

Sinopsis Regional:

PROCURADORES DE DERECHOS HUMANOS Y PARLAMENTOS

**su papel en el fortalecimiento democrático y
la protección de los derechos económicos, sociales y culturales**

**GUATEMALA-HONDURAS-EL SALVADOR-BELICE-
NICARAGUA-COSTA RICA-PANAMÁ**

Sandra Pizk, Consultora

San José, Costa Rica
2001

SUMARIO

Resumen ejecutivo

Introducción

Glosario de abreviaturas

I. Análisis comparativo de los DESC en centroamérica

1. Estado de situación
 - a. *Situación socio-cultural*
 - i. Medio ambiente y demografía
 - ii. Salud
 - iii. Educación
 - iv. Vivienda y servicios básicos
 - v. Trabajo
 - b. *Situación económica*
2. Derechos fundamentales versus realidad.....

II. Estudio regional de la legislación existente sobre los DESC

1. Ámbito internacional
2. Ámbito centroamericano.....
 - a. *Guatemala*
 - b. *Honduras*
 - c. *Belice*
 - d. *El Salvador*
 - e. *Nicaragua*
 - f. *Costa Rica*
 - g. *Panamá*

III. Diagnóstico institucional de las procuradurías de derechos humanos de la región

1. **Análisis de las estrategias, planes de acción y recursos con que cuentan las Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías en la región para prevenir y atender las denuncias de violación a los DESC**
 - a. *Situación en Guatemala*
 - b. *Situación en Honduras*
 - c. *Situación en Belice*
 - d. *Situación en El Salvador*
 - e. *Situación en Nicaragua*
 - f. *Situación en Costa Rica*
 - g. *Situación en Panamá*
2. Análisis FODA sobre la relación orgánica general que se desarrolla entre los Parlamentos y las PDDH o Defensorías de la Región

IV. Conclusiones y recomendaciones para la mesa de trabajo

1. Recomendaciones sobre las estrategias legislativas para apoyar la defensa de los DESC y sobre la posibilidad de un marco regulatorio regional que adecue a la realidad nacional los instrumentos internacionales, especialmente el Protocolo de San Salvador
 - a. *Estrategias legislativas*
 - b. *Sobre la construcción de un marco legal regional*
2. Recomendaciones sobre cómo fortalecer institucionalmente a las PDDH o Defensorías de la Región para que puedan prevenir y proteger con mayor eficacia las violaciones a los DESC
 - a. *Asuntos de procedimiento*
 - b. *Asuntos de organización*
3. Recomendaciones sobre cómo construir una estrategia de relacionamiento efectiva entre las PDDH o Defensorías con las Organizaciones Especializadas de la Sociedad Civil en la Región

V. Bibliografía

VI. ANEXOS

Resumen ejecutivo

Las Procuradurías de Derechos Humanos (PDDH) o Defensorías han sido creadas paulatinamente en Centroamérica desde mediados de la década de los ochenta en el caso de Guatemala y durante la década de los 90 en el resto de los países, en un esfuerzo por fortalecer la institucionalidad democrática de la región y el respeto a los derechos fundamentales, seriamente lesionados en algunos de los países del área.

Su función primordial es velar por la equidad y la legalidad de los actos de la administración pública frente a los habitantes, de manera que sus derechos y libertades fundamentales sean respetados. Constituyen una respuesta a la aspiración de que los derechos humanos cobren una vigencia real en cada una de las sociedades, así como a la necesidad de crear espacios reales dentro de los aparatos estatales, constituyéndose en “voz” de los que no la tienen, en “instrumento de defensa de derechos” para las mayorías y en “puerta de acceso” ante los poderes del Estado.

El presente trabajo tiene como principal objetivo sistematizar la información obtenida a partir de los informes por país elaborados en la primera etapa de este proyecto, así como formular las recomendaciones que se presentarán ante el Consejo de Procuradores Centroamericanos y el Foro de Presidentes Legislativos de la región (Mesa de Trabajo), acerca del papel que han desempeñado las PDDH o Defensorías y su relación con los Parlamentos y con la sociedad civil.

Se trata de elaborar un instrumento de análisis y recomendaciones para que la Mesa de Trabajo (tercera fase de este proyecto), cuente con un panorama de la situación y con algunas recomendaciones que sirvan de base de discusión en la búsqueda de mecanismos prácticos para el fortalecimiento un sistema efectivo de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales en la región.

El respeto, protección y promoción de los derechos humanos en Centroamérica enfrenta el reto diario de ser realistas con las situaciones socio-económicas y políticas de cada uno de los países del área. No se puede afirmar que los derechos humanos son violados sistemáticamente en Centroamérica, sin analizar las diversas coyunturas existentes en el ámbito de su desarrollo. Por ello la presente investigación hace una radiografía de la situación que permite entender los niveles de desarrollo, los recursos, las oportunidades y amenazas que presentan cada uno de los países y la región en su conjunto.

La compilación de la información sobre la realidad que enfrentan las PDDH o Defensorías de la región en el nivel institucional y legal, así como el análisis y recomendaciones elaborados aquí, nos permite concluir que la mesa de trabajo del proyecto podría dirigir sus recomendaciones y líneas de acción, en las siguientes áreas:

- Estrategias y mecanismos que fortalezcan la independencia de las PDDH o Defensorías en el nivel de reformas constitucionales y legales, que establezcan mejores procedimientos para garantizar su credibilidad y efectividad en el cumplimiento de sus obligaciones y atribuciones. En este ámbito, se analizan aspectos como la despolitización en los mecanismos de nombramiento de los titulares y las inmunidades que les asisten, así como las garantías para otorgarles el presupuesto necesario de operación.
- Estrategias y mecanismos que fortalezcan el proceso de rendición de cuentas de los aparatos estatales a través de la fiscalización ejercida por las PDDH o Defensorías. En este caso se hace referencia a temas relacionados con la obligación de información, las sanciones por obstaculizar las labores de las PDDH o el no- acatamiento de las recomendaciones presentadas.
- Estrategias y mecanismos que permitan fortalecer la relación entre estas instituciones y los Parlamentos, considerando como condición sine qua non la necesaria relación entre ambas instituciones.

Introducción

La Organización de Estados Americanos (OEA), con el apoyo financiero del Gobierno de Finlandia y, a través de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA y el Consejo Centroamericano de Ombudsman, ha ejecutado durante el presente año el proyecto denominado: “*Procuradores de Derechos Humanos y Parlamentos: Su papel en el Fortalecimiento Democrático y la Protección de los DESC*”.

La primera fase del proyecto se realizó mediante investigaciones en cada uno de los países de la región centroamericana, constituyéndose los documentos base del presente análisis regional, en la segunda fase del proyecto.

Los objetivos a cumplir para esta segunda fase se pueden resumir en las siguientes partes fundamentales, las cuales constituyen la estructura de la presente investigación; a saber:

I PARTE: Análisis comparativo de los DESC en Centroamérica

- a) Se presenta una radiografía de la situación socio-económica y política de la región, que describe la realidad de su desarrollo humano y los desafíos que enfrenta en el corto, mediano y largo plazo.
- b) Se realiza un análisis comparativo de los estudios legales nacionales sobre los DESC y su influencia en procesos legislativos, así como los vacíos legales existentes. Además, se señalan acciones de los Parlamentos tendientes a fortalecer procesos de defensa de los DESC.

II PARTE: Diagnóstico institucional

- a) Se realiza un análisis de las estrategias, planes de acción y recursos con que cuentan las Procuradurías de Derechos Humanos en Centroamérica para prevenir y atender las denuncias de violación a los DESC.
- b) Se realiza un análisis FODA sobre la relación orgánica general que se desarrolla entre los Parlamentos y las Procuradurías de Derechos Humanos de la región.

III PARTE: Recomendaciones

- a) Se recomiendan las estrategias legislativas que se requieren para apoyar la defensa de los DESC en la región.
- b) Se analiza la posibilidad de construir un marco legal centroamericano de protección de los DESC que adecue a la realidad nacional los instrumentos internacionales sobre la materia, en especial el Protocolo de San Salvador.
- c) Se recomienda la posible elaboración de una metodología eficiente de trabajo entre los Parlamentos y las Procuradurías de Derechos Humanos.
- d) Se recomiendan mecanismos de fortalecimiento institucional a las Procuradurías de Derechos Humanos para que puedan prevenir y proteger con mayor eficacia las violaciones a los DESC.
- e) Se recomiendan posibles estrategias de relacionamiento efectivo entre las Procuradurías de Derechos Humanos con las organizaciones especializadas de la sociedad civil en la región.

Como objetivo general de este estudio regional, se pretende compilar la información regional sobre los DESC, así como sobre el diagnóstico institucional de cada una de las Procuradurías de Derechos Humanos, a fin de proporcionar al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDDH) y al Foro de Presidentes Legislativos de Centroamérica (FOPREL), la información necesaria para orientar posibles decisiones políticas y legislativas sobre la adecuación normativa de los DESC y las estrategias de acción hacia futuro para promoverlos y defenderlos.

Glosario de abreviaturas

- AL: Asambleas Legislativas o Parlamentos
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- BM: Banco Mundial
- CELADE: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía
- CEPAL: Comisión Económica para la América Latina y el Caribe
- CCPDDH: Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos
- DCP: Derechos Civiles y Políticos
- DDHC: Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789.
- DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- DHR: Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica
- DUDH: Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de noviembre de 1948.
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- FODA: Metodología de análisis que describe las fortalezas, oportunidad, debilidades y amenazas.
- FOPREL: Foro de Presidentes Legislativos de Centroamericanos
- IDH: Índice de Desarrollo Humano del PNUD
- OE: Oficina de Enlace entre DHR y AL
- OEA: Organización de Estados Americanos
- OIP: Oficina de Iniciativa Popular de la AL de Costa Rica
- OIT: Organización Internacional del Trabajo
- ONG'S: Organizaciones No Gubernamentales
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PAE: Programa de Ajuste Estructural
- PE: Poder Ejecutivo
- PEA: Población Económicamente Activa
- PIB: Producto Interno Bruto
- PIDESC: Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- PJ: Poder Judicial
- PL: Poder Legislativo
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PSA: Pago Servicios Ambientales
- SC: Sala Constitucional o Tribunales Constitucionales
- SCV: Voto de la Sala Constitucional
- SIDA: Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
- SINALEVI: Sistema Nacional de Legislación Vigente

I. Análisis comparativo de los DESC en Centroamérica

Mediante la adopción en 1988 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) o Protocolo de San Salvador, los Estados miembros se comprometieron a *“adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los DESC”*¹

La obligación de “progresividad” implica para los Estados que *independientemente de cuál sea su nivel de riqueza nacional*, deben actuar de manera inmediata y lo más rápidamente posible hacia la plena efectividad de los DESC. Asimismo, la expresión “hasta el máximo de los recursos disponibles”, obliga a los Estados parte a garantizar los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país determinado.

Los estudios regionales elaborados en la primera fase de este proyecto, concluyen de manera unánime que en Centroamérica los Estados no han cumplido con este compromiso recurriendo a la falta de recursos económicos como justificación de sus omisiones o limitaciones en la promoción y protección de los DESC. Es por ello necesario, desarrollar esfuerzos tendientes a implementar estrategias viables de cumplimiento, que permitan avanzar en el logro de los compromisos adquiridos tanto en el ámbito internacional como mediante legislación nacional en este campo. El futuro de la región depende críticamente de la protección de estos derechos, reconociendo las brechas sociales y la pluralidad socio-cultural que integra cada uno de los países; así como las diferencias en lo económico y lo político, producto del devenir histórico que ha caracterizado a Centroamérica.

En consecuencia, a continuación se esbozan algunas ideas generales del **Estado de la Región**² que sin duda alguna, contribuyen a esclarecer la situación de los DESC en Centroamérica.

1. Estado de situación³

Los países de la región sufren brechas territoriales internas que permite encontrar contrastes de modernas capitales y ciudades principales con zonas que yacen en la más extrema pobreza y baja productividad, usualmente zonas rurales y fronterizas. Por otro lado, las múltiples y amplias brechas entre grupos sociales: entre ricos y pobres; entre hombres y mujeres; entre indígenas, afrocaribeños y no indígenas, han generado una extensa pobreza y han excluido a las mayorías del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

En materia económica, existen brechas respecto de las políticas y marcos jurídicos que afectan los climas de negocios en la región. Además, de una desarticulación física y cultural de la zona atlántica centroamericana – la de mayor extensión y riqueza biológica–con respecto a la zona pacífica, donde reside la mayor parte de la población.

“Al iniciar el siglo XXI, el principal desafío es la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Es el desafío de constituir una comunidad pluralista de seguridad humana, basada en el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y robustos

¹ Artículo 1 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC. Conocido como: “Protocolo de San Salvador”

² Es un proyecto que dio inicio en 1996 y se publicó en 1999. Desarrollado por la Unión Europea y le PNUD, para conocer el grado de desarrollo humano en términos de productividad, equidad, sostenibilidad y potenciación que ha alcanzado la región centroamericana.

