

Jurisprudencia Internacional

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS OPINIONES Y RESOLUCIONES 1984

Manuel E. Ventura Robles

Secretario Adjunto

Corte Interamericana de Derechos Humanos

La Corte Interamericana de Derechos Humanos celebró durante el año 1984 dos períodos ordinarios de sesiones. En el primero de ellos, que se realizó el 9 al 20 de enero de 1984 en la sede en San José de Costa Rica, evacuó una consulta solicitada por el Gobierno de Costa Rica el 9 de agosto de 1983, acerca de la compatibilidad de varias propuestas de reforma a las normas de naturalización de su Constitución Política con la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Esta reunión se denominó Décimo Ordinario de Sesiones.

El siguiente período ordinario de sesiones, undécimo que celebró el Tribunal, tuvo lugar del 1º al 10 de octubre de 1984 en Buenos Aires, Argentina, por invitación del Gobierno de esa República. Fue la primera vez que la Corte sesionó fuera de su sede natural de San José, Costa Rica. En esa ocasión se aprobó el texto de las observaciones que se remitirían a la Asamblea General de la OEA para ser consideradas durante el Decimocuarto Período Ordinario de Sesiones, que se celebraría en Brasilia, Brasil, el mes siguiente, acerca del Anteproyecto de protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a derechos económicos, sociales y culturales.

Todos los señores jueces estuvieron presentes en el Undécimo Período Ordinario de Sesiones, a saber: Pedro Nikken, Presidente (Venezuela), Thomas Buergenthal, Vicepresidente (Estados Unidos de América), Huntley Eugene Munroe (Jamaica), Máximo Cisneros Sánchez (Perú), Carlos Roberto Reina (Honduras), Rodolfo E. Piza Escalante (Costa Rica) y Rafael Nieto Nevía (Colombia). Estuvieron, además, presentes: Charles Moyer, Secretario y Manuel E. Ventura, Secretario Adjunto. El Juez Huntley Eugene Munroe estuvo ausente del Décimo Período Ordinario de Sesiones.

Analizaré, en primer lugar, la opinión consultiva, para transcribir luego, textualmente, al final del artículo, las observaciones de la Corte sobre el Anteproyecto de protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos económicos, sociales y culturales.

OPINION CONSULTIVA OC-4/84 DEL 19 DE ENERO DE 1984

PROPUESTA DE MODIFICACION A LA CONSTITUCION POLITICA DE COSTA RICA RELACIONADA CON LA NATURALIZACION

INTRODUCCION

Por telegrama de fecha 28 de junio de 1983, la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa de la República

de Costa Rica informó a la Corte que la Comisión Especial para estudiar reformas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política de ese país, había acordado consultar a la Corte sobre el referido proyecto de modificación a la Constitución. Posteriormente, mediante comunicación de fecha 8 de agosto de 1983, el Gobierno de Costa Rica formalizó la referida solicitud de opinión consultiva de acuerdo con lo que dispone el Reglamento de la Corte.

En su solicitud, el Gobierno de Costa Rica transcribió, en primer lugar, el texto actual de los artículos 14 y 15, de la Constitución Política, en segundo lugar, las reformas propuestas por la Comisión Especial en la Asamblea Legislativa en dictamen rendido el 22 de junio de 1983, en tercer lugar, una moción de reforma al inciso 4 del artículo 14 de la Constitución que presentaron los diputados dictaminadores y, en cuarto lugar, los artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que deberían ser comparados con los textos legales antes mencionados. En un afán de ordenar racionalmente el contenido del artículo para su mejor comprensión, procederé, a continuación, a transcribir los textos legales citados en el mismo orden en que lo hace la solicitud de Costa Rica.

