatorianos a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, participar del usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en ellas, a conservar sus prácticas de manejo de la diversidad, y a no ser desplazados de sus tierras. La sentencia afirma que la propiedad de la tierra comunitaria tiene por objeto asegurar el mantenimiento de la cultura, los valores, creencias y tradiciones, y el desarrollo social, económico y organizativo de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Respecto de la falta de consulta, el Tribunal Constitucional afirma que la falta de reglamentación de ese derecho no constituye excusa para incumplir con la obligación de consulta previa a las comunidades potencialmente afectadas.

¹⁶ Ver Tribunal Constitucional (Ecuador), caso No. 170-2002-RA, Claudio Mueckay Arcos v. Dirección Regional de Minería de Pichincha: Director Regional, sentencia de 13 de agosto de 2002.

En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos inició una acción de amparo contra una resolución del Director del Sistema Penitenciario que obligaba a todas las personas recluidas en centros penitenciarios a utilizar un uniforme color anaranjado. Como consecuencia de esa resolución, se prohibió a las internas indígenas utilizar sus trajes tradicionales. El Procurador alegó violaciones al derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas. El tribunal de amparo acogió la demanda, el amparo, señalando que la imposición de la obligación de usar un uniforme y la correlativa prohibición de usar el traje típico constituye un caso de discriminación hacia los grupos indígenas y en especial hacia las mujeres indígenas. La Corte señala la incompatibilidad de la resolución con la obligación estatal de reconocer, respetar y promover la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas, entre los que se cuenta el uso del traje típico. En consecuencia, ordenó dejar sin efecto la resolución administrativa y restituir el derecho a usar el traje típico a las internas afectadas¹⁷.

Otra dimensión interesante de la actuación judicial de las instituciones nacionales de derechos humanos ha sido la asignación por parte de los tribunales de justicia de un papel de seguimiento de la ejecución de sentencias complejas, que requieren modificaciones normativas o administrativas, previsión de recursos e implementación extendida en el tiempo. Esto es particularmente relevante en casos relativos a derechos económicos, sociales y culturales que requieren remedios colectivos o estructurales –de modo que en no pocas ocasiones, los tribunales otorgan a las instituciones nacionales un papel de guardián de la debida adopción de las medidas necesarias para la ejecución adecuada de la sentencia¹⁸.

Finalmente, vale señalar que en muchos casos existe continuidad entre la tramitación de quejas y la presentación de casos judiciales por parte de las instituciones nacionales de derechos humanos. Y ello porque la presentación de casos judiciales es frecuentemente consecuencia de la tramitación de una queja, o de la acumulación de muchas quejas, en las que ha determinado la existencia de una violación y se han efectuado recomendaciones que no han sido aceptadas o han sido ignoradas por la autoridad o sujeto responsable.

IV.3. Informes o reportes monográficos

Otra de las facultades características de las instituciones nacionales de derechos humanos es la de elaborar informes o reportes sobre situaciones o temas relevantes en relación con su competencia, es decir, la promoción y protección de los derechos humanos¹⁹.

¹⁷ Ver Corte de Apelaciones constituida en Tribunal de Amparo (Guatemala), Sala Tercera, [Amparo N° 46-2003 Of. 1, sentencia de 30 de octubre de 2003](#).

¹⁸ Ver, por ejemplo, Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal (Argentina), Sala IV, caso [Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional – Ministerio de Salud y Acción Social s/amparo, sentencia de 2 de junio de 1998](#); Corte Constitucional (Colombia), [sentencia de tutela T-025/2004, de 22 de enero de 2004](#).

¹⁹ No me referiré aquí a los informes anuales o generales de las instituciones nacionales de derechos humanos. Baste decir que, en la medida en que la institución trabaje sobre temas de derechos económicos, sociales y culturales, ese trabajo debe tener debido reflejo en dichos informes.