³ Fuente: Informe Proyecto Estado de la Región. Primera Edición. San José-CR, 1999.

lazos de integración y cooperación, en una región diversa y compleja”.(Resumen del Informe Estado de la Región; página 12)

La realidad de una región que comprende siete países, diez fronteras políticas, 35 millones de habitantes contenidos en una extensión territorial de 533.000 km² y que conforman sociedades multiculturales y multilingües, significa un importante desafío para alcanzar niveles adecuados de desarrollo. El divorcio entre las agendas gubernamentales y los intereses de los diversos grupos sociales y económicos crea un contexto de desarrollo favorable para la constante violación de los DESC y la creciente desprotección de los habitantes.

a. Situación socio-cultural

El comienzo del Siglo XXI hereda una región que finalizó los conflictos militares de épocas pasadas, que está consolidando la democratización de los regímenes políticos y la modernización de las economías pero que no logra avanzar en la eliminación de las históricas iniquidades sociales de la región. *“Estas brechas son múltiples: entre zonas urbanas y rurales, entre ricos y pobres, entre indígenas y no indígenas, entre hombres y mujeres. La región es, todavía, el escenario de una desigualdad social que lesiona el desarrollo humano de las mayorías.”*(Estado de la Región, página 163)

i. Medio ambiente y demografía

Centroamérica es un puente para el flujo de especies entre América del Norte y Suramérica. Su geología se caracteriza por una intensa actividad tectónica y volcánica. Su ubicación geográfica la sitúa en una zona de alta incidencia de ciclones y huracanes, con drásticos cambios climáticos que producen importantes sequías lo mismo que inundaciones.⁴ Puede decirse que las amenazas de desastres naturales son cosa diaria en la región. Sin embargo, las tareas de prevención y mitigación de los efectos que pueden generarse por los mismos, han sido pospuestas en los procesos de desarrollo, sin la consecuencia lógica un paulatino empeoramiento de las condiciones socio-económicas de vida de sus habitantes.

La riqueza biológica que alcanza esta región hace que en ella se encuentren el 8% de la superficie de manglares del mundo (567.000 hectáreas); la segunda barrera de arrecifes del planeta (1.600 km de arrecifes coralinos) y 237.000 km² de plataforma continental con toda la diversidad marina que alberga, lo que para 1998 significaban US\$ 750 millones por concepto de actividades pesqueras, trabajo directo para más de doscientas mil personas y al menos doscientos cincuenta mil indígenas que dependían directamente de sus recursos.

Los niveles de precipitación promedio anual son relativamente altos, llegando en algunas partes hasta los 7.500 mm. Sin embargo, el agua de lluvia se ha distribuido desigualmente en la región, los asentamientos humanos han afectado los mantos acuíferos y las prácticas agrícolas insostenibles han disminuido la capacidad de producir agua, elemento básico para la buena subsistencia humana.

⁴ Muchas ciudades capitales centroamericanas fueron reubicadas a raíz de desastres naturales sufridos por terremotos, erupciones volcánicas, sequías o inundaciones; por ejemplo Cartago en Costa Rica, el Viejo León en Nicaragua y Antigua Guatemala. Los patrones de asentamiento de los pueblos centroamericanos, heredados de los tiempos coloniales, promovieron una concentración de la población en la vertiente pacífica, área marcada por mayor vulcanismo e inestabilidad sísmica. Los fértiles suelos volcánicos ocupan casi un tercio de la región centroamericana y han soportado más de cinco siglos de agricultura comercial.

Se estima que un 27% del territorio regional está sobreutilizado, un 22% subutilizado y un 51% utilizado correctamente. La destrucción de los bosques⁵ ha afectado la fauna por la pérdida de su hábitat natural y la sobreexplotación de los recursos amenaza de extinción de un importante número de especies. El crecimiento demográfico sin duda alguna contribuye a agravar esta situación, pues el istmo tiene una densidad de población de 65 habitantes por km²⁶ y una tasa de crecimiento natural del 26.2 por cada mil habitantes (si se le resta a la tasa de crecimiento natural las migraciones, el incremento poblacional anual de la región es cercano a 850.000 personas por año).

Según el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Belice que en total agrupan al 81% de la población, se clasifican como países en transición moderada pues muestran altos índices de natalidad, mortalidad y crecimiento poblacional. Por otro lado, Costa Rica y Panamá se ubican como países en plena transición pues sus tasas de crecimiento poblacional son menores; implicando un incremento en el número de habitantes que se encuentran dentro del rango de la denominada “tercera edad”, con lo que emergen nuevos desafíos para estos países para garantizar la subsistencia adecuada y los servicios especializados que requiere esta población.

ii. Salud

Importantes esfuerzos en materia de salud, tanto a nivel regional como nacional, hacen que la región haya alcanzado coberturas de vacunación mayores al 80% en menores de un año, con seis tipos de vacunas (difteria, tosferina y tétanos, poliomielitis, tuberculosis y sarampión). Sin embargo, nuevas amenazas como el cólera y el síndrome de inmuno deficiencia adquirida –SIDA– son las nuevas amenazas de la población en el ámbito de la salud.⁷

Por otra parte, más de diez millones de centroamericanos no tiene acceso a servicios básicos de salud; dos de cada cinco no tienen servicios de agua potable y saneamiento básico; la desnutrición infantil ataca a más de 1.3 millones de niños y niñas en la región que padecen desnutrición crónica.

La mayor parte de los servicios de salud son públicos, generando una relación de 1.5 camas por cada mil habitantes. Panamá, Belice y Costa Rica tienen el mayor número de camas por habitante y Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, el menor. Sin embargo, todos los países enfrentan carencia de recursos, deficiente planificación y organización institucional, escasa participación social, baja capacidad gerencial; entre otros problemas. La seguridad social no cubre a cerca de 25 millones de personas en Centroamérica.

iii. Educación

“El 3.4% del PIB regional se destina a educación pública. Costa Rica⁸ es el país que más gasta en este rubro, situación que se refleja en la relación con el PIB, aunque no en la relación con el gasto público total (Costa Rica tiene un sector público más grande), ni en términos per cápita, caso este último en que Panamá muestra la cifra mayor. En el otro extremo se encuentran El Salvador y Guatemala, con menor gasto total y per cápita, así como respecto al PIB” (Estado de la Región, página 183)

⁵ La deforestación tiene causas diversas, desde patrones culturales hasta económicos: el desmonte para las actividades agrícolas y pecuarias, la extracción de madera para uso de leña para cocinar o para la industria urbanística.

⁶ El Salvador es el país más pequeño y el más densamente poblado, con una densidad casi treinta veces mayor respecto de Belice, el menos poblado.

⁷ La tasa de incidencia anual del SIDA ha experimentado una tendencia creciente; pasó de 32.1 por millón en 1991 a 80.5 por millón en 1996.

⁸ Para comprender la actual situación costarricense ver acápite: **7.3.5 Educación y PIB: Cuánto corresponde asignar?**, contenido en el Informe de Costa Rica para este proyecto. Página 79 y siguientes.

El ex ministro de Planificación Nacional de Costa Rica, Lic. Leonardo Garnier señaló respecto de la inversión en educación que *“estimaciones aproximadas indican que los países de mayores ingresos estarían invirtiendo unos \$1.400 anuales por habitante, comparado con apenas unos \$140 por habitante en nuestro caso; es decir, los países avanzados invierten en la educación de cada uno de sus habitantes diez veces más que lo que están invirtiendo, en promedio, los países latinoamericanos.”* (Garnier, Leonardo. El Financiero # 308, Semana del 23-29 de abril del 2001).

El pago de salarios representa la mayor parte del gasto en educación –pese a los bajos salarios–, queda poco para gastos de inversión y compra de materiales y equipos didácticos. Lo anterior significa que casi uno de cada tres centroamericanos de 15 o más años es analfabeto. De cada mil alumnos que ingresan al primer grado, solamente 604 culminan satisfactoriamente su sexto grado. La duración para graduarse es un promedio de 8.5 años calendario; es decir, 1.4 años calendario por cada grado escolar. Al menos una de cada cuatro escuelas primarias es unidocente o de maestro único –estos establecimientos atienden al 5% de los estudiantes–. Un 22% del total de maestros en educación preescolar, primaria y secundaria no es titulado.

Al finalizar la década de los 90, Centroamérica tenía 120 centros de educación superior, estando la mayoría de ellos (cerca del 80%) en el sector privado. Sin embargo, la mayor parte de la población era atendida en el sector público. La distribución porcentual de oportunidades para estudios superiores es de un 4% en Guatemala y Panamá; de un 9% en Honduras, un 18% en Nicaragua, el 31% en El Salvador y un 34% en Costa Rica; para Belice no constan los datos. (Resumen Estado de la Región, página 185).

iii. Vivienda y servicios básicos

Hacia principios de la década de los 90, un 53% de las viviendas centroamericanas se consideraban adecuadas, un 23% (más de un millón de viviendas) irrecuperables y el 24% restante en mal estado, pero recuperables. Nicaragua y El Salvador son los países con mayores porcentajes de viviendas irrecuperables (45% y 34% respectivamente). (Resumen del Estado de la Región, página 23).

Sin tomar en cuenta los efectos devastadores sufridos en Centroamérica por el huracán Mitch, el déficit habitacional se estimaba en 2.5 millones de viviendas, de las cuales 1.3 millones lo eran por deficiencias cuantitativas y un 1.2 millones por deficiencias cualitativas. Luego de Mitch, el déficit aumentó considerablemente pues más de 76.000 viviendas fueron afectadas o destruidas.

Se calcula que un promedio del 31% de los centroamericanos no tiene acceso a los servicios de salud. Cifra que aumenta en las zonas rurales. Los efectos del huracán Mitch dejaron en peores condiciones la infraestructura existente para brindar servicios de transporte por destrucción de puentes y carreteras; educación porque se afectaron más de 2.624 centros educativos, con un total de 10.496 aulas y 429.840 pupitres dañados. Muchas zonas quedaron inundadas con lo que se elevó el índice de contaminación de las aguas y en los países más golpeados (El Salvador, Honduras y Nicaragua) se dañaron sistemas de distribución de agua potable.

La CEPAL ha calculado el monto total de daños en US \$ 6.300 millones, incluyendo daños directos por US \$ 3.100 millones y daños indirectos derivados del desastre estimados en US \$ 2.918 millones. En casi todos los países afectados se redujo la tasa de crecimiento del PIB real: 1.5% en Guatemala, 2% El Salvador, 4% en Nicaragua y 2% en Honduras. (Estado de la Región, página 262).

v. Trabajo

Cifras de CEPAL reflejan que las tasas de participación de la población económicamente activa en el sector urbano (PEA) implican un desempleo promedio del 9.7% para la región, afectando especialmente a las mujeres y los jóvenes.

En la región el subempleo es el principal problema laboral. Esta situación está directamente relacionada con la forma de inserción en el mercado de trabajo; así prácticamente dos de cada tres centroamericanos ocupados residentes en áreas urbanas realizan sus labores como asalariados (el porcentaje es mayor que el promedio en Costa Rica y Panamá y menor en Guatemala y Honduras). Un porcentaje más bajo se inserta como patrono o empleador (4% en promedio) y un 27.1% lo hace como trabajador por cuenta propia o como trabajador familiar no remunerado. En promedio, un 16.6% de los ocupados urbanos lo hace como asalariados del sector público, ocupando los primeros lugares Costa Rica y Panamá.

Clasificando a los ocupados urbanos según su ubicación en el sector moderno o el informal, alrededor de un 46% se inserta dentro del sector informal de la economía centroamericana. Por países, Costa Rica y Panamá muestran una mejor situación, pues dos de cada tres ocupados urbanos lo están en el sector moderno. En cambio Guatemala exhibe la peor situación, pues el 71.8% de los ocupados urbanos se ubica en el sector informal.

Al menos un 20% de los asalariados urbanos está por debajo del salario mínimo, sumando el hecho de que la pobreza se ha extendido de manera crónica en el área rural de los países de la región, haciendo que cada tres de cinco centroamericanos es pobre y al menos uno de cada cinco es indigente.

Sin tomar en cuenta los métodos utilizados para medir la pobreza en la región, se han encontrado como características generales las siguientes: *“Los pobres forman parte de hogares más numerosos, con una mayor tasa de dependencia especialmente por la presencia de más niños y preescolares (...) La pobreza afecta principalmente a los niños, pues ellos y ellas forman el grupo más grande entre los pobres y además muestran mayores tasas de desnutrición, así como problemas de trabajo infantil (...) La tasa de desempleo abierto es mayor en los hogares más pobres (...) El nivel educativo de los pobres es menor (...) Los ocupados pobres se insertan, predominantemente, en el sector informal urbano o en el agropecuario rural. Sin embargo, no todos los pobres son informales, ni todos los informales son pobres (...) Los pobres carecen de vivienda adecuada, tanto en términos de estado de la misma, como de hacinamiento. Carecen también de servicios básicos de agua potable y saneamiento (...) En algunos casos, más que el acceso a la educación por parte de los niños pobres, el problema es la permanencia de estos en el sistema educativo, sea por problemas de deserción intra-anual o de abandono escolar (...) Muchos hogares pobres tienen como cabeza de la familia a una mujer (...) La pobreza afecta especialmente a la población indígena”* (Estado de la Región, página 178)

b. Situación económica

Durante los últimos años, todos los países de la región han mostrado, en promedio, tasas de crecimiento del PIB positivas, aunque no muy altas (inferiores al 5%), con fluctuaciones generadas por la coyuntura económica propia de cada país, condiciones climatológicas adversas como el huracán Mitch y la situación económica internacional.