Los artículos 14 y 15 de la Constitución Política actualmente disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 14. *Por naturalización*

Son costarricenses por naturalización:

- 1) Los que han adquirido esta calidad en virtud de leyes anteriores;
- 2) Los nacionales de los otros países de Centro América, de buena conducta y con un año de residencia en la República por lo menos, que manifiesten ante el Registro Civil su decisión de ser costarricenses;
- 3) Los españoles o iberoamericanos por nacimiento que obtengan la carta respectiva ante el Registro Civil, siempre que hayan tenido su domicilio en el país durante los dos años anteriores a su solicitud;
- 4) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan estado domiciliados en Costa Rica por el término mínimo de cinco años inmediatamente anteriores a la solicitud de naturalización, de acuerdo con los requisitos que indique la ley;
- 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, o que manifieste su deseo de ser costarricense;
- 6) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 15. *Requisitos para la naturalización, concepto de domicilio*

El que solicite naturalizarse debe acreditar de previo su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido y prometer que residirá en la República de modo regular. Para los efectos de la naturalización, el domicilio implica residencia y vinculación, estables y efectivas, a la comunidad nacional, de acuerdo con la reglamentación que establezca la ley.

El texto de las reformas propuestas a esos mismos artículos 14 y 15 de la Constitución por la Comisión Especial de la Asamblea Legislativa, en dictamen rendido el 22 de junio de 1983, dice lo siguiente:

ARTÍCULO 14. *Son costarricenses por naturalización*

- 1) Los que han adquirido esa calidad en virtud de leyes anteriores;

- 2) Los nacionales de otros países de Centroamérica, españoles e iberoamericanos por nacimiento, con cinco años de residencia oficial en el país, y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
- 3) Los centroamericanos, españoles e iberoamericanos que no lo sean por nacimiento y los demás extranjeros que hayan residido oficialmente por término mínimo de siete años y que cumplan con los demás requisitos que fije la ley;
- 4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por ese mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad, y
- 5) Quienes reciban la nacionalidad honorífica de la Asamblea Legislativa.

ARTÍCULO 15

Quien solicite naturalizarse debe acreditar su buena conducta, demostrar que tiene oficio o medio de vivir conocido, que sabe hablar, escribir y leer el idioma español. Se someterá a un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, debiendo, asimismo, prometer que residirá en el territorio nacional de modo regular y jurar que respetará el orden constitucional de la República. Por medio de la ley establecerá los requisitos y la forma para tramitar la solicitud de naturalización.

La moción de reforma al inciso 4 del artículo 14 de la Constitución que presentaron los diputados dictaminadores establece que:

La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge.

La solicitud costarricense establecía que los textos legales antes mencionados debían ser comparados con el párrafo 4 del artículo 17 y con los artículos 20 y 24 de la Convención que disponen:

ARTÍCULO 17. *Protección a la Familia*

Párrafo 4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidad de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

ARTÍCULO 20. *Derecho a la Nacionalidad*

- 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- 2) Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
- 3) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

ARTÍCULO 24. *Igualdad ante la Ley*

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Dados estos supuestos, el Gobierno de Costa Rica formuló las preguntas específicas sobre las cuales se buscaba la opinión de la Corte. Concretamente, se solicitó que el Tribunal determinara:

- a) Si existe alguna incompatibilidad entre las reformas propuestas y las disposiciones citadas de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. En una forma específica, dentro del contexto de la pregunta anterior, estima que deben contestarse las siguientes preguntas.
- b) ¿Se afecta en alguna forma el derecho de toda persona a tener una nacionalidad estipulado en el artículo 20, párrafo primero de la Convención, con las modificaciones proyectadas a los artículos 14 y 15 de la Constitución Política?
- c) ¿Es compatible la reforma propuesta al inciso 4 del artículo 14, según el texto propuesto en el dictamen, con el artículo 17, párrafo 4 de la Convención, en cuanto a igualdad entre cónyuges?
- d) ¿Es compatible el texto de la moción acompañada por los Diputados a su dictamen para reforma de ese mismo inciso, con el párrafo primero del artículo 20 de la Convención?

ADMISIBILIDAD

Esta solicitud de opinión consultiva es la primera que ha sido planteada a la Corte con fundamento en el artículo 64.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que el Tribunal tuvo que considerar aspectos de su admisibilidad acerca de los cuales no se había pronunciado previamente.

El segundo párrafo del artículo 64 de la Convención dispone lo siguiente:

2. La Corte, a solicitud de un Estado Miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

Al respecto, la Corte hubo de determinar si la referencia en el artículo 64.2 a "leyes internas" incluye normas constitucionales y si un proyecto legislativo puede ser objeto de consulta con fundamento en la disposición antes citada.