De manera genérica, puede decirse que los informes tienen el objeto de documentar un determinado problema de derechos humanos, calificar la situación jurídicamente y ofrecer recomendaciones para superar el problema y, cuando corresponda, ofrecer reparaciones adecuadas a las víctimas. Es habitual que la facultad de elaborar informes o reportes esté relacionada con otras facultades: así, por ejemplo, con frecuencia, la selección de temas relevantes para la elaboración de informes proviene de la detección de problemas de derechos humanos a partir de la acumulación de quejas que revelan un patrón de violaciones o de incumplimiento de obligaciones por parte de las autoridades o sujetos responsables.

En sentido similar, cuando en el marco de un informe se determina que la raíz de un problema de derechos humanos es de índole normativa, las instituciones nacionales pueden canalizar su propuesta de recomendación a través de propuestas de modificación legislativa, o de la presentación de iniciativas legislativas, cuando esta facultad les sea reconocida.

La facultad de elaborar informes o reportes cobra relevancia para tratar problemas vinculados con las que he denominado “escala” grupal o colectiva, y “escala” de las decisiones generales de política pública. Quisiera llamar la atención sobre dos posibilidades distintas de empleo de la facultad de elaborar informes o reportes, ambas relevantes para el tema que nos convoca.

La primera consiste en lo que tal vez constituye el uso más tradicional de la facultad de elaborar informes o reportes: dedicar el informe monográfico a un *tema o situación de derechos humanos* que suscite atención por su gravedad, novedad, extensión, descuido o algún otro criterio que lo haga relevante. Bajo estos criterios caben, por supuesto, muchos tipos diferentes de investigación, por ejemplo:

-la puramente normativa: consistente en el análisis de la compatibilidad de la ley, de reglamentos o de otras normas generales vigentes con principios constitucionales o estándares internacionales de derechos humanos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, uno de los problemas relevantes es la omisión legislativa o reglamentaria, que perjudica la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución o en un Tratado de derechos humanos por falta de especificación concreta de su contenido y de sus correlativas obligaciones.

-las investigaciones temáticas: otra variante común de informes o reportes monográficos consiste en abordar un tema específico, analizar críticamente su regulación e identificar los principales problemas u obstáculos al pleno disfrute del derecho o del aspecto del derecho en cuestión. Los mejores ejemplos de estos informes aportan análisis normativos e información empírica –cuantitativa y cualitativa– sobre los problemas tratados, y concluyen con recomendaciones dirigidas a la superación de la situación bajo análisis. Algunos temas que pueden ilustrar lo dicho en materia de derechos económicos, sociales y culturales son el derecho a la inclusión educativa de niños y niñas con discapacidad, la política pública de vivienda ante la escasez habitacional, los problemas de abastecimiento

de medicación básica, los programas alimentarios y la desnutrición infantil, entre muchos otros.

-las investigaciones sobre situaciones de violación concretas: otro ejemplo de empleo de la facultad de elaborar informes o reportes centra su objeto sobre situaciones concretas de violación, en una perspectiva que refleja lo que he denominado “escala” grupal o colectiva. Se trata de situaciones de violación de derechos que afectan a un grupo o colectivo más o menos determinado o determinable, que a veces resultan circunscriptas temporalmente: un “caso” en sentido amplio –no en el sentido judicial del término. En estos informes, además del análisis jurídico y de la documentación a través de datos empíricos, es común que se incluyan testimonios narrativos, que acercan el tono del informe a la perspectiva de las víctimas. Ejemplos de estos tipos de informes en materia de derechos económicos, sociales y culturales son la amenaza de desalojo forzoso a una comunidad concreta fundada en la construcción de una obra pública, las condiciones laborales de los trabajadores migrantes en un sector determinado –como el textil o el agrícola–, la situación material ruinosa de establecimientos educativos de una zona determinada, las prácticas de desaliento del ejercicio del derecho a interrumpir voluntariamente el embarazo en los casos de hipótesis lícitas, la situación de incumplimiento del “derecho al mínimo vital” de una comunidad, la afectaciones producidas por la privatización de un servicio público, como el abastecimiento de agua, etc..