La inflación promedio de los últimos años ha sido de dos dígitos, sin alcanzar niveles excesivos, pero con notables diferencias entre cada uno de los países de la región. El Salvador y Honduras son los extremos de baja y alta inflación, respectivamente.

La baja dotación de capital humano y el problema del desempleo y subempleo que enfrenta la región, producen bajos índices de productividad regional que se traducen en un PIB per cápita muy bajo

(cercano a los US \$ 1.000). Hay diferencias por países, pues los PIB per cápita de Costa Rica y Panamá son cerca de tres y cuatro veces superiores a los de Honduras y Nicaragua, respectivamente.

Aún cuando los países de la región han mejorado el clima de negocios y han iniciado procesos de reforma económica, basados en acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), subsisten barreras que debilitan las posibilidades de una integración económica regional, pues los climas de negocios son desiguales y cambiantes.

Indicadores como la vulnerabilidad macroeconómica de la región demuestran un elevando monto de deuda externa de los países respecto a las exportaciones, alto déficit comercial, inadecuada competitividad del tipo de cambio real y elevada relación de intereses de la deuda externa respecto al monto de las exportaciones.

Por otra parte, las políticas de transformación productiva muestran índices de gasto público en educación que pueden calificarse de bajos o regulares, una inadecuada protección de áreas boscosas que garanticen los recursos naturales para implementar un desarrollo sostenible. Además, en el ámbito de la infraestructura se observan problemas con el crecimiento anual de líneas telefónicas, escaso desarrollo de la infraestructura vial por habitante, incipientes esfuerzos de privatización de puertos y aeropuertos que garanticen una mayor capacidad para aumentar los niveles de exportación e importación de bienes, así como el tránsito turístico en la región. Se suman a lo anterior, el reducido consumo de energía eléctrica residencial. Panamá y Costa Rica, muestran los mejores índices de infraestructura en la región.

Las políticas macroeconómicas reflejan un bajo ahorro corriente del gobierno central y deficientes sistemas tributarios que aseguren los recursos, elevadas tasas pasivas de intereses reales, impuestos al comercio exterior e insuficientes reservas internacionales netas respecto a meses de importaciones, elevada densidad demográfica, bajo producto agrícola como porcentaje del PIB y regular grado de urbanización.

Si hablamos en particular de la economía fiscal de los países del istmo, debemos concluir que las cargas tributarias son muy distintas en cada uno de ellos, siendo Guatemala y El Salvador los países con menores cargas.

Respecto de la deuda pública, Nicaragua y Honduras experimentan situaciones difíciles en lo que respecta a la deuda externa y su servicio. Costa Rica enfrenta importantes problemas respecto de la deuda interna, pues su servicio equivale a varios puntos del PIB. Los demás países no presentan problemas que podríamos calificar de agudos, sin embargo, enfrentan retos en esta materia.

El sector financiero ejemplifica las diferencias económicas en cada uno de los países de la región. Mientras Panamá es una plaza internacional, países como Honduras y Nicaragua tienen escasa profundidad financiera. En los demás países se presentan debilidades en la función reguladora y supervisora de los Estados. En general se puede afirmar que los bancos atienden a las empresas más grandes, haciendo que el acceso de la micro y pequeña empresa rural y urbana sea débil y dependiente de programas de cooperación internacional.

2. Derechos fundamentales versus realidad

La Declaración de Quito⁹, establece que las violaciones más comunes a los DESC en América Latina son:

⁹ Declaración de Quito acerca de la exigibilidad y realización de los DESC en América Latina y el Caribe, del 24 de julio de 1998.

- El no reconocimiento de las obligaciones del Estado frente a los DESC por sus distintas ramas, no solamente en la formulación de las leyes, sino también en el diseño y control del presupuesto por el Congreso, en la formulación de las políticas económicas y sociales, en la vigilancia de las actividades del Gobierno y los ministerios, y en las decisiones de las cortes.
- La falta de monitoreo y evaluación regular sobre el cumplimiento de los DESC y la consecuente inexistencia de medidas eficaces para evitar las violaciones a los DESC.
- La ausencia de políticas para asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del desarrollo con la consecuente concentración de la riqueza que impone el acceso universal a los servicios básicos.
- La ausencia de políticas efectivas y afirmativas para superar la discriminación de facto sufrida por las mujeres.
- La ausencia de políticas efectivas y afirmativas para superar la discriminación de facto de sectores sociales segregados y en situación de vulnerabilidad como los indígenas, inmigrantes y poblaciones desplazadas en el disfrute de los DESC.
- La falta de transparencia en la formulación y desarrollo de políticas y actividades del Estado en materia de DESC. Esto incluye la falta de difusión en la preparación de informes relativos al cumplimiento del PIDESC y de las Recomendaciones del Comité de la ONU sobre los DESC relativos a tales informes.
- La falta de difusión de información y educación sobre los DESC.
- La corrupción de funcionarios estatales en la ejecución de los presupuestos sociales y la ineficacia en la utilización de los recursos públicos, con perjuicio del pleno disfrute de los DESC.
- La falta de reconocimiento y respeto para los DESC en los acuerdos internacionales de integración, en el pago de la deuda externa y la aplicación de los programas de ajuste estructural (PAE's)
- Anteponer al ejercicio pleno y efectivo de los DESC otros intereses del Estado.
- La falta de acción de los Estados frente a las violaciones y amenazas para el disfrute de los DESC provenientes de agentes privados, tales como las empresas que desconocen su obligación de respetar los derechos fundamentales de la persona en el trabajo y el derecho de la colectividad a un medio ambiente sano y protegido.

La realidad descrita parece servir de base para “justificar” las violaciones que de los DESC ocurren en Centroamérica. Esta región no cuenta con las condiciones de desarrollo necesarias que aseguren un respeto a los preceptos constitucionales e internacionales que consagran estos derechos. Sin embargo, es necesario señalar que el grado de incumplimiento es mayor en unos países más que en otros y que en algunos de ellos, el grado de avance y consolidación de las instituciones de control es diferente. Algunos ejemplos extraídos de los informes por país demuestran lo anterior, a saber:

- ✓ **PANAMÁ:** En el informe por país no se consignaron datos cuantitativos de situación del país. Sin embargo, puede concluirse que sus niveles de desarrollo humano enfrentan problemas muy similares a los enunciados para el resto de los países de la región.

En temas como la educación, los países de la región justifican la no-inversión en la educación señalando que “*no tenemos suficientes recursos, invertir la mayor parte en educación significa sacrificar al resto*”. Sin embargo, “no realizar esas inversiones que vendrían a revertir desde la infancia este círculo vicioso de la pobreza no sólo es inaceptable desde el punto de vista ético y peligroso desde el punto de vista político, sino que es absurdo desde el punto de vista de la eficiencia económica, porque ninguna otra inversión tiene tasas de retorno más elevadas que las inversiones en la educación, la salud y el bienestar de la infancia. Y esto es aún más grave en un mundo crecientemente globalizado, en el que el acceso al conocimiento es, cada vez más, la condición básica de competitividad y éxito económico. Algún día nos tocará pagar el costo de las oportunidades perdidas.” (Garnier, Leonardo. Ídem)

En lo que toca a la discriminación entre mujeres y hombres o entre las distintas étnias, la violencia, la corrupción, la falta de rendimiento de cuentas y transparencia en el ejercicio de la función pública, etc, demuestra que las violaciones a los DESC son también “producto” de la situación general de desarrollo de los países de la región y de la falta de regulaciones que los reconozcan. Los datos enunciados hasta aquí nos permiten afirmar que en la región centroamericana hay mucho por hacer para que la realidad no atente diariamente contra los derechos fundamentales de todos los centroamericanos.

II. Estudio Regional de la legislación existente sobre los DESC¹⁰

1. Ámbito internacional

Los instrumentos internacionales de derechos humanos pueden catalogarse como universales o regionales, dependiendo del lugar en donde se originen y su ámbito de competencia. Si son elaborados por la ONU o en algún órgano subsidiario de la misma organización (OIT por ejemplo) serán universales. Si son creados en algún sistema regional, sólo tendrán competencia en una determinada zona geográfica.

Por otra parte, por el contenido del texto, los instrumentos internacionales pueden ser generales, cuando se mencionan todos los derechos humanos; o específicos, si se habla de un derecho en particular.

Según su naturaleza jurídica, éstos pueden ser declarativos o convencionales, razón por la cual han surgido diversas confusiones sobre la obligatoriedad de los Estados para cumplirlos. Los primeros pueden ser catalogados como Directrices, Declaración, Conjunto de Principios, Reglas Mínimas o Recomendaciones; mientras que los segundos, se denominan Convenciones, Convenios, Pactos y Protocolos; entre los principales podemos nombrar los Convenios de Ginebra sobre el Derecho Internacional Humanitario, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Protocolos Facultativos a éste, como el Protocolo de San Salvador.

La aplicabilidad jurídica de los instrumentos convencionales se define como “Tratados”, que según la definición establecida en el artículo 2 párrafo primero inciso a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es: “*Se entiende por Tratado un acuerdo internacional celebrado pro escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste de un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular*”.

Los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Convención de Viena establecen que el “*consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado*” puede manifestarse mediante la firma, así como el canje de instrumentos que constituya un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión; con cualquiera de estas formas se hace constar en el ámbito internacional que el Estado en cuestión ha dado su consentimiento en obligarse por el tratado.

En consecuencia con lo anterior se puede afirmar que el marco jurídico que protege y promueve los DESC está integrado por instrumentos internacionales universales y regionales, generales y particulares, declarativos y convencionales; por ello se presenta a continuación una compilación de estos instrumentos internacionales¹¹.

¹⁰ Para realizar un análisis comparativo de los estudios legales nacionales sobre los DESC y su influencia en los procesos legislativos, así como los vacíos legales existentes, se requiere uniformidad sistemática en cada uno de los estudios por país. Debe advertirse que este supuesto no se cumplió a cabalidad por lo que se dificulta sobremanera cumplir con este objetivo.

¹¹ Por “instrumento internacional” para efectos del presente trabajo, se entienden tanto los de carácter normativo como aquellos que son declaraciones de intención o de principios universales.

La información se presenta en el formato de tablas, a fin de poder agrupar los distintos temas que se abordan. Debe indicarse además, que se incorporan derechos no clasificados como DESC pero que también son necesarios para el bienestar general del ser humano, pues reconocemos la “indivisibilidad de los derechos fundamentales”¹² como principio rector en esta materia.

¹² Extracto del acápite 5.2 del Informe por Costa Rica sobre las Características Fundamentales de los DESC, elaborado por la Lic. Carolina Naranjo Muñoz.

La clasificación de los DESC, tal como se consignó en el acápite anterior resulta muy heterogénea. La razón del por qué esto es así, radica en la dificultad que existe en precisar la expresión “*derechos económicos, sociales y culturales*”. No existe un significado unívoco ni un acuerdo en la doctrina acerca del problema de cómo delimitar, qué clase de derechos son económicos y cuáles otros son sociales; así por ejemplo podemos decir que el “**derecho al trabajo**” o el “**derecho a la seguridad social**” son al mismo tiempo económicos y sociales. Igualmente sucede con los derechos sociales y los culturales, por ejemplo, el “derecho a la educación”, “derecho al tiempo libre” o el “derecho al recreo”.

Actualmente los DESC tienen una doble dimensión objetiva y subjetiva, a saber:

- En sentido objetivo, pueden entenderse como el conjunto de normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibrada de las desigualdades económicas y sociales.
- En sentido subjetivo, podrían entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos.

Y es que los DESC son una concreción de la trilogía de valores expresados desde la Revolución Francesa: “Libertad, Igualdad y Fraternidad”. Libertad entendida no solo como una ausencia de impedimentos, sino más bien, como un poder, como una posibilidad de acceso a los medios, como satisfacción de necesidades poseyendo determinados bienes que hagan posible el pleno desarrollo de la personalidad. Los DESC surgen como el desafío de constituir a un ser humano **libre de necesidad**.

Por su parte, la igualdad se entiende como el derecho de todo ser humano a poseer igualdad de bienes materiales que le permitan una existencia digna.

Y la fraternidad o solidaridad social, exige en primer lugar del Estado, una actuación positiva que procure una igualación social, una cooperación económica y cultural. Exige de los miembros de la sociedad, respeto por el que posee menos y la obligación de cooperar (mediante el pago de sus obligaciones tributarias, por ejemplo) en la búsqueda de soluciones permanentes contra la desigualdad. La fraternidad y solidaridad supone la integración y cohesión de los diversos grupos sociales.

Los DESC están fuertemente interrelacionados con los derechos civiles y políticos, de tal manera que permiten hacerlos realidad. Cuando las personas pueden disponer de un trabajo de acuerdo a sus capacidades, cuando se les asegure un salario justo y equitativo, cuando se proteja la salud de todos los miembros de la sociedad, cuando se reivindiquen los derechos de las personas de la tercera edad, cuando se controlen los índices de maternidad juvenil, cuando se logre dar a cada niño el apellido de sus progenitores, cuando exista libre acceso a todas las formas de manifestación cultural, cuando las oportunidades y el salario para hombres y mujeres sea igual, etc; tendremos sin lugar a dudas una sociedad donde se respeten el derecho a la vida, la libertad o igualdad.