Sobre el primer punto consideró que siempre que un convenio internacional se refiere a "leyes internas", sin calificar en forma alguna esa expresión o sin que de su contexto resulte un sentido más restringido, la referencia es para toda la legislación nacional y para todas las normas jurídicas de cualquier naturaleza, incluyendo las disposiciones constitucionales.

Acerca del segundo punto se opinó que si el Tribunal se abstuviera de atender una solicitud de opinión consultiva de un gobierno porque se le solicita pronunciarse sobre la compatibilidad de un proyecto de ley con la Convención y no acerca de la compatibilidad de una ley formada y en vigor con la Convención podría, en algunos casos, "equivaler a forzar a dicho Gobierno a la violación de la Convención, mediante la adopción formal y posiblemente la aplicación de la medida legislativa, para luego acudir a la Corte en busca de una opinión", lo que "no ayuda a la protección de los derechos y libertades fundamentales de los seres humanos".

La Corte señaló también que lo que generalmente ocurre después que una ley ha sido promulgada es que debe pasar no poco tiempo antes de que pueda ser derogada o anulada, incluso en el caso de que se considere que viola las obligaciones internacionales del Estado, y que interpretar restrictivamente el artículo 64.2 de la Convención en el sentido de considerar que los Estados solamente pueden invocarlo para solicitar opiniones consultivas sobre leyes vigentes, limitaría indebidamente su servicio consultivo. Así que, en opinión del Tribunal, el simple hecho de que se le consulte acerca

de un proyecto legislativo no basta para privarlo de su competencia para evacuar la consulta.

Fue clara la Corte acerca de que en situaciones como la que se analiza debe actuar con mucho cuidado para evitar que su jurisdicción consultiva sea utilizada como instrumento de un debate político con el propósito de afectar el resultado de un proceso legislativo interno, porque si se inmiscuye en disputas políticas internas podría afectarse el papel que la Convención le asigna.

No encontraron los señores jueces ninguna razón para abstenerse de emitir la opinión consultiva solicitada por el Gobierno de Costa Rica, la que consideraron, además, sin precedente en cuanto somete a un tribunal internacional una reforma constitucional.

La consulta formulada por el Gobierno de Costa Rica planteó dos problemas jurídicos generales diferentes que la Corte examinó separadamente. El primero de ellos se relaciona con el derecho a la nacionalidad que reconoce por el artículo 20 de la Convención; el segundo es relativo a varias cuestiones atinentes a la discriminación que prohíbe el "Pacto de San José de Costa Rica". Examinaré, en primer lugar, el problema de la nacionalidad para luego entrar a analizar lo referente a discriminación.

CUESTIONES RELATIVAS AL DERECHO A LA NACIONALIDAD

Al analizar el derecho a la nacionalidad, el Tribunal hizo ver que la doctrina clásica que la concebía como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, ha evolucionado hacia un concepto de nacionalidad que, además de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana.

También hizo ver la Corte que por ser el Estado el que otorga la nacionalidad, es él el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtenerla esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer, siempre y cuando con sus regulaciones no vulnere otros principios superiores. Y que es lógico que sean las conveniencias del Estado las que determinen la mayor o menor facilidad para obtener la nacionalidad, conveniencias que es normal que varíen según las circunstancias.

Así que las regulaciones y la determinación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, es decir, materia de derecho interno, mientras que las disposiciones de derecho internacional limitan, en alguna forma, esta facultad de los Estados con fundamento en exigencias de la protección internacional de los derechos humanos.

La Corte examinó las reformas propuestas para determinar si afectaban o no el derecho a la nacionalidad reconocido por el artículo 20 de la Convención. Este artículo dice:

ARTÍCULO 20. *Derecho a la Nacionalidad*

- 1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- 2) Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
- 3) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

Luego del análisis concluyó que:

Estando la reforma, en general, orientada a restringir las condiciones para adquirir la nacionalidad costarricense por naturalización pero no a cancelar esa nacionalidad a ningún ciudadano que la disfrute en el presente o a prohibir el

derecho a cambiarla, la Corte no encuentra que la misma esté formalmente en contradicción con el citado artículo 20 de la Convención. Aun cuando frente a hipótesis más complejas el artículo 20 ofrecería otras posibilidades de desarrollo, en el presente caso como ningún costarricense perdería su nacionalidad por efecto de la eventual aprobación de las reformas no hay campo para la infracción del párrafo primero. Igualmente a salvo queda el párrafo segundo de dicho artículo, puesto que en ninguna forma se afectaría el derecho de quien haya nacido en Costa Rica a ostentar la condición de nacional de ese país. Y, por último, habida cuenta de que la reforma no pretende privar de su nacionalidad a ningún costarricense ni prohibir o restringir su derecho a adquirir una nueva, tampoco puede considerarse que exista contradicción entre la reforma proyectada y el párrafo 3 del artículo 20.