Una segunda posibilidad de empleo de la facultad de elaborar informes sigue el modelo del *monitoreo permanente de la situación de un determinado derecho*, o de varios derechos. En estos casos, no se trata de la documentación puntual del estado de disfrute de un derecho, o de una situación de violación concreta en un momento determinado, sino del seguimiento permanente de la situación de goce de uno o varios derechos, que se refleja en informes periódicos. Para ello, resulta de especial relevancia el empleo de indicadores –tanto cuantitativos como cualitativos– capaces de reflejar la situación documentada a través de parámetros objetivos o verificables²⁰.

Este tipo de informes atiende especialmente la “escala” o el nivel de las decisiones generales de política pública, ya que permite evaluar el marco general y los resultados alcanzados por las respectivas políticas en materia de derechos humanos en general, y de derechos económicos, sociales y culturales en particular. Sin embargo, también es habitual que tales informes dediquen algún espacio a la descripción de casos o situaciones paradigmáticas, que ejemplifican algunas de las tendencias generales verificadas. De modo que, también, hay cierto espacio en estos informes para cubrir situaciones vinculadas con la “escala” o nivel grupal o colectivo.

Este tipo de ejercicio resulta particularmente apto como insumo para la preparación de informes alternativos, contrainformes o informes “sombra” frente a los comités que supervisan tratados internacionales, como el [Comité de Derechos Económicos, Sociales y](#)

²⁰ Ver, en general, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual...*, cit., pp. 60-77. El trabajo de la Defensoría del Pueblo de Colombia ofrece excelentes ejemplos sobre la elaboración de indicadores para el seguimiento de derechos económicos, sociales y culturales. Ver por ejemplo, entre otros, [El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales](#), Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003, entre varias otras publicaciones similares.

[Culturales](#), o el [Comité sobre los Derechos del Niño](#) –o aún para los propios informes estatales.

La elaboración de tales informes de seguimiento reviste suma importancia en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dada la obligación de “progresividad” de la plena efectividad de los derechos incorporada en tratados internacionales como el [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#) y el [Protocolo de San Salvador](#). El progreso, estancamiento o retroceso en la plena efectividad de los derechos sólo puede evaluarse a partir de una comparación temporal de indicadores –tanto cuantitativos como cualitativos–, que permita determinar el sentido de su evolución y, por ende, el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de progresividad.

De hecho, como las sucesivas evaluaciones de los órganos internacionales de tratados son separadas por lapsos prolongados –cinco años o más–, el seguimiento constante y el procesamiento y evaluación de esa información en lapsos más cortos –lapsos de un año, por ejemplo– constituye un insumo invaluable para identificar más claramente tendencias y ofrecer respaldo suficiente a las conclusiones a las que se arribe.

De modo que este puede ser un aporte importante de las instituciones nacionales de derechos humanos a los mecanismos internacionales de supervisión de las obligaciones que surgen de tratados de derechos humanos consistentes en la evaluación de informes estatales.

Sin embargo, es importante subrayar que el trabajo sobre indicadores requiere una capacidad técnica específica, y una apertura interdisciplinaria: el área de derechos económicos, sociales y culturales cubre temas como salud, vivienda, educación o alimentación, que requieren un diálogo entre el lenguaje normativo y el de disciplinas técnicas o científicas.

Por último, cabe señalar que la conveniencia de que las instituciones nacionales de derechos humanos se involucren en la elaboración de informes de seguimiento de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales se ve fortalecida por el prácticamente unánime reconocimiento de la facultad de requerir información a la administración pública. Esta facultad incluye, claro está, el requerimiento de información estadística producida o en poder de la administración –que es, en general, la información relevante para determinar la evolución de la situación de diferentes derechos. En muchos casos, esta facultad legal coloca a las instituciones nacionales de derechos humanos en ventaja frente a las organizaciones de la sociedad civil, que –por ausencia de leyes que garanticen el acceso a la información pública, o por trabas en el ejercicio de ese derecho– en ocasiones tienen dificultades para obtener la información relevante de las instituciones públicas.