Otra característica importante de estos derechos es que vienen a “personalizar” los derechos humanos; pues existen en razón de un sujeto real y concreto y no del concepto de hombre como la entidad jurídica que se denomina “ciudadano”.

Los DESC son derechos limitados a los recursos económicos de cada Estado y esto impone la necesidad de establecer prioridades a los mismos. Estas prioridades no significan en modo alguno niveles de importancia distintos de un derecho respecto del otro, sino solamente, una distribución distinta de recursos para su realización.

La anterior afirmación nos introduce en el tema de la jerarquización de los derechos humanos y nos establece el interrogante de ¿si es posible implementarla?. Durante los últimos años varios autores han criticado la llamada teoría de las “**tres generaciones**”, afirmando que si bien es cierto tienen interés y utilidad para efectos conceptuales y didácticos, puede inducir al error de considerar que algunos derechos son más importantes que otros. Es decir, se puede creer que existe una jerarquía de valores y que algunos derechos como los de la primera generación, por ejemplo, tienen mayor **importancia o son más urgentes que los derechos de la segunda o tercera generación**.

La posición de la jerarquía de valores fue defendida por muchos teóricos, al argumentar que es más urgente que una sociedad logre primero sus libertades civiles y electorales y, que una vez superada esa etapa que podría llamarse de democracia política, podría abocarse a la búsqueda de sus derechos económicos, sociales y culturales, es decir, su democracia económica o cultural.

Una de las afirmaciones más importantes del carácter equivalente de los derechos humanos se halla en la resolución 32/130 de la Asamblea General del 16 de diciembre de 1977, que indica en su párrafo

Al respecto debemos afirmar que *“todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuáles fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”*. (Declaración y Programa de Acción de Viena; parte I, párrafo 5)

Tales afirmaciones significan un gran avance en el desarrollo de la humanidad e implican un enorme compromiso de trabajo diario para lograr hacerlas una realidad en cada uno de los países que conforman la comunidad internacional. Cada ser humano, en su condición de tal es acreedor de todos los derechos humanos y cada Estado, en consecuencia, es deudor de su protección y desarrollo.

Tabla # 1¹³
Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos

Tema	Instrumentos
Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976) ✓ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) ✓ Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1976) ✓ Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1991) ✓ Proclamación de Teherán (1968) ✓ Declaración y Programa de Acción de Viena (1993) ✓ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) ✓ Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1988) ✓ Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (1979) ✓ Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1979)
Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1969) ✓ Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales (1982) ✓ Declaración sobre los principios fundamentales relativos a la contribución de los medios de comunicación de masas al fortalecimiento de la paz y la comprensión internacional, a la promoción de los derechos humanos y a la lucha contra el racismo, el apartheid y la incitación a la guerra (1978) ✓ Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (1981) ✓ Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (1993)
Derechos de Personas	

primero: *“ a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales; b) La plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social, como se reconoce en la Proclamación de Teherán de 1968.”* (ONU, Asamblea General, Resolución 32/ 130)

En razón de lo anterior, es que en la actualidad la discusión sobre la jerarquización de los derechos humanos carece de todo fundamento, si se comprueba que – por ejemplo– ningún Estado puede garantizar el pleno disfrute del derecho a la salud si no respeta y promueve el derecho a un ambiente ecológicamente equilibrado.

¹³ Fuente: Elaboración propia con información sustraída de la página web de la Universidad de Minnesota. Human Rights Library. wwwserver.law.wits.ac.za/human

Presas y Detenidas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reglas mínimas para el tratamiento de reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Celebrado en Ginebra en 1955) ✓ Principios básicos para el tratamiento de los reclusos (1990) ✓ Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988) ✓ Tratado modelo sobre el traspaso de la Vigilancia de los Delincuentes bajo Condena Condicional o en Libertad Condicional
Delincuencia de Menores	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (1990) ✓ Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) (1990) ✓ Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de menores (Reglas de Beijing) (1985)
Protección contra la Tortura, otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Desaparición	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1975) ✓ Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (1987) ✓ Principios de ética médica aplicables a la función del personal de salud, especialmente los médicos, en la protección de personas presas y detenidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1982) ✓ Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas ✓ Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1990) ✓ Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1987)
Esclavitud, Servidumbre e Instituciones y Prácticas Análogas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convención sobre la Esclavitud (1927) ✓ Protocolo para modificar la Convención sobre la Esclavitud (1953) ✓ Convención suplementaria sobre la abolición de la esclavitud, la trata de esclavos y las instituciones y prácticas análogas a la esclavitud (1957) ✓ Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena (1951)
Administración de Justicia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley (1979) ✓ Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (1990) ✓ Principios Básicos sobre la Función de los Abogados (1990) ✓ Directrices sobre la Función de los Fiscales (1990) ✓ Principios Básicos relativos a la independencia de la judicatura (1985) ✓ Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad (Reglas de Tokio) (1990) ✓ Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias (Resolución # 1989/65 del Consejo Económico y Social) ✓ Salvaguardias para garantizar la protección de los derechos de los condenados a la pena de muerte (Resolución # 1984/84 del Consejo Económico y Social) ✓ Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso del poder (1985) ✓ Tratado Modelo sobre la Remisión del Proceso en Materia Penal
Derechos de la Infancia y Juventud	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración de los Derechos del Niño (1959) ✓ Convención sobre los Derechos del Niño (1990) ✓ Declaración sobre el fomento entre la Juventud de los Ideales de Paz, Respeto Mutuo y Comprensión entre los Pueblos ✓ Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o de Conflicto Armado ✓ Declaración sobre los Principios Sociales y Jurídicos relativos a la Protección y Bienestar de los Niños, con particular referencia a la Adopción y la Colocación en Hogares de Guarda, en los planos nacional e internacional
Derechos de la Mujer	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer

	<ul style="list-style-type: none"> (1981) ✓ Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1954) ✓ Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estados de emergencia o de conflicto armado (1974) ✓ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) ✓ Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1999)
Matrimonio	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (1964) ✓ Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de matrimonios (1965)
Educación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1962) ✓ Protocolo para instituir una Comisión de Conciliación y Buenos Oficios facultada para resolver las controversias a que pueda dar lugar la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (1968)
Derechos de las Comunidades Indígenas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (1991) ✓ Proyecto de Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas (1994) ✓ Convenio 107 de la OIT relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semi-tribales en los países independientes ✓ Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes
Libertad de Asociación y Negociaciones Colectivas	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del derecho de Sindicalización (1950) ✓ Convenio sobre el derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva (1951) ✓ Convenio sobre los Representantes de los Trabajadores (1973) ✓ Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública (1981) ✓ Convenio sobre el fomento de la Negociación Colectiva (1983) ✓ Convenio 11 de la OIT relativo a los derechos de Asociación y de Coalición de los Trabajadores Agrícolas ✓ Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación ✓ Convenio 98 de la OIT relativo a la aplicación de los principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva ✓ Convenio 135 de la OIT relativo a la protección y facilidades que deben otorgarse a los Representantes de los Trabajadores en la empresa ✓ Recomendación 91 de la OIT sobre los contratos colectivos (1951) ✓ Recomendación 163 de la OIT sobre la negociación colectiva (1981)
Derecho al Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio sobre el Trabajo Forzoso (1932) ✓ Convenio sobre igualdad de remuneración (1953) ✓ Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso (1959) ✓ Convenio sobre la Discriminación en el empleo y la ocupación (1960) ✓ Convenio sobre la Política de Empleo (1966) ✓ Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores (1983) ✓ Convenio sobre el Fomento del Empleo y la Protección contra el Desempleo (1991) ✓ Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (1990) ✓ Convenio 1 de la OIT sobre la Limitación de las horas de trabajo en las empresas Industriales ✓ Convenio 8 de la OIT relativo a la Indemnización de Desempleo en caso de pérdida por naufragio ✓ Convenio 14 de la OIT relativo a la aplicación del descanso semanal en las empresas industriales ✓ Convenio 16 de la OIT relativo al examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques ✓ Convenio 26 de la OIT relativo al establecimiento de métodos para la fijación de salarios mínimos ✓ Convenio 29 de la OIT relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio ✓ Convenio 45 de la OIT relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio 81 de la OIT sobre la Inspección en el trabajo, en la industria y el comercio ✓ Convenio 88 de la OIT relativo a la Organización del Servicio del Empleo ✓ Convenio 89 de la OIT relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria ✓ Convenio 90 de la OIT relativo al trabajo nocturno de los menores en la industria ✓ Convenio 92 de la OIT relativo al alojamiento de la tripulación a bordo ✓ Convenio 94 de la OIT relativo a la cláusula de trabajo en los contratos celebrados por las autoridades públicas ✓ Convenio 96 de la OIT relativo a las agencias retribuidas de colocación ✓ Convenio 99 de la OIT relativo a los métodos de fijación de salarios mínimos en la agricultura ✓ Convenio 100 de la OIT relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor ✓ Convenio 101 de la OIT relativo a las vacaciones pagadas en la agricultura ✓ Convenio 102 de la OIT relativo a la norma mínima de la seguridad social ✓ Convenio 105 de la OIT relativo a la abolición del trabajo forzoso ✓ Convenio 106 de la OIT relativo al descanso semanal en el comercio y en las oficinas ✓ Convenio 111 de la OIT relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación ✓ Convenio 112 de la OIT relativo a la edad mínima de admisión al trabajo de los pescadores ✓ Convenio 113 de la OIT relativo al examen médico de los pescadores ✓ Convenio 114 de la OIT relativo al contrato de enrolamiento de los pescadores
Derecho al Trabajo (continuación)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio 122 de la OIT relativo a la política de empleo ✓ Convenio 127 de la OIT relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador ✓ Convenio 129 de la OIT relativo a la inspección del trabajo en la agricultura ✓ Convenio 130 de la OIT relativo a la asistencia médica y a las prestaciones monetarias de enfermedad ✓ Convenio 131 de la OIT relativo a la fijación de salarios mínimos, con especial referencia a los países en vías de desarrollo ✓ Convenio 134 de la OIT relativo a la prevención de los accidentes de trabajo de la gente de mar ✓ Convenio 137 de la OIT sobre las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos ✓ Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo ✓ Convenio 141 de la OIT sobre las organizaciones de trabajadores rurales ✓ Convenio 144 de la OIT sobre consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo ✓ Convenio 145 de la OIT sobre la continuidad del empleo de la gente de mar ✓ Convenio 147 de la OIT sobre las normas mínimas de la marina mercante ✓ Convenio 148 de la OIT sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo ✓ Convenio 150 de la OIT sobre la administración del trabajo ✓ Recomendaciones de la OIT (Ver Anexo 1) ✓ Carta Internacional Americana de Garantías Sociales o Declaración de los Derechos Sociales del Trabajador
Derechos de Personas con Impedimentos Físicos y Mentales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración de los Derechos del Retrasado Mental (1971) ✓ Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental (1991) ✓ Declaración de los Derechos de los Impedidos (1975)
Derecho a la Información y la Cultura	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración de Principios de la Cooperación Cultural Internacional (1966) ✓ Convención sobre el Derecho Internacional de Rectificación (1962)

<p>Asilo y Refugiados, Desplazados Internos y Libertad de Movimiento, Nacionalidad, Apátridas y Derechos de los Extranjeros</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (1950) ✓ Declaración sobre Asilo Territorial (1967) ✓ Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del país en que viven (1985) ✓ Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias ✓ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1954) ✓ Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967) ✓ Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado ✓ Convención para reducir los casos de apátridas (1975) ✓ Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1960)
<p>Desarrollo y Bienestar</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social (1969) ✓ Declaración sobre la utilización del progreso científico y tecnológico en interés de la paz y en beneficio de la humanidad (1975) ✓ Declaración sobre el derecho al desarrollo (1986) ✓ Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974) ✓ Principios rectores para la reglamentación de los ficheros computadorizados de datos personales (1989) ✓ Declaración sobre el Derecho de los Pueblos a la Paz (1984) ✓ Recomendación sobre la Educación para la Comprensión, la Cooperación y la Paz Internacionales y la Educación relativa a los Derechos Humanos y las Libertades Internacionales. (1974) ✓ La “Caux Round Table” Declaración de Principios para las Empresas ✓ Declaración Universal sobre el Genoma Humano y los Derechos Humanos ✓ Protección de los Derechos Humanos de las personas infectadas con el virus de Inmunodeficiencia humana (VIH) y con el síndrome de Inmunodeficiencia adquirida (1997) ✓ Segunda Consulta Internacional sobre el VIH/SIDA y los Derechos Humanos ✓ Conflicto, Paz Cooperación para el Desarrollo en el Umbral del Siglo XXI ✓ Declaración sobre el Derecho al Desarrollo ✓ Convenio 117 de la OIT sobre normas y objetivos básicos de la política social (1962) ✓ Convenio 118 de la OIT sobre la Igualdad de Trato en la Seguridad Social (1962) ✓ Convenio 120 de la OIT relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas (1964) ✓ II Conferencia de la ONU sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) ✓ Síntesis de la Conferencia Internacional sobre Nutrición
<p>Derecho a un Ambiente Sano</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Resolución 1803 de la Asamblea General de la ONU sobre la soberanía permanente sobre los Recursos Naturales (1962) ✓ Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (1972) ✓ Tratado sobre la proscripción de pruebas nucleares en la atmósfera, en el espacio y bajo el agua ✓ Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América ✓ Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado ✓ Recomendación sobre conservación de bienes culturales ✓ Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias ✓ Convención para la Protección del Patrimonio Cultural y Natural ✓ Convención sobre la Defensa del Patrimonio Arqueológica, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas ✓ Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marino y oceánicos y su subsuelo ✓ Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono ✓ Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas ✓ Convenio para la protección y desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe ✓ Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono ✓ Convención sobre la pronta notificación de los accidentes nucleares ✓ Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica ✓ Convenio de las Naciones Unidas sobre derecho del mar ✓ Convenio Creación Instituto Interamericano Investigación Cambio Global ✓ Convenio marco de las Naciones Unidas sobre cambios climáticos ✓ Convención sobre la Diversidad Biológica