También consideró el Tribunal la propuesta de reforma al artículo 14, párrafo 4 del proyecto presentado por los diputados dictaminadores para que adquiriera la nacionalidad costarricense:

La persona extranjera que al casarse con costarricense pierda su nacionalidad y luego de estar casada dos años con costarricense y de residir durante ese mismo período en el país, manifiesta su deseo de adquirir la nacionalidad del cónyuge.

Este texto contrasta en más de un punto con el artículo 14, párrafo 5, de la Constitución vigente y el artículo 14, párrafo 4, del proyecto que disponen:

ARTÍCULO 14. Son costarricenses por naturalización:

...

- 5) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que manifieste su deseo de ser costarricense.

ARTÍCULO 14. Son costarricenses por naturalización:

...

- 4) La mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad o que luego de estar casada dos años con costarricense y de residir por el mismo período en el país, manifieste su deseo de adquirir nuestra nacionalidad.

Estas dos últimas disposiciones citadas recogen el criterio de que la mujer extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, adquiere en forma automática la costarricense. Debe notarse que se agregan determinados requisitos cuando no se da pérdida automática de la anterior nacionalidad. Pero en el texto propuesto por los diputados dictaminadores todas las condiciones que se exigen son acumulativas y todas ellas se deben cumplir para que se produzca la naturalización.

Como consecuencia de esa reforma la persona extranjera que al casar con costarricense pierda su nacionalidad, se convertiría automáticamente en apátrida por lo menos por un período de dos años, ya que mientras no completara ese tiempo de matrimonio no podría naturalizarse. Pero, además, existe el requisito concurrente de dos años de residencia en el país por el mismo período de tiempo, por lo que si la persona extranjera, por cualquier razón, no pudiera cumplir con esta condición, seguiría siendo apátrida por tiempo indefinido hasta completar todos los requisitos que el proyecto obliga en forma concurrente.

Hizo ver, además, el Tribunal que en el texto examinado la pérdida automática de la nacionalidad es uno de los requisitos concurrentes para la naturalización por razón del matrimonio, por lo que se deja sin precisión especial la situación de los extranjeros que se casen con costarricense y cuyas legislaciones no establezcan ese efecto. En ese caso, consideró la Corte, la apatricida sería causada por la ley del país del cónyuge afectado y, en consecuencia, no es posible afirmar que la propuesta contradiga directamente el artículo 20 de la Convención.

CUESTIONES RELATIVAS A LA DISCRIMINACION

Como las disposiciones del proyecto sometido a consideración de la Corte y el propio texto constitucional actualmente vigente contienen diferencias de tratamiento respecto de las condiciones de adquisición de la nacionalidad costarricense por naturalización, los señores jueces se preguntaron si las mismas constituían hipótesis de discriminación incompatibles con los textos pertinentes de la Convención, en virtud de la cual, los Estados Partes se han comprometido a no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley.

Sobre esta materia la Corte citó dos normas de la Convención: el artículo 1.1 y el 24. El primero de ellos es una norma de carácter general cuyo contenido se extiende a todas las disposiciones del tratado. Esta disposición señala que los Estados Partes tienen la obligación de respetar y garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención "sin discriminación alguna". Por su parte, el artículo 24 establece lo siguiente:

ARTÍCULO 24. *Igualdad ante la Ley*

Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

La Corte opinó que no es admisible crear diferencias de tratamiento entre seres humanos que no se corresponden con su única e idéntica naturaleza, pero que, tampoco, todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse ofensiva, por sí misma, de la dignidad humana. Hizo ver el Tribunal que existen ciertas desigualdades de hecho que legítimamente pueden traducirse en desigualdades de tratamiento jurídico, por lo que no habrá discriminación si una distinción de tratamiento está orientada legítimamente y no conduce a situaciones contrarias a la justicia, a la razón o a la naturaleza de las cosas. Como consecuencia de lo anterior se expresó que no puede afirmarse que exista discriminación en toda diferencia de tratamiento del Estado frente al individuo.