IV.4. Iniciativa legislativa

Como ya he señalado antes, algunas instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina tienen facultades de iniciativa legislativa²¹, o pueden efectuar recomendaciones sobre modificaciones normativas al órgano legislativo o a la administración. Esta facultad puede ser útil para confrontar problemas relacionados con la “escala” o nivel de las decisiones generales de política pública, y con la grupal o colectiva, cuando la raíz de una afectación a un grupo o colectivo sea de índole normativa –como la legislación discriminatoria en perjuicio de un grupo, o la falta de consideración concreta de diferencias relevantes, que llevan a un grupo a gozar de servicios de peor calidad o a sufrir restricciones en el ejercicio de derechos generalmente reconocidos.

En todo caso, conviene que esta facultad se ejerza en relación y como consecuencia de un trabajo previo de identificación del problema normativo que requiere solución y de elaboración de una propuesta que, en general, deriva de la tramitación de un número importante de quejas que revelan el problema, o de la elaboración de un informe monográfico entre cuyas conclusiones y recomendaciones se encuentra la necesidad de una modificación normativa, o la sanción de normas necesarias en caso de omisión.

IV.5. Mediación

Muchas instituciones nacionales de derechos humanos de América Latina tienen –o han ejercido de hecho– facultades de mediación en caso de conflictos sociales o colectivos en los que estén en juego derechos humanos²². En otros casos, la mediación constituye una posibilidad concreta para dar solución a una queja. Es decir, la mediación puede resultar un vehículo de actuación de las instituciones nacionales frente a problemas de “escala” o nivel individual, y frente a problemas de “escala” o nivel colectivo o grupal.

Cabe señalar que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden cumplir –y de hecho han cumplido en algunos países de América Latina– un papel importante en materia de conflictos en los que está involucrada la afectación o la reivindicación de derechos económicos, sociales y culturales, tales como huelgas, conflictos laborales, despidos masivos, ocupaciones de tierras y desalojos forzosos, cortes de ruta, reclamos y protestas de sectores vulnerables o marginalizados, entre otros.

IV.6. Promoción

La mayor importancia concedida históricamente a los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales se debe, entre otros factores, a la persistencia

²¹ Por ejemplo, las de Ecuador, Perú y Venezuela. Similar facultad le es reconocida a la [Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires](#).

²² Por ejemplo, las de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

de estereotipos y actitudes que reproducen las supuestas jerarquías tradicionales e ignoran o minimizan las nociones de interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos. Otro factor de peso ha sido la poca conciencia de los titulares de derechos humanos acerca del contenido de sus derechos, y de la posibilidad de reclamarlos.

Esto es particularmente relevante en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dado que las víctimas de las violaciones más graves de estos derechos son, por lo general, los sectores sociales más excluidos y vulnerables.

De modo que las tareas de difusión y promoción, tales como la elaboración y participación en campañas públicas, formación de funcionarios públicos y trabajo con organizaciones de la sociedad civil, educación en derechos humanos en la escuela pública, producción de material escrito o audiovisual y otras intervenciones, resultan imprescindibles para superar barreras y obstáculos del pasado, y otorgar a los derechos económicos, sociales y culturales la importancia que merecen, tanto para los titulares de derechos como para quienes resultan obligados por ellos²³.

En esto, las instituciones nacionales de derechos humanos están llamadas a jugar un papel fundamental. Al menos dos aspectos pueden ser mencionados a este respecto.