	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de áreas silvestres prioritarias en América Central ✓ Convenio de Basilea sobre Control Fronterizo de Desechos Peligrosos ✓ Convenio Comisión Centroamericana Ambiente y Desarrollo ✓ Convenio Regional sobre cambios climáticos ✓ Acuerdo Centroamericano movimientos transfronterizos de desechos ✓ Convenio Prohibición técnicas de modificación ambiental con fines militares u hostiles ✓ Carta Mundial de la Naturaleza (1982) ✓ Declaración de Río de Janeiro (1992)
Derecho a la Libre Determinación	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales (1961)
Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Principios de Cooperación Internacional en la Identificación, Detención, Extradición y Castigo de Culpables de Crímenes de Guerra o de Crímenes de Lesa Humanidad (1973) ✓ Convención sobre la No Aplicación de limitaciones estatales a Crímenes de Guerra y Crímenes contra la Humanidad (1968) ✓ Resolución 10 del Consejo de Control de la ONU sobre el Castigo de Personas Culpables de Crímenes de Guerra, Crímenes contra la Paz y contra la Humanidad (1946) ✓ Convención sobre la Prevención y Castigo de los Crímenes de Genocidio (1951) ✓ Principios de Princeton sobre la Jurisdicción Internacional (2001) ✓ Estatuto de Roma sobre la Corte Criminal Internacional (1998)
Defensores de los Derechos Humanos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos. Resolución 53/144 de la Asamblea General de la ONU (1998) ✓ Observación general 10, la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales (98)





Como corolario de este acápite puede afirmarse que la existencia de tan extensa gama de instrumentos internacionales para la promoción y protección de los derechos humanos en general y de los DESC en particular, impone a la comunidad internacional un gran reto de implementar mecanismos efectivos que garanticen su adecuado cumplimiento.

Finalmente, para ejemplificar la indivisibilidad de los derechos fundamentales y de la regulación internacional existente, la siguiente tabla muestra un análisis comparativo sobre la regulación de los DESC dentro de los principales tratados internacionales con fuerza coercitiva a nivel universal y regional. Se observa como el derecho a un nivel de vida digno, a la alimentación y el vestido, la vivienda, la educación y los derechos de los discapacitados, han tenido una lenta evolución normativa.

Tabla # 2¹⁴
Regulación de los DESC y Otros Derechos en los Principales Instrumentos Internacionales

Derechos Humanos y Libertades Fundamentales	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966)	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966)	Convención Americana sobre Derechos Humanos (OEA, 1969)	Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948)	Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (OEA, 1948)
<i>Nivel de vida digno</i>	●	art. 7 , 11	●	Preámbulo , art. 25	art. XI , XII , XIV , XXIII
<i>Alimentación y Vestido</i>		art. 11	art. 7.7	art. 25	art. XI
<i>Vivienda digna</i>		art. 11		art. 25	art. XI

¹⁴ Fuente: Página Web de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

<i>Educación</i>		art. 13 , 14		art. 26	art. XII
<i>Salud</i>	art. 12.3 , 19.3 letra b), 21 , 22.2	art. 10 , 12	art. 12.3 , 13.2 , 15 , 16 , 22.3	art. 25	art. XI
<i>Protección a la Maternidad</i>	art. 6.5	art. 10	art. 4.5	art. 25	art. VII
<i>Protección a la Familia</i>	art. 17 , 23	art. 7 , 10 , 11	art. 11 , 17 , 27.2 , 32	art. 12 , 16 , 23 , 25	art. V , VI , XIV , XXIII
<i>Protección a la Niñez</i>	art. 10 , 14.1 , 14.4 , 23.4 , 24	art. 10 , 12 , 13	art. 4.1 , 13.4 , 17 , 19 , 27.2	art. 25	art. VII
<i>Trabajo y prestaciones laborales</i>	art. 8 , 22	art. 6 , 7 , 8 , 9 , 12	art. 6	art. 22 , 23 , 24 , 25	art. XIV , XV , XVI , XXII
<i>Derechos de la mujer. No Discriminación</i>	art. 2 , 3 , 4 , 6.5 , 14.3 , 23 , 24 , 25 , 26	art. 2.2 , 3 , 7 , 12 , 13	art. 1.1 , 4.5 , 6 , 8 , 17 , 23 , 24 , 27.1	art. 1 , 2 , 6 , 7 , 10 , 16 , 21 , 23 , 25 , 26	art. II , VII , XII , XIV , XX
<i>Protección especial a discapacitados</i>				art. 25	art. XV
No se menciona el tema					

2. **Ámbito centroamericano**

Como puede observarse de la compilación de instrumentos internacionales que protegen y promueven la protección de los derechos humanos, existen en cantidad suficiente para asegurar que hoy en día los Estados miembros de la OEA, se encuentren obligados a evitar todo tipo de violación a los mismos. Tal como se expresó en el acápite anterior, en el contexto del derecho internacional un Estado manifiesta su consentimiento de obligarse por el tratado o declaración con cualquiera de las formas previstas (firma, ratificación, intercambio de instrumentos, adhesión, etc). Sin embargo, la aplicabilidad del instrumento internacional dentro del ámbito interno de cada uno de los Estados, depende de lo que se conoce como procedimiento de ratificación, es decir, que el Parlamento adopte una ley nacional reconociendo como obligatorio en el sistema jurídico nacional el contenido del instrumento.¹⁵

El procedimiento de ratificación del “Protocolo de San Salvador”¹⁶ en la región refleja que, a pesar de haber sido suscrito el 17 de noviembre de 1988 en el decimotercero período ordinario de sesiones de la

¹⁵ Según lo establezca la Constitución Política de cada uno de los Estados, el principio general es que una vez ratificado el instrumento internacional este adquiere un rango superior a la ley ordinaria.

¹⁶ **Tabla de Ratificaciones Regionales al Protocolo de San Salvador**

País	Firma	Depósito Ratificación	Vigencia Internacional
<u>Argentina</u>	17/11/88		Suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 en el decimotercero período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA. La entrada en vigor se produjo el 16 de noviembre de 1999
<u>Bolivia</u>	17/11/88		
<u>Brasil</u>	17/11/88	21/08/96	
<u>Chile</u>	5/06/01		
<u>Colombia</u>	17/11/88	23/12/97	
<u>Costa Rica</u>	17/11/88	16/11/99	
<u>Ecuador</u>	17/11/88	25/03/93	
<u>El Salvador</u>	17/11/88	6/06/95	
<u>Guatemala</u>	17/11/88	5/10/00	
<u>Haití</u>	17/11/88		
<u>México *</u>	16/04/96	16/04/96	
<u>Nicaragua</u>	17/11/88		
<u>Panamá</u>	17/11/88	18/02/93	
<u>Paraguay</u>	17/11/88	3/06/97	
	17/11/88	4/06/95	

Asamblea General de la OEA, su entrada en vigor no se produce sino hasta el 16 de noviembre de 1999 cuando se cumple el número de ratificaciones requeridas. La situación de la región es la siguiente:

- ✓ Belice, a la fecha no lo ha firmado.
- ✓ Costa Rica, lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y lo ratificó el 16 de noviembre de 1999.
- ✓ El Salvador, lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y lo ratificó el 6 de junio de 1995.
- ✓ Guatemala, lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y lo ratificó el 5 de octubre del 2000.
- ✓ Honduras, a la fecha no lo ha firmado
- ✓ Nicaragua, lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y no lo ha ratificado aún.
- ✓ Panamá, lo firmó el 17 de noviembre de 1988 y lo ratificó el 18 de febrero de 1993

Por otra parte, en lo que respecta al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al 20 de setiembre del 2001, la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos establece que:

- ✓ Belice firmó el tratado el 6 de setiembre del 2000
- ✓ Costa Rica lo ratificó el 29 de noviembre de 1968
- ✓ El Salvador lo ratificó el 30 de noviembre de 1979
- ✓ Guatemala se adhirió el 19 de mayo de 1988
- ✓ Honduras lo ratificó el 17 de febrero de 1981
- ✓ Nicaragua se adhirió el 12 de marzo de 1980
- ✓ Panamá se adhirió el 8 de marzo de 1977

Lo anterior significa que en la región, la situación de Belice resulta preocupante en el tanto ninguno de los dos instrumentos internacionales que protegen y promueven los DESC tiene fuerza normativa vinculante por no estar debidamente adherido o ratificado. En los demás casos, sea por el PIDESC y/o el Protocolo de San Salvador; los países se encuentran obligados internacionalmente a promover y proteger los DESC en el ámbito nacional. A continuación se reseña la situación del marco legal de cada uno de los países del istmo.

1) Panamá

Finalmente, Panamá muestra como marco jurídico para la promoción y protección de los DESC, el siguiente:¹⁷

- Constitución Política
- Tratados Internacionales debidamente suscritos y ratificados
- Leyes especiales
- Jurisprudencia Constitucional¹⁸

Tal como se desprende de la descripción normativa realizada hasta aquí, los países de la región cuentan con marcos jurídicos similares para la promoción y protección de los DESC. Salvando las diferencias respecto a la jerarquía normativa que los tratados internacionales tienen en el ámbito nacional, podemos concluir que existe un reconocimiento legal similar de los DESC en la región.

República Dominicana	17/11/88		
Suriname	Adhesión	10/07/90	
Uruguay	2/04/96	2/04/96	
Venezuela	27/01/89		
<i>Fuente: OEA. <input type="checkbox"/> México lo ratificó con una reserva sobre el artículo 8.</i>			

¹⁷ Ver Anexo # 6 con el resumen legal extraído del estudio por país.

¹⁸ El autor del estudio por país clasifica esta jurisprudencia dentro de lo que se conoce doctrinalmente como “capacidad legislativa negativa” es decir, la facultad de eliminar normas jurídica mediante fallos declaratorios de la inconstitucionalidad de las leyes.

Las recomendaciones que en este aspecto de la investigación pueden hacerse se encuentran consignadas en la tercera parte del informe. Por ello, a continuación se describe el diagnóstico institucional de las PDDH o Defensorías, encargadas de vigilar la aplicabilidad y exigibilidad del marco normativo existente sobre los derechos fundamentales, tanto en el ámbito internacional como regional y nacional.

III. Diagnóstico institucional de las Procuradurías de Derechos Humanos de la Región

El artículo 1 de la resolución de la Asamblea General de la ONU # 53/144¹⁹ establece que *“toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”*. Asimismo, el inciso 3 del artículo 14 establece que *“El Estado garantizará y apoyará, cuando corresponda, la creación y el desarrollo de otras instituciones nacionales independientes destinadas a la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en todo el territorio sometido a su jurisdicción, como, por ejemplo, mediadores, comisiones de derechos humanos o cualquier otro tipo de instituciones nacionales”*. (Resolución A.G. ONU # 53/144)

La anterior resolución otorga a las PDDH o Defensorías un reconocimiento especial sobre la labor que realizan en la promoción y protección de los derechos y libertades fundamentales universalmente reconocidos y sobre el apoyo que deben recibir en todo momento por el Estado, para cumplir con los objetivos establecidos en cada una de sus leyes constitutivas.²⁰

Por otra parte, durante el 19° Período de Sesiones de la ONU, el Comité Económico adoptó la Observación General # 10 sobre la función que cumplen las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales diciendo que: *“ 3. El Comité advierte que las instituciones nacionales desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos. Desgraciadamente, con demasiada frecuencia no se ha reconocido a la institución esa función, o ésta ha sido descuidada o considerada de baja prioridad por la institución. Es indispensable, pues, que se preste plena atención a los derechos económicos, sociales y culturales en todas las actividades pertinentes de esas instituciones. La lista que sigue da una idea de los tipos de actividades que las instituciones nacionales pueden emprender (y en algunos casos ya han emprendido) en relación con estos derechos:*

- a) *El fomento de programas de educación e información destinados a mejorar el conocimiento y la comprensión de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto entre la población en general como en determinados grupos, por ejemplo en la administración pública, el poder judicial, el sector privado y el movimiento laboral;*

¹⁹ Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos

²⁰ En el caso de Belice, The Ombudsman Act # 7 de 1994, que entró en vigor en 1999. Costa Rica, la Ley # 7319 de la Defensoría de los Habitantes de la República. El Salvador, el artículo 194 de la Constitución Política y el Decreto # 163 Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Guatemala, los artículos 273, 274 y 275 de la Constitución Política y los Decretos # 54-86 y 32-87 Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y Ley del Procurador de los Derechos Humanos, respectivamente. Honduras, el artículo 59 de la Constitución Política y los Decretos # 26-92 que crea el Comisionado Nacional de Protección de los Derechos Humanos; el # 51-92 que lo reforma y los # 191-94 y 2-95 que le otorgan rango constitucional; el Decreto que establece la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Nicaragua, el artículo 138 inciso 9) y 30) de la Constitución Política y la Ley # 212 Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Panamá, la Ley # 7 Ley de creación de la Defensoría del Pueblo en la República de Panamá.