La Corte consideró que no puede ponerse en duda la potestad soberana de Costa Rica para resolver sobre los criterios que han de orientar el discernimiento o no de la nacionalidad a los extranjeros que aspiren a obtenerla, ni a establecer ciertas diferencias razonables que faciliten más a unos que a otros su obtención. Un caso de distinción no discriminatoria sería establecer requisitos menos exigentes en relación con el tiempo de residencia para obtener la nacionalidad costarricense para los centroamericanos, iberoamericanos y españoles frente a los demás extranjeros.

En cuanto a la distinción que se hace en los párrafos 2 y 3 del artículo 14 del proyecto de reforma entre centroamericanos, iberoamericanos y españoles, según lo sean por nacimiento o por naturalización, el Tribunal consideró menos evidente su procedencia, aunque, no por eso, afirmó que podría concluirse que el proyecto tuviera una orientación inequívocamente discriminatoria.

Sobre los nuevos requisitos establecidos por el artículo 15 del proyecto de reforma que exige, para naturalizarse, saber hablar, escribir y leer el idioma español y hacer

un examen comprensivo acerca de la historia del país y sus valores, se expresó que no podían considerarse irrazonables e injustificadas; sin embargo, la Corte no pudo dejar de advertir que en la práctica tales procedimientos pueden llegar a ser vehículos para juicios subjetivos y arbitrarios y, constituir instrumentos de políticas discriminatorias.

Acerca del cuarto párrafo del artículo 14 del proyecto que otorga ciertas consideraciones especiales para la obtención de la nacionalidad a la mujer extranjera que case con costarricense, la Corte interpretó que no se justifica y que debe ser considerada como discriminatoria la diferencia que se hace entre los cónyuges en dicho texto. En este sentido, el texto de los diputados dictaminadores sí se ajusta al principio de igualdad conyugal y a la Convención, ya que según él tales condiciones serán aplicables no sólo a "la mujer extranjera" sino a toda "persona extranjera" que case con costarricense.

Con fundamento en estas consideraciones, la Corte, el día 19 de enero de 1984, fue de la siguiente opinión:

En relación con el artículo 20 de la Convención

Por cinco votos contra uno:

1. Que el derecho a la nacionalidad, reconocido por el artículo 20 de la Convención, no está involucrado en el proyecto de reforma constitucional, objeto de la presente consulta.

En relación con los artículos 24 y 17.4 de la Convención

Por unanimidad:

2. Que no constituye discriminación contraria a la Convención estipular condiciones preferentes para obtener la nacionalidad costarricense por naturalización en favor de los centroamericanos, iberoamericanos y españoles, frente a los demás extranjeros.

Por cinco votos contra uno:

3. Que no constituye discriminación contraria a la Convención limitar esa preferencia a los centroamericanos, iberoamericanos y españoles por nacimiento.

Por cinco votos contra uno:

4. Que no constituye, en sí mismo, discriminación contraria a la Convención agregar los requisitos del artículo 15 del proyecto, para la obtención de la nacionalidad costarricense por naturalización.

Por unanimidad:

5. Que sí constituye discriminación incompatible con los artículos 17.4 y 24 de la Convención estipular en el artículo 14.4 del proyecto condiciones preferentes para la naturalización por causa de matrimonio a favor de uno solo de los cónyuges.

Disienten:

El Juez Buergenthal respecto al punto 3.

El Juez Piza Escalante respecto a los puntos 1 y 4.

