Boletín Nº 4.087-10.-

INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, ASUNTOS INTERPARLAMENTARIOS E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA RECAÍDO EN EL PROYECTO APROBATORIO DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LA "CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES", DENOMINADO "PROTOCOLO DE SAN SALVADOR", SUSCRITO POR CHILE EL 5 DE JUNIO DE 2001.

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana pasa a informar sobre el proyecto aprobatorio del tratado multilateral que reafirma, desarrolla y perfecciona el régimen internacional de protección de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Convención Americana de Derechos Humanos como derivados de los principios reconocidos por la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA), complementario al que ofrece el derecho interno de los Estados singularmente considerados.

I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

Para los efectos reglamentarios correspondientes se hace constar lo siguiente:

1°) Que la idea matriz o fundamental de este proyecto de acuerdo es aprobar un tratado internacional que la H. Cámara, conforme lo dispuesto por el N° 1 del artículo 54 de la Constitución Política, sólo puede aprobar o desechar.

2°) Que este tratado no contiene normas de carácter orgánico constitucional o de quórum calificado ni de aquellas que deben ser informadas por H. Comisión de Hacienda.

3°) Que la Comisión aprobó el proyecto de acuerdo en informe con el voto favorable de la H. Diputada Allende Bussi, doña Isabel; y de los HH. Diputados Jarpa Wevar, don Carlos Abel; Tarud Daccarett, don Jorge, y Villouta Concha, don Edmundo, y la abstención del H. Diputado Moreira Barros, don Iván.

4º) Que Diputado informante fue designado el H. Diputado JARPA WEVAR, don Carlos Abel.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- La Convención Americana de Derechos Humanos, vigente desde el 18 de julio de 1978, en su artículo 26 compromete a sus Estados Parte, entre ellos a Chile, a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la OEA, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, suscrito el 27 de febrero de 1967, incorporado al orden normativo nacional mediante el decreto supremo (RR.EE.) Nº 511, de 1971, publicado en el Diario Oficial del 5 de agosto del mismo año.

2.- Las referidas normas de la Carta de la OEA están contempladas en capítulos VII, VIII y IX, cuyo alcance, reseñado en lo sustancial, es el siguiente:

En el capítulo de las normas económicas (VII), los Estados se comprometen a acelerar su desarrollo económico y social de conformidad con sus propias modalidades y procedimientos, en el marco de los principios democráticos y de las instituciones del Sistema Interamericano, y a dedicar sus máximos esfuerzos al logro de diversas metas básicas, tales como el incremento sustancial y auto sostenido del producto nacional per cápita; la distribución equitativa del ingreso nacional; sistemas impositivos adecuados y equitativos; la modernización de la vida rural; la industrialización acelerada y diversificada; salarios justos, oportunidades de empleo; la erradicación rápida del analfabetismo y ampliación, para todos, de las oportunidades en el campo de la educación; nutrición y viviendas adecuadas; promoción de las inversiones privadas y expansión y diversificación de las exportaciones (artículo 31).

En el capítulo de las normas sociales (VIII), los Estados se comprometen a la aplicación de diversos principios y mecanismos para permitir que el hombre alcance la plena realización de sus aspiraciones dentro de un orden social justo, acompañado de desarrollo económico y verdadera paz.

Entre tales principios se reconoce que el trabajo es un derecho y un deber social, que incluye un régimen de salarios justos, el derecho de asociarse libremente para la defensa y promoción de sus intereses, incluyendo el derecho de negociación colectiva y el de huelga; el funcionamiento de sistemas de administración pública, banca y empresas, en armonía con el sector privado; la participación creciente de los sectores marginales de la población en la vida económica, social, cívica, cultural y política de la nación, y el desarrollo de