- b) *El minucioso examen de las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como de los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que son compatibles con los requisitos estipulados en el PIDESC.*
- c) *La presentación de asesoramiento técnico o la realización de estudios en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, inclusive a petición de las autoridades públicas o de otras instancias apropiadas;*
- d) *La determinación de criterios nacionales de referencia que permitan medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que impone el PIDESC;*
- e) *La realización de investigaciones y de estudios con vistas a determinar la medida en que se llevan a la práctica determinados derechos económicos, sociales y culturales, bien sea dentro del Estado en general, o en determinadas esferas o en relación con determinadas comunidades particularmente vulnerables;*
- f) *La vigilancia de la observancia de derechos específicos que se reconocen en el PIDES y la preparación de informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas y a la sociedad civil; y*
- g) *El examen de las reclamaciones en que se aleguen violaciones de las normas aplicables en materia de derechos económicos, sociales y culturales dentro del Estado.” (ONU, Comité Económico, Observación General #10)*

Algunas de las actividades enunciadas anteriormente han sido ejecutadas por las PDDH o Defensorías de la región. Sin embargo, en los estudios por país se mencionan deficiencias o limitaciones estratégicas, en los planes de acción y/o en los recursos con que cuentan para poder cumplir con su derecho y su deber de promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales en general y los DESC en particular. A continuación un análisis de situación.

1. Análisis de las estrategias, planes de acción y recursos con que cuentan las PDDH o Defensorías en la región para prevenir y atender las denuncias de violación a los DESC

Se describen a continuación las principales características de las diferentes PPDH o Defensorías de la región, para elaborar una radiografía de situación.

g. Situación en Panamá

La Asamblea Legislativa aprobó la ley n°7 de 5 de febrero de 1997 por la cual se establece la institución Defensoría del Pueblo, que fue publicada en la Gaceta Oficial n° 23,221 de 6 de febrero de 1997. El primer Defensor (Dr. Italo Antinori) fue elegido por la Asamblea el 27 de junio 1997 (Informe por país, pág 21).

Del análisis de información suministrada en el informe por país y la normativa que regula la Defensoría del Pueblo (DP) en Panamá, se puede concluir que:

- ✓ En ella se afirma el carácter de comisionado del Parlamento que tiene esta figura en función de la defensa de los derechos fundamentales de la persona humana.
El artículo 1 de la ley crea la Defensoría del Pueblo, como institución independiente, que actuará con plena autonomía funcional, administrativa y financiera, sin recibir instrucción de ninguna autoridad, órgano del Estado o persona.
- ✓ La DP velará por la protección de los derechos establecidos en el Título III y demás derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, así como los derechos previstos en los convenios internacionales de Derechos Humanos y la Ley, mediante el control de los hechos, actos u omisiones de los servidores públicos y de quienes presten servicios públicos y actuará para que ellos se respeten, en los términos establecidos por la ley (Art 2). Ejerce control fiscalizador sobre el Poder Ejecutivo, Gobiernos Locales y Fuerza Pública, así como de empresas públicas, privadas y mixtas, personas naturales o jurídicas que desarrollen un servicio público por concesión o autorización administrativa. Están excluidos los funcionarios del Poder Legislativo,

Poder Judicial, Ministerio Público y el Tribunal Electoral, contra quienes la DP no puede recibir quejas²¹. Esta exclusión sin duda alguna corre el riesgo de promover la impunidad en una gran parte del Estado panameño.

- ✓ Es una institución de carácter nacional pero la falta de recursos humanos y económicos la ha constreñido a funcionar solamente en la ciudad de Panamá.
- ✓ Las relaciones con el Parlamento se desarrollan a través de varios mecanismos: el primero, la posibilidad que tiene el DP de recomendar anteproyectos de ley en materias de su competencia a los titulares de la iniciativa legislativa (inciso 5 Art. 4) y, en segundo lugar, a través de la presentación anual del informe de labores y cuantos informes especiales considere convenientes (inciso 7 Art 4).²² En tercer lugar, se relacionan a través del nombramiento del Defensor del Pueblo, pues es atribución del Parlamento nombrar por mayoría absoluta al Defensor y remitir al Presidente de la República el nombre de la persona escogida para que éste perfeccione el acto sancionándolo y publicándolo en la Gaceta Oficial dentro de los días hábiles siguientes. El Presidente de la República no puede vetar ni objetar dicho nombramiento. (Art 9)
- ✓ En cuanto a su organización y presupuesto el artículo 40 expone que la Defensoría del Pueblo contará con un Reglamento de Organización y Funcionamiento, que deberá ser elaborado por la Institución. Este Reglamento y sus eventuales reformas, deberán ser presentados a la Asamblea Legislativa por el Defensor o Defensora del Pueblo, para su aprobación o rechazo por el pleno, vía resolución.

Para su funcionamiento la DP cuenta con una estructura dividida en una Dirección Superior y seis direcciones generales que son de Administración y Finanzas, Quejas sobre los derechos humanos, Quejas sobre la Administración Pública, Admisión de quejas y análisis de la información, Desarrollo tecnológico e informática y educación, Divulgación y Publicidad. Cada una de estas Direcciones está a su vez subdividida en departamentos

²¹ Esta exclusión se dio a través del fallo de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 1998 que eliminó, por considerarlo inconstitucional, el inciso 3) del artículo 4 de la Ley de creación del DP que decía: “ Investigar sobre los actos, hechos u omisiones de los servidores públicos. En el caso de los servidores públicos del Órgano Legislativo, del Órgano Judicial, del Ministerio Público y del Tribunal Electoral, sólo en la medida en que sean de naturaleza administrativa y no jurisdiccional.

Asimismo, se declaró inconstitucional el artículo 23 que establecía la posibilidad de recibir quejas e investigarlas cuando se originaban en la deficiente prestación del servicio por parte de la administración de justicia.

²² En cuanto a informes y comunicación, el artículo 36 de la ley señala que el titular de la Defensoría del Pueblo se comunicará con la Asamblea Legislativa, por conducto de su Presidente, o mediante informes ante el Pleno o ante la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa.

El artículo 37 indica que el informe anual y los especiales serán publicados por la Defensoría del Pueblo.

El artículo 38 expone que el informe anual de la Defensoría del Pueblo contendrá lo siguiente: Cuenta detallada de sus actuaciones, del resultado de éstas; del tipo de quejas presentadas y sus resoluciones, especificando cuántas fueron aceptadas y cuántas rechazadas; asimismo, dará cuenta de las recomendaciones, sugerencias y recursos interpuestos. El informe señalará específicamente a aquellos servidores públicos que hubieren obstaculizado o resistido las actuaciones de la Defensoría, o no hayan colaborado con la suficiente diligencia. La liquidación del presupuesto de la Defensoría del año fiscal al que se refiere el informe, así como el presupuesto para el siguiente. En el informe anual, en los informes especiales y en las demás informaciones que remita la Defensoría del Pueblo a la Asamblea Legislativa o a la Comisión de Derechos Humanos, no se hará referencia a los datos identificativos personales de quienes hayan presentado las quejas, salvo aquellos aspectos circunstanciales que, sin revelar la identidad de las personas, permitan comprender los hechos.

El artículo 39 indica el procedimiento para tramitar los informes del Defensor(a) del Pueblo, como el siguiente: – Informe Anual: será presentado dentro de los primeros seis meses del año siguiente al cual se refiera. Será expuesto en forma resumida por el titular de la Defensoría del Pueblo, ante la Comisión de Derechos Humanos y ante el pleno de la Asamblea Legislativa. – Comparecencias: La Asamblea Legislativa podrá solicitar, a través de su Presidente, la comparecencia del titular de la Defensoría del Pueblo para que informe sobre sus actuaciones. Asimismo, el Defensor o Defensora del Pueblo podrá solicitar su comparecencia ante el Pleno o ante la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, cuando lo considere conveniente para el ejercicio de sus funciones.

- ✓ El artículo 45 afirma que es obligación del Estado dotar a la Defensoría del Pueblo de un presupuesto anual suficiente para asegurar su funcionamiento efectivo, el cual no podrá ser inferior al del año anterior ²³. La dotación económica necesaria para la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo constituirá una partida fija en el presupuesto anual de la Asamblea Legislativa.
- ✓ La DP no cuenta con poder coactivo para suplantar o modificar las actuaciones de la Administración Pública a la cual fiscaliza por comisión del Parlamento.(Arts. 31 a 35)
- ✓ El inciso 10 del artículo 4 le otorga la competencia especial de ser mediador en los conflictos que se presenten entre la Administración Pública y los particulares, con el fin de promover acuerdos que solucionen el problema, cuando las partes enfrentadas estén de acuerdo.
- ✓ La DP a través de su titular puede instar procesalmente acciones populares, recursos de amparo, contenciosos administrativos de plena jurisdicción, cuando sea para proteger derechos humanos (Art 5)
- ✓ Al Defensor (a) y sus Adjuntos les asiste la inmunidad denominada “fuero de improcebilidad penal” según lo establece el primer párrafo del artículo 15. Sin embargo, mediante el fallo de la Corte Suprema de Justicia del 12 de febrero de 1998, se declaró parcialmente inconstitucional que fuera la Asamblea Legislativa quien diera la previa autorización para el juzgamiento y se sustituyó por la Corte Suprema de Justicia. En consecuencia el párrafo en mención debe leerse: *“Artículo 15.- El Defensor o Defensora del Pueblo y sus Adjuntos, no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o civiles, sin previa autorización de la Corte Suprema de Justicia. Esta inmunidad no surte efecto en caso de flagrante delito. El Defensor o Defensora del Pueblo y sus Adjuntos podrán ser demandados civilmente; pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio desde el día de sus nombramientos hasta el del vencimiento de sus períodos.”*
- ✓ Asimismo, les asistía la inmunidad denominada “irresponsabilidad jurídica” cuando la parte final del párrafo segundo del artículo 15 establecía que: *“El Defensor o Defensora del Pueblo y sus Adjuntos, no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus funciones.”* Sin embargo, este párrafo fue declarado inconstitucional también por el fallo de la Corte Suprema de Justicia, lo cual atenta contra la independencia y la capacidad de los PDDH o Defensores para ejercer sus funciones.
- ✓ El Defensor (a) nombra y remueve libremente a sus dos Adjuntos. (Art 16 a 19)
- ✓ Las negativas a colaborar o negligencia de cualquier autoridad o servidor público, se consideran actuaciones hostiles y entorpecedoras, por lo que el DP puede denunciarlas públicamente e instar administrativamente para que se incorpore en el expediente del funcionario y sean tomadas en cuenta a la hora de hacer las evaluaciones de desempeño (Art 29). En contraposición el artículo 28 tipifica las actuaciones que obstaculicen las investigaciones de la DP como sancionables administrativa y penalmente. Se evidencia pues una contradicción sobre el verdadero alcance de estas normas respecto a las actuaciones que en cualquier forma atenten contra el cumplimiento de las competencias de la DP. Difiere de otras regulaciones de la región donde se tipifica la conducta como delito y se presenta mayor coercitividad para que los funcionarios públicos colaboren con las investigaciones de los PDDH.

2. Análisis FODA sobre la relación orgánica general que se desarrolla entre los Parlamentos y las PDDH o Defensorías de la Región

²³ Por consulta del Contralor General de la Nación, Alvin Widen, la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 9 de agosto del 2000, declaró inconstitucional esta frase; fallo que afectó también a la Universidad de Panamá y fue motivo de grandes disturbios en esta casa de estudios en los días posteriores al fallo a principios de setiembre del año pasado. Es obvio que este fallo pone al defensor en una apurada situación frente a las presiones políticas y los interesados en que el defensor no pueda actuar con independencia. VII Informe del CODEHUCA sobre PDDH en Centroamérica, páginas 52 y 53. Febrero 2001.

De lo anteriormente descrito es posible elaborar algunos comentarios respecto de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las PDDH o Defensorías de la región. Ello con el propósito de proyectar una mejor visión sobre la institución del Ombudsman como tal, sus capacidades de relacionamiento con otros entes y órganos del Estado y sus posibilidades futuras. Es importante aclarar que este análisis FODA se hace a partir de la generalización de la situación de la región, aunque algunos casos no se apliquen a la realidad de todos los países.