ANTEPROYECTO DE PROTOCOLO ADICIONAL A LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS "PACTO DE SAN JOSE"

Observaciones de la CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS presentadas conforme a la Resolución AG/RES. 657 (XIII-0/83) aprobada en el Décimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Undécimo Período Ordinario de Sesiones, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 1 al 9 de octubre de 1984, conoció la consulta dispuesta por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, sobre un Anteproyecto de Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José", para incluir en la misma los derechos económicos, sociales y culturales, y dispuso dar una respuesta preliminar en los siguientes términos:

La Corte considera plausible la idea que recoge el anteproyecto de dar a los derechos económicos, sociales y culturales un reconocimiento y protección mayores dentro del Sistema Interamericano que los resultantes de las normas de ese carácter incorporadas a la Carta de la OEA por el Protocolo de Buenos Aires de 1967 o contenidas en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que son los instrumentos de carácter general sobre tal materia adoptados dentro del Sistema Interamericano. En este sentido, la Corte comparte plenamente la convicción de que se trata de auténticos derechos humanos fundamentales. Como expresa la Declaración Universal, los pueblos se han resuelto "a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad", porque, "como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible" (Proclamación de Teherán).

Estima la Corte, sin embargo, que la Convención Americana sobre Derechos Humanos es un instrumento específico que no comprende solamente la definición y el contenido de los derechos protegidos, sino que contiene igualmente dispositivos precisos para procurar la eficacia de esos derechos mediante mecanismos de exigibilidad y garantía encomendados a sus dos órganos principales: la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Desde este punto de vista, toda ampliación del ámbito de los derechos protegidos por la Convención sólo es concebible si se cumple en función de ese sistema de protección, de manera que los derechos que se incorporen mediante protocolos adicionales a la misma sean susceptibles de los mismos mecanismos de garantía. Si tal no fuera el caso no tendría sentido calificar al nuevo instrumento como "Protocolo Adicional" del anterior.

Los llamados derechos civiles y políticos, en general, son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar en una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente; pero hay otros que, sin dejar de ser derechos fundamentales del ser humano, están por su naturaleza o por las condiciones del desarrollo económico y social de cada país, condicionados a la creación de una estructura institucional y económica compleja, en virtud de la cual no resultaría razonable en el estado actual de la evolución del desarrollo de los pueblos de América, reconocerles *per se* una exigibilidad inmediata y plena. Por el contrario, debe admitirse que se trata, como lo expresan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la propia Convención Americana en su artículo 26, de derechos de desarrollo progresivo que dependen de factores no enteramente dependientes de la voluntad de cada Estado.

La Corte estima que una inclusión indiscriminada en el sistema de la Convención de los derechos económicos, sociales y culturales en la medida en que mantengan su concepción como derechos de realización progresiva, que se expresan a veces como aspiraciones puramente programáticas no dotadas de exigibilidad, podría causar más bien una distorsión en los mecanismos de protección del Pacto de San José. De allí que, en esta etapa del proyecto, en lugar de concentrar esfuerzos en hacer una enumeración detallada de los derechos que habrían de incorporarse a la Convención mediante el Protocolo Adicional, sea necesario determinar en qué medida pueden ensamblarse dentro del sistema general previsto por la misma, para lo cual es necesario ante todo definir cuál es el régimen de protección que mejor conviene a tales derechos, materia sobre la cual el anteproyecto consultado es a todas luces insuficiente. En esa perspectiva, por la vía de un Protocolo Adicional no deberían incorporarse a los mecanismos y procedimientos dispuestos por el Pacto de San José sino aquellos derechos a los que resulte aplicable el sistema específico de protección que la misma Convención establece, es decir, aquellos que puedan llegar a ser exigibles jurisdiccionalmente, como ocurre por ejemplo, con el derecho de los padres a escoger la educación de sus hijos y el de libre sindicalización. Desde luego, tal exigibilidad debe ser concebida de la manera más amplia, de modo que pueda entenderse tanto en sentido positivo (exigibilidad de los derechos en sí mismos), como negativo (impugnación de actos que los contradigan, supriman o disminuyan).

Para los derechos económicos, sociales y culturales que no sean exigibles por los mecanismos específicos de la Convención, podría pensarse en la conveniencia de suscribir una Convención Interamericana no vinculada con los mecanismos del Pacto de San José, al modo y con garantía similares, por ejemplo, a las establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Por lo demás, en esos mecanismos de protección paralelos a los de la Convención Americana, no sólo debería jugar un papel preponderante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de un sistema de informes semejante al establecido en el Pacto Internacional citado, sino también la propia Corte a través del ejercicio de su jurisdicción consultiva.

La Corte ha resuelto mantener la materia en consideración entre sus temas de estudio, en espera de la orientación formal que resuelva adoptar la Asamblea General.