Por un lado, las instituciones nacionales de derechos humanos tienen una importante responsabilidad en la superación de déficits de información y de formación sobre derechos económicos, sociales y culturales –de modo que la dedicación de atención específica a estos derechos constituye un objetivo importante.

Por otro lado, cabe advertir contra el riesgo de que las instituciones nacionales de derechos humanos reproduzcan inconscientemente las jerarquías entre derechos humanos cuando realizan campañas de difusión o producen materiales sobre derechos humanos en general, pero identifican el conjunto de los derechos humanos sólo con derechos civiles y políticos. Por ello, es necesario incorporar en el trabajo de promoción la preocupación de transversalizar la inclusión de derechos económicos, sociales y culturales en toda campaña o mensaje en los que se haga alusión general a los derechos humanos. Esto implica, por ejemplo, un cierto balance entre los ejemplos que se ofrecen, o los temas o motivos que constituyen la imagen de una campaña o de una intervención.

Las tareas de promoción y difusión pueden nutrirse de problemas o situaciones de todas las “escalas” o niveles: el individual, el grupal o colectivo y el relativo a las políticas públicas. De hecho, dado el importante peso que tienen los factores emotivos en la difusión de mensajes masivos, muchas campañas vinculadas con temas de derechos humanos recurren a ejemplos de problemas de nivel individual, que acerca al planteo de un asunto a la narrativa individual, y permite una identificación más fácil con la víctima.

²³ Para completar, ver *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual...*, cit., pp. 78-97.

Un párrafo aparte merece un tipo de campaña particular en la que habitualmente participan las instituciones nacionales de derechos humanos: las campañas a favor de la ratificación de tratados internacionales de derechos humanos. La participación de las instituciones nacionales en tales campañas puede elevar la visibilidad de los derechos involucrados, y sumar presión para su pronta consideración y aprobación por los órganos competentes. Esto incluye, claro está, los tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales. En septiembre de 2009 se abrirá a la firma y ratificación el [Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales](#), en cuyas distintas fases de aprobación tuvieron un papel importante los países de Iberoamérica. Se trata de una oportunidad para que las instituciones nacionales de derechos humanos dediquen su atención al tema y ejerzan influencia para que los países de la región ratifiquen el nuevo tratado.

IV.7. Actuación internacional

Por último, señalaré brevemente algunas posibilidades de actuación de las instituciones nacionales de derechos humanos a nivel internacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Como ya he dicho, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden cumplir un papel trascendente en el marco de los mecanismos de informe frente a órganos de tratados de derechos humanos, u otros similares –como el reciente Examen Periódico Universal ante el [Consejo de Derechos Humanos](#).

A lo ya señalado, cabe agregar que las oportunidades de aportar información sobre derechos económicos, sociales y culturales no se limitan al informe que los Estados partes deben al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: prácticamente todo tratado internacional de derechos humanos ofrece algún aspecto frente al que es relevante la información sobre derechos económicos sociales y culturales.

En algunos casos, de manera directa: la [Convención sobre los Derechos del Niño](#), la [Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial](#), la [Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer](#), la [Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias](#) y la reciente [Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad](#), incluyen referencias expresas a derechos económicos, sociales y culturales, en relación a los colectivos que cada instrumento protege específicamente.

Pero otras convenciones de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la [Convención contra la Tortura](#), también ofrecen espacios para canalizar información sobre la afectación de derechos económicos, sociales y culturales,

por vía de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos allí contenidos²⁴. Por ejemplo, el [Comité de Derechos Humanos](#), órgano de aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ha adoptado una interpretación amplia del derecho a la vida, que incluye aspectos de nutrición y de acceso a servicios médicos. El [Comité contra la Tortura](#) ha considerado violaciones a las disposiciones de la Convención en casos de desalojos forzosos violentos, y ha demostrado especial preocupación por la situación de las personas internadas compulsivamente en instituciones psiquiátricas, y la falta de acceso a atención en salud, educación y oportunidades de trabajar a personas privadas de libertad como un factor que puede transformar la detención en trato cruel, inhumano o degradante.