Fortalezas:

En primer lugar, puede afirmarse que a la luz de lo enunciado en los acápites anteriores, las fortalezas son las siguientes:

- Las PDDH o Defensorías son instituciones constituidas a través de normativa constitucional o legal, con lo cual se les reconoce como parte del aparato institucional estatal.
- En la mayoría de los países de la región, las PDDH o Defensorías son percibidas por los habitantes como una *“llave de acceso efectiva”* ante las instancias políticas y gubernamentales, que les ha permitido mantener hasta la fecha un grado importante de credibilidad.
- La Sociedad Civil de la mayoría de los países considera esta institución como esencial para el fortalecimiento democrático y un grave atentado para la democracia de la región que se limiten sus funciones.
- La mayor parte de las PDDH o Defensorías de la región han ido ganando terreno en lo que respecta a su independencia, aún cuando factores internos y externos han contribuido a debilitarlas (casos como las reducciones presupuestarias o los problemas surgidos a la hora de nombrar sus titulares). Sin embargo, la necesidad de hacer valer su independencia de los otros poderes del Estado, ha contado con el respaldo de los funcionarios –no sólo los titulares– que integran las distintas PDDH al promover que se dé un reconocimiento adecuado de los resultados de sus esfuerzos en la protección y promoción de los derechos humanos.
- Todas las PDDH o Defensorías –en mayor grado unas que otras– han logrado establecer procedimientos de tramitación de quejas y realización de investigaciones que aseguran un tratamiento adecuado de cada caso, lo cual contribuye a una progresiva defensa de los derechos fundamentales, tanto en el nivel particular como general.
- En lo relativo a la organización interna –salvo el caso de Belice, que se encuentra en la etapa de institucionalización–, la mayor parte de las PDDH o Defensorías han logrado establecer una estructura temática especializada y apoyada por cuadros profesionales con una visión menos burocratizada sobre cómo se debe tratar al usuario de los servicios que prestan. Ello contribuye sin duda alguna a incrementar en algunos casos, mantener en otros o crear en la mayoría, una mayor credibilidad institucional y aceptación nacional.
- Las competencias otorgadas a las PDDH o Defensorías, por Constitución Política o por ley, en la mayoría de los casos les otorga amplios mandatos y potestades.
- Todas las PDDH o Defensorías han contado con el apoyo de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, que han coadyuvado en el proceso de fortalecimiento institucional,; en los procesos de capacitación del personal y de educación general de la población (sociedad civil e instituciones) en materia de derecho humanos.
- Las PDDH o Defensorías han contado –en unos países más que en otros– con el apoyo de organizaciones no gubernamentales que en el nivel nacional también trabajan en el campo de la promoción y defensa de los derechos humanos.
- La mayor parte de las PDDH o Defensorías de la región tiene una cobertura nacional con oficinas departamentales, regionales o defensorías móviles
- Normativamente las PDDH o Defensorías de la región, cuenta con tres mecanismos básicos de relacionamiento con los Parlamentos, a saber: las Comisiones de Derechos Humanos para impulsar proyectos de ley, el Informe Anual de Labores y el nombramiento de su titular. En el

caso de Costa Rica, no existe una Comisión Legislativa especializada en Derechos Humanos, sin embargo se cuenta con la Oficina de Enlace.

- La mayor parte de los países de la región cuenta con un marco regulatorio de protección a los derechos humanos, lo que permite a las PDDH exigir el cumplimiento de todos los derechos reconocidos en sus sistemas jurídicos.

Debilidades:

En segundo lugar y en contraposición con lo anterior, las debilidades de las PDDH o Defensorías en su relación con los Parlamentos son las siguientes:

- A pesar del reconocimiento normativo sobre la independencia de las PDDH en el ejercicio de sus competencias, una debilidad y a la vez una amenaza es el control que ejercen los Parlamentos sobre los presupuestos de las mismas. Salvo el caso de El Salvador y Nicaragua, cuyas leyes consagran su independencia financiera (ello no implica que no se hayan visto afectos por recortes presupuestarios), la mayor parte de los países ha enfrentado serios problemas presupuestarios debido a las reducciones impuestas por los respectivos Congresos.
- Los Parlamentos de la región no han logrado percibir a las PDDH o Defensorías como órganos técnicos especializados en materia de derechos humanos, que podrían coadyuvar en el cumplimiento de sus funciones, especialmente en materia legislativa. Por el contrario, las Comisiones de Derechos Humanos de los Parlamentos y hasta el Pleno, han subestimado y menospreciado las potencialidades que ofrecen las PDDH de la región. Sus relaciones se han limitado en la presentación de informes de labores.
- Los informes de labores presentados por las PDDH o Defensorías de la región se han convertido solo en una discusión política –en aquellos países donde se ha podido presentar– y no se han operativizado mediante reformas legales, nueva legislación, instalación de comisiones de investigación para los casos que se denuncian, etc.
- Salvo Costa Rica, las demás PDDH no cuentan con una Oficina de Enlace entre ambas instituciones que potencie el relacionamiento y las labores en conjunto, para la promoción y protección de los derechos humanos en general y los DESC en particular. En el caso de Costa Rica, la mayor parte de los Diputados desconoce su existencia y los servicios que puede prestarles en el ejercicio de sus funciones. Además, ahí donde existe, la Oficina de Enlace no cuenta con el apoyo de las autoridades legislativas. Depende jerárquicamente de la Dirección Ejecutiva y en cuatro años de existencia no ha existido mayor contacto entre los directores que la presentación de los informes de trabajo cada tres meses.
- No existen planes de trabajo permanentes y prioritarios entre los Parlamentos (a través de las Comisiones de Derechos Humanos) y las PDDH, que permitan acciones concretas en la promoción y protección de los DESC y los demás derechos humanos. No hay un relacionamiento real entre los asesores parlamentarios y los funcionarios de las PDDH. Además las Comisiones de Derechos Humanos de los Parlamentos no han abierto un espacio de participación efectivo a las PDDH.
- Los mecanismos de elección de los titulares de las PDDH han contribuido a la politización de dicho nombramiento, lo cual tiende progresivamente a debilitar las relaciones interinstitucionales y la credibilidad de las PDDH ante la sociedad civil.
- El hecho de que las Cortes Constitucionales o Supremas de Justicia de los países de la región, puedan declarar la inconstitucionalidad de normas que regulan la organización, competencias y potestades de las PDDH o Defensorías, las debilita y amenaza su existencia.
- En el caso de Costa Rica –único país de la región que no tiene un reconocimiento legal– sobre inmunidades que asistan al Defensor (a) en el ejercicio de su cargo, es una debilidad seria para la independencia de la institución frente a los otros poderes del Estado y especialmente en el ejercicio de sus funciones de denuncia. En el caso de Panamá dicho reconocimiento existió y fue

derogado por ser considerado inconstitucional otorgar, mediante ley, privilegios a un órgano que no cuenta con el reconocimiento constitucional.

- Una seria debilidad para la PDDH o Defensorías de la región que no cuentan con el reconocimiento constitucional, es que por reforma legal los Parlamentos podrían declarar su inexistencia o limitar sus funciones.
- Respecto de la credibilidad de la PDDH o Defensorías de la región ante la sociedad civil, se ha determinado una débil estrategia de relacionamiento de éstas con otras instituciones gubernamentales o no gubernamentales que también trabajan por los derechos humanos, lo que podría desacreditar la eficiencia de las PDDH en los temas de su competencia. Un aspecto similar se observa en la relación de estas instituciones con otros órganos de control.
- Finalmente, se ha observado debilidad en los programas de educación y capacitación en materia de derechos humanos en general y de los DESC en particular, en las PDDH o Defensorías de la región respecto de la sociedad civil en general y el aparato institucional estatal en particular, incluidos los Parlamentos.

Oportunidades:

En tercer lugar, puede decirse que las oportunidades de las PDDH o Defensorías son las siguientes:

- La adopción y ratificación, por parte de los gobiernos del área y sus Parlamentos, de los instrumentos internacionales que protegen los derechos y libertades fundamentales en general y los DESC en particular, pues enriquecerán el trabajo de las PDDH o Defensorías.
- La implementación de planes de trabajo conjunto entre los Parlamentos y las PDDH o Defensorías, en lo que toca a revisión de legislación existente y promulgación de nueva legislación que fortalezca los derechos humanos.
- La creación de “mecanismos de enlace” entre las PDDH o Defensorías y los Parlamentos.
- El desarrollo y fortalecimiento de sistemas informáticos que coadyuven en los procesos de tramitación de quejas y de almacenamiento de información dentro de las PDDH o Defensorías de la región.
- El reconocimiento legal que deben tener las resoluciones de las PDDH o Defensorías, de manera tal que estas instituciones puedan crear “jurisprudencia nacional” en la defensa de los derechos humanos, como ocurre con las Cortes o las oficinas que hacen el papel de abogados del Estado en la región.
- Parlamentos y PDDH deben interiorizar que al ser las segundas **órganos adscritos** de las primeras, existe una necesaria relación orgánica que debe fortalecerse a través de mecanismos de cooperación mutua. El caso de El Salvador (órgano adscrito al Ministerio Público), resulta distinto y por lo tanto podría convertirse en “oportunidad” estudiar la posibilidad de adscribirlo al Parlamento, si en el plano nacional se considera conveniente esta sugerencia.
- La cooperación internacional con países que han logrado desarrollar la figura del “Ombudsman” sólida y eficazmente dentro de sus democracias, constituye una gran oportunidad para las PDDH o Defensorías de la región.

Por último y en contraposición con lo anterior, las amenazas de las PDDH o Defensorías en la región son las siguientes:

- La creciente demanda de intervención por parte de la ciudadanía, frente a la estática o limitada falta de recursos, podría ir paulatinamente afectando el grado de rapidez con que deben actuar estas instituciones y consecuentemente derivar en falta de credibilidad.
- En el caso de Belice: el poco personal, la falta de capacitación de la sociedad civil en materia de derechos humanos, tendencias culturales que promueven comportamientos lesivos de derechos fundamentales, el no-reconocimiento de instrumentos internacionales que protegen estos

derechos y la falta de presencia a nivel nacional de la Oficina del Ombudsman, son amenazas serias a la existencia y eficiencia de la institución.

- Las excepciones legales que excluyen del control fiscalizador de las PDDH o Defensorías a algunos sectores del aparato estatal o funcionarios públicos (caso Panamá) resulta una amenaza para la credibilidad general del sistema.
- La falta de acercamiento e implementación de programas conjuntos de trabajo entre las PDDH o Defensorías con las otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, amenaza también su credibilidad y efectividad en la promoción y defensa de los derechos humanos.
- El sistema de nombramiento resulta una amenaza en el tanto ninguno de los países del área, ha creado procedimientos de nombramiento que garanticen la independencia de criterio que dicho funcionario debe tener.
- La prácticamente inexistente relación entre los Parlamentos y las PDDH o Defensorías, podría incrementar la falta de exigibilidad de las resoluciones emitidas, en el tanto la magistratura de influencia se remite prácticamente a la relación que existe con la sociedad civil, a través de la denuncia que se hace usualmente por los medios de comunicación y el trabajo con las organizaciones sociales.
- La dependencia presupuestaria de la mayoría de PDDH de la región, respecto de los Parlamentos, constituye una amenaza que podría limitar las posibilidades reales de cumplir con su mandato legal.

IV. Conclusiones y recomendaciones para la mesa de trabajo

1. Recomendaciones sobre las estrategias legislativas para apoyar la defensa de los DESC y sobre la posibilidad de un marco regulatorio regional que adecue a la realidad nacional los instrumentos internacionales, especialmente el Protocolo de San Salvador

a. Estrategias Legislativas

Como parte de las estrategias legislativas ²⁴ para apoyar la defensa de los DESC se recomiendan las siguientes:

- a) En el ámbito internacional se han desarrollado una cantidad importante de instrumentos que regulan la protección de estos derechos, por lo que la recomendación más viable y necesaria en el corto plazo es que las PDDH o Defensorías, desarrollen una labor sistemática ante los respectivos gobiernos de sus países, sobre la importancia de reconocerlos e incorporarlos dentro del marco normativo nacional respectivo. Es recomendable asimismo, que tanto el CCPDDH y el FOPREL coadyuven en estas gestiones. La información recabada indica que esta es una labor viable en el tanto se observa que, en algunos países del área, las PD coadyuvan en la labor legislativa emitiendo recomendaciones sobre proyectos de ley que se refieren a derechos humanos, o promoviendo recomendaciones para la adopción de instrumentos internacionales.
- b) Promover reformas en los reglamentos Parlamentarios a fin de adecuarlos a las disposiciones de las leyes de las PDDH o Defensorías, para que se reconozca la “consulta obligatoria” de todos los proyectos de ley que tengan una incidencia directa en la promoción o protección de los mismos, así como aquellos que de alguna forma los amenacen.
- c) Promover reformas en los reglamentos Parlamentarios para que se asegure la representatividad proporcional en las Comisiones de Derechos Humanos con las que se tienen que relacionar las

²⁴ En todos los Parlamentos de la región existen Comisiones Parlamentarias encargadas de velar por el tema de los Derechos Humanos. Salvo Costa Rica, la relación de las PDDH o Defensorías con el Parlamento se da a través de estas comisiones.

PDDH o Defensorías, de manera tal que todas las fuerzas políticas que forman parte de este Poder, coadyuven en la tarea de promocionar y defender los derechos de los habitantes.