Esto no significa que las instituciones nacionales de derechos humanos deban necesariamente presentar información sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales ante cualquier ejercicio de revisión de informes estatales: corresponde a la institución evaluar la importancia de la información con la que cuenta para ilustrar sobre situaciones de violación o incumplimiento al respectivo comité. En muchos casos, por razones de recursos, las instituciones nacionales de derechos humanos no están en condiciones de dedicar su tiempo a producir múltiples informes o reportes destinados a los órganos de tratados. Dadas estas restricciones, conviene ser práctico, y aprender a adaptar la información producida con un objetivo específico para otros fines.

Una última observación sobre la cuestión de los informes ante órganos internacionales: cabe destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encamina lentamente hacia la implementación del mecanismo de informes previsto por el Protocolo de San Salvador. Aunque el tratado entró en vigor en 1999, la puesta en funcionamiento del mecanismo de informes fue postergada. El proceso se ha activado en los últimos años, en parte gracias a la actuación de la [Comisión Interamericana de Derechos Humanos](#), que ha avanzado en la elaboración de un marco conceptual para la selección de indicadores de progreso. De modo que es posible que en los próximos años, los Estados parte del Protocolo de San Salvador deban comenzar a enviar informes estatales al Sistema Interamericano de Derechos Humanos –esto ofrecerá otra oportunidad de intervención a las instituciones nacionales de derechos humanos²⁵.

Otro medio de actuación internacional de las instituciones nacionales de derechos humanos en el terreno internacional es su posible participación en mecanismos de petición o comunicación ante órganos internacionales. Existe una tendencia hacia la mayor aceptación de la legitimación de las instituciones nacionales de derechos humanos para presentar casos ante órganos internacionales, o para participar en ellos en calidad de *amicus curiae*, pese a que la cuestión ha generado algún debate.

²⁴ Sobre la posibilidad de proteger derechos sociales por conexión con otros derechos, ver V. ABRAMOVICH y C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2da. ed., 2004, pp. 201-220.

²⁵ También la Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados partes de producir informes que serán considerados por el Comité previsto por ese instrumento. También en este sistema las instituciones nacionales de derechos humanos podrían jugar un papel importante.

En general, los países de América Latina forman parte, simultáneamente, del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos. Con respecto al Sistema Interamericano, aunque la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales es plena, existen oportunidades para llevar casos de violaciones por diversas vías. La vía más importante explorada en el Sistema Interamericano, y coronada con algún éxito por decisiones de la [Corte Interamericana de Derechos Humanos](#), es la interconexión de derechos económicos, sociales y culturales con derechos civiles y políticos reconocidos por la [Convención Americana sobre Derechos Humanos](#)²⁶. El Protocolo de San Salvador permite, además, presentar peticiones en casos de violaciones a la libertad sindical y al derecho a la educación.

En lo que respecta al Sistema Universal, hasta la fecha las posibilidades de presentación de casos ante Comités eran básicamente dos. Por un lado, por vía de interconexión, en aquellos casos en los que existiera una relación estrecha entre un derecho civil y político y un derecho económico, social y cultural violado. Así, diversas decisiones del Comité de Derechos Humanos y del Comité contra la Tortura han protegido derechos económicos, sociales y culturales a través de su íntima conexión con derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la vida, a la intimidad, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, al respeto de la vida cultural de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (incluida en el artículo 27 del [Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos](#)), o por aplicación del principio de igualdad y la prohibición de discriminación a derechos sociales, como el derecho a la seguridad social. Por otro lado, la alegación de violación de derechos económicos, sociales y culturales en relación con un factor prohibido de discriminación, o en relación con un colectivo protegido especialmente por un instrumento de derechos humanos. Así, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establecen, por sí mismas o a través de un protocolo facultativo, mecanismos de comunicación o petición que permiten la presentación de quejas de acuerdo a las líneas descritas, y en algunos casos los respectivos Comités ya se han pronunciado en supuestos de violación a derechos económicos, sociales y culturales (como el derecho a la vivienda, el derecho a la salud o los derechos laborales)²⁷.