- d) Promover la integración de un equipo de análisis conjunto entre las PDDH y el Parlamento, a fin de realizar un estudio de la legislación nacional que directa o indirectamente incida en los DESC, para determinar el grado de conexión con los instrumentos internacionales y promover las reformas pertinentes.
- e) Que las PDDH o Defensorías presenten ante los Parlamentos – según la realidad de cada uno de los países- proyectos de ley que contengan mecanismos prácticos para implementar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos sobre sus acciones u omisiones en materia de derechos humanos en general y de los DESC en particular.
- f) Se recomienda que las PDDH o Defensorías presenten periódicamente informes situacionales ante los Parlamentos, sobre casos específicos de amenazas o violaciones a los DESC que les permita ejercer un control político más oportuno.
- g) En ese sentido se recomienda además que la presentación de informes se haga, no sólo ante el Plenario Legislativo, sino además a través de las comisiones respectivas de manera tal que la discusión se centre tanto en los aspectos técnicos como políticos y pueda determinarse con precisión, la frecuencia de hechos violatorios por parte del conjunto de las instituciones públicas.
- h) Se recomienda la implementación de “mecanismos de enlace u oficinas”²⁵, pues dichos mecanismos u oficinas podrían realizar labores de capacitación a los congresistas sobre los derechos humanos, realizar jornadas de trabajo conjunto con los asesores legislativos cuando se discutan proyectos de ley que procuren promover los derechos humanos en general, o los DESC en particular, o que atenten contra éstos. Asimismo pueden realizar campañas de promoción y educación de los DESC en cada una de las regiones que están representadas en el Parlamento, de manera que con el apoyo de los miembros de la Oficina de Enlace y las PDDH o Defensorías, los Diputados se acerquen (sensibilicen) ante las realidades vulneratorias de los derechos fundamentales de los habitantes y puedan generar acciones de trabajo conjuntas que permitan respuestas directas y oportunas para los mismos.
- i) Implementar las reformas legales y reglamentarias que incorporen procedimientos transparentes y técnicos para el nombramiento de los Procuradores o Defensores de la región.

A la fecha se ha podido constatar, a través de los informes por país, que en todos está establecida la obligación del Parlamento de nombrar a dicho funcionario. Sin embargo, en los respectivos reglamentos parlamentarios no existen procedimientos de selección previos al nombramiento que permitan conocer y analizar adecuadamente los atestados y calidades de quienes aspiran a ocupar dicho cargo.

Esta situación ha provocado en algunos países conflictos de orden político partidista que no sólo han atrasado dichos nombramientos, sino que tienden a afectar los criterios de independencia con que debe escogerse dicho funcionario.

Tomando en cuenta que los Parlamentos son órganos políticos por naturaleza, se propone el estudio de alternativas que subsanen en la medida de lo posible, esta situación, entre ellos: i) La fijación de un plazo perentorio para realizar el nombramiento y/o la regulación de los supuestos, en caso de que dicho nombramiento no se haga en el tiempo previsto; ii) La definición de mecanismos de convocatoria distintos de los actuales, por ejemplo: el nombramiento a partir de una única terna presentada por los otros Poderes del Estado, o bien, por éstos en conjunto con las universidades, los colegios profesionales y una representación calificada de las ONG’S existentes en el país y relacionadas con los derechos humanos. iii) La posibilidad de que se haga el nombramiento de los Procuradores o Defensores por mecanismos de elección popular.

²⁵ Ver acápite 6.2.3 sobre la Relación DHR y Parlamento: Oficina de Enlace. Informe de Costa Rica. Es importante indicar que la Oficina de Enlace de Costa Rica desarrolla un trabajo permanente de seguimiento a cada uno de los proyectos de ley que se discuten en el Congreso, para que el Defensor o los Directores de Área de la Defensoría de los Habitantes de la República puedan apersonarse ante las diversas comisiones a presentar sus argumentos a favor o en contra del mismo, así como sus recomendaciones sobre la materia.

Es importante señalar que para los casos i) y ii) el Parlamento proceda a nombrar por mayoría calificada, en aquellos países donde no exista esta disposición.

- j) Se recomienda la realización de talleres, seminarios o ciclos de conferencias en donde las PDDH y los Parlamentos en conjunto promuevan la formación en materia de derechos humanos en general y DESC en particular, dirigidos a la grupos de interés social (vulnerables), instituciones públicas y a los funcionarios de cada una de ellas.
- k) Se recomienda implementar un Convenio de Cooperación entre las Bibliotecas de los Parlamentos y los Departamentos de Documentación de las PDDH, para crear bancos de datos que permitan enriquecer su labor en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, así como en la publicación de informes de situación sobre el respeto de los mismos en el nivel nacional.
- l) Se recomienda establecer en el ámbito normativo constitucional o legal, un porcentaje anual u otro mecanismo exacto de cálculo financiero para la elaboración del presupuesto de las PDDH o Defensorías de la región, de manera tal que se garanticen los recursos necesarios para ejecutar sus competencias.
- m) Se recomienda fortalecer las relaciones entre el CCPDDH y el FOPREL para que, a partir de estudios técnicos sobre diversas problemáticas que afectan la región, puedan hacer recomendaciones y seguimiento conjunto.

b. Sobre la construcción de un marco legal regional

Respecto de la posibilidad de recomendar la construcción de un marco legal centroamericano de protección a los DESC, que adecue a la realidad nacional de cada uno de los países de la región los instrumentos internacionales sobre la materia, en especial el Protocolo de San Salvador, se reitera que resulta indispensable como primer paso el que **todos** los países lo hayan ratificado. Es decir, Belice, Honduras y Nicaragua, deberán proceder conforme, siendo que pareciera que este es el marco internacional más apropiado en la materia.

En cuanto a la construcción de otras alternativas de carácter legal para defensa y protección de los DESC es importante hacer algunas consideraciones respecto de experiencias similares en el pasado, como lo fueron el Plan de Inversión Social del Istmo Centroamericano (PISDIC) o el Plan Especial de Cooperación Centroamericano (PEC), que se constituyeron en foros de cooperación conjunta para el desarrollo de la región. En ese sentido cabe recordar el reconocimiento en cuanto a limitaciones de tipo jurídico conjuntas. La situación anteriormente analizada indica que la diversidad económica, social y cultural de los países del área difícilmente puede ser normada y unificada mediante marcos regulatorios de contenido legal en materia de defensa de los DESC y que más bien, es necesario optar por esfuerzos más expeditos materializados a través de proyectos conjuntos en las áreas de interés. Es por esa razón que pareciera no resultar oportuno destinar recursos o esfuerzos en este sentido, que posiblemente tardarían mucho tiempo en consolidarse. Consecuente con lo anterior, se reitera la importancia de ratificar y fortalecer el cumplimiento de los postulados contenidos en el Protocolo de San Salvador.

No obstante lo anterior, sí existe un campo específico en el cual se recomienda que las PDDH o Defensorías, en conjunto con los Parlamentos, desarrollen un marco regulatorio común. Se trata del “*derecho a la no-corrupción*”, mediante la formulación de códigos de ética comunes. Es decir, mediante la creación de un marco regulatorio que establezca reglas de transparencia y rendición de cuentas sobre el manejo de los fondos públicos en todos los sectores institucionales de cada uno de los Estados, de manera tal que se sancionen (administrativa y/o judicialmente) las conductas violatorias de dichas reglas. La recomendación anterior se formula considerando que la incidencia económica y social que este flagelo significa en la protección de los DESC reviste dimensiones altamente perjudiciales y que además, se trata de un campo en el cual es realista considerar estrategias comunes, incluso de tipo jurídico.

2. Recomendaciones sobre cómo fortalecer institucionalmente a las PDDH o Defensorías de la Región para que puedan prevenir y proteger con mayor eficacia las violaciones a los DESC

La falta de recursos económicos versus el incremento de la demanda, es uno de los mayores obstáculos al trabajo de las PDDH o Defensorías de la región. En consecuencia, las recomendaciones que a continuación se formulan tienden a propiciar un balance entre los recursos y las necesidades.

a. Asuntos de procedimiento

- a) Tal como se desprende de los informes por país, el tema de la casuística o atención de casos individuales que, acuden a las PDDH o Defensorías se ha ido incrementando y es de esperar que, conforme aumente la credibilidad de estas instituciones, esta situación aumente en forma paralela. Es por ello que se recomienda establecer mecanismos de tratamiento, que a partir de la casuística, puedan derivar en casos estructurales y recomendaciones específicas para las instituciones involucradas en la violación reiterada. A manera de ejemplo, lo que se propone es acumular estadísticamente casos similares (pensiones, falta de medicamentos, violencia policial, etc) y darles un tratamiento integral.
- b) Se reitera la importancia de que las PDDH o Defensorías implementen procesos sumarios para la tramitación y resolución de los casos que se les presentan. Un aspecto importante en este sentido es la creación de lo que denomino la “jurisprudencia institucional” que coadyuve en la elaboración de las resoluciones defensoriales.
- c) Se recomienda la elaboración de manuales de conductas violatorias, de los derechos humanos (en particular respecto de los DESC) para uso de todos los funcionarios, especialmente para los encargados de los procesos de admisibilidad de las quejas. Dichos manuales deben contener una descripción de las conductas violatorias, así como la normativa internacional y nacional que se aplica en cada caso.
- d) Se recomienda el fortalecimiento de las bases de datos informatizadas de manera tal que los programas de trabajo permitan a los funcionarios el rápido acceso a la información necesaria.
- e) Si bien en el tema de los derechos humanos se parte de la premisa de que éstos “son de todos y para todos”, es necesario crear mecanismos de jerarquización que contemplen, tanto el tratamiento de los derechos más vulnerados, como de las poblaciones más afectadas. En este sentido, se recomienda la elaboración semestral de planes básicos de trabajo.
- f) Se recomienda implementar en el área de admisibilidad, mecanismos que coadyuven en el proceso de “orientación ciudadana”, es decir, la preparación de personal especializado así como del material de apoyo necesario, que permita a los funcionarios encargados evacuar las quejas que no son competencia de las PDDH o Defensorías y que actualmente constituyen una parte importante de la demanda de servicios de estas instituciones.

b. Asuntos de organización

- a) Desde el punto de vista organizativo, la flexibilidad implica poder trabajar con un alto sentido de oportunidad, ya que en innumerables ocasiones las PDDH o Defensorías destinan buena parte de su estructura a tareas específicas, como es el caso de una mediación en un conflicto determinado.
- b) Esta flexibilidad no significa sin embargo, que las tareas asignadas a cada una de las áreas (departamentos, direcciones, unidades, etc), no estén claramente definidas, por lo que se recomienda una revisión de la distribución funcional asignada a cada una de las áreas que integran las PDDH o Defensorías, donde esta distribución exista y/o la implementación de estructuras internas con funciones definidas para los casos donde no exista, como por ejemplo Belice.

- c) Se recomienda impulsar el modelo de las llamadas “Contralorías de Servicios” dentro del ámbito institucional de cada uno de los países de la región, que le permita a los funcionarios de las PDDH o Defensorías contar con una contraparte confiable en cada una de las instituciones públicas que son mayormente denunciadas por vulnerar derechos fundamentales.
- d) Se recomienda a las PDDH o Defensorías de la región, desarrollar los fundamentos técnicos y políticos que respalden una iniciativa tendiente a sensibilizar a los Parlamentos, sobre la necesidad de establecer un porcentaje estable de asignación presupuestaria.
- e) Se recomienda una mayor proyección nacional de parte de las PDDH hacia las comunidades rurales, especialmente en el caso de Nicaragua, Costa Rica, Belice y Panamá. Para ello el apoyo internacional en programas de fortalecimiento regional o de “oficinas remotas” resulta muy importante.
- f) Se recomienda la realización de convenios de cooperación con las universidades públicas y los colegios profesionales de cada país, de manera tal que éstos puedan servir de apoyo en los procesos de elaboración de criterios técnicos e imparciales en los informes de situación sobre las conductas violatorias de derechos humanos.

3. Recomendaciones sobre cómo construir una estrategia de relacionamiento efectiva entre las PDDH o Defensorías con las Organizaciones Especializadas de la Sociedad Civil en la Región

- a) Las PDDH o Defensorías deben realizar alianzas estratégicas, en proyectos de interés común con las diversas ONG’s de la región.
- b) Las PDDH o Defensorías deben promover la incorporación de materias curriculares especializadas en derechos humanos en general y DESC en particular, en el sistema educativo nacional.
- c) Se recomienda el fortalecimiento de los proyectos de promoción y divulgación de derechos humanos hacia las comunidades.
- d) Se recomienda hacer un llamado a la sociedad civil en cada uno de los países de la región, que les permita intercambiar experiencias de trabajo y puedan ejercer de manera conjunta la fiscalización respecto de las violaciones de los derechos humanos en cada país.
- e) Se recomienda el establecimiento de una estrategia de relacionamiento con los medios de comunicación colectiva, tomando en consideración que es a través de ellos que se establece de manera más efectiva la denuncia por incumplimientos

Las PDDH o Defensorías no pueden ser ajenas a la situación socio-económica, política y cultural de cada uno de sus países. Su labor debe tener como fundamento axiológico la búsqueda de mecanismos que permita a todos los actores sociales trabajar armónica, equilibrada y sostenidamente por la promoción y defensa de todos los derechos humanos. Allí es donde se generan movimientos humanos que se ponen en marcha por supervivencia, en demanda de justicia, en exigencia ética de conservación del ambiente y demás derechos; el Ombudsman tiene una palabra que pronunciar.