Sin embargo, la mayor novedad producida en este campo ha sido la adopción por parte de la [Asamblea General de Naciones Unidas](#), el 10 de diciembre de 2008, del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La ratificación y entrada en vigor de dicho Protocolo permitirá la presentación de comunicaciones al respectivo Comité por alegadas violaciones de los Estados partes a los derechos incluidos en el Pacto. Como dije antes, el Protocolo se abrirá a la firma y ratificación en septiembre de 2009.

²⁶ Sobre esta cuestión puede verse C. COURTIS, “Los derechos sociales en perspectiva: posibilidades de empleo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para su protección”, en C. COURTIS, *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares. Nuevos horizontes*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp. 21-31.

²⁷ Ver “Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative Experiences of Justiciability”, International Commission of Jurists, Ginebra, 2008, pp. 65-72.

Por último, cabe destacar las posibilidades de trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos con los denominados procedimientos especiales de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, es decir, los denominados relatores especiales o expertos independientes, y los grupos de trabajo temáticos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, el Sistema Universal ha tenido el liderazgo en este campo: existen relatores especiales y expertos independientes sobre los derechos a la salud, vivienda, educación, alimentación, agua y saneamiento, derechos culturales, además de otros cuyas temáticas son afines al tema, como los dedicados a pobreza extrema y derechos humanos, residuos tóxicos y deuda externa y derechos humanos.

Las instituciones nacionales pueden jugar un papel importante enviando información relevante sobre los respectivos temas de trabajo de los relatores especiales o expertos independientes. Esta puede incluir información sobre buenas prácticas, en especial aquellas referidas a los temas sobre los cuales los relatores elaboran sus informes. También hay oportunidad de enviar información sobre violaciones al derecho en cuestión, a efectos de generar la intervención del respectivo relator o experto ante el Estado. Por último, cabe recordar que los relatores o expertos independientes suelen efectuar visitas a países que así lo autorizan. Las instituciones nacionales de derechos humanos son fuentes imprescindibles de información para los relatores o expertos, y toda visita debería al menos incluir un diálogo previo con la institución nacional durante la preparación, y una reunión de trabajo con la institución durante la visita al país.

V. Breve conclusión

Como pudo verse a lo largo de esta contribución, las oportunidades de trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales son enormes. Todas las facultades que Constituciones y leyes reglamentarias les asignan tienen un potencial para tratar problemas de afectación de derechos económicos, sociales y culturales de diversa “escala” o nivel. No hay, por ende, mayor excusa técnica o teórica para que las instituciones nacionales se involucren en el trabajo en esta área temática. La extensión y complejidad del campo requerirá, sin embargo, comenzar eligiendo algunos derechos o temas puntuales, hasta que la institución adquiera experiencia de trabajo sobre esta temática y se provea de los recursos necesarios para expandir su tarea.

Resumen: El siguiente artículo sugiere una serie de cuestiones a abordar al momento de decidir sí y cómo pueden las instituciones nacionales de derechos humanos trabajar sobre temas de derechos económicos, sociales y culturales. Se tiene especialmente en cuenta el contexto de las instituciones nacionales de derechos humanos de Iberoamérica, bajo una óptica fundamentalmente práctica. Aborda centralmente dos cuestiones: el mandato que otorga el ordenamiento jurídico a las instituciones nacionales de derechos humanos, y los criterios que pueden emplearse para diseñar el tipo de trabajo que cada institución lleve adelante en materia de derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta las facultades y mecanismos a su disposición y las exigencias particulares que plantean estos derechos.

Palabras clave: Instituciones nacionales de derechos humanos, derechos económicos sociales y culturales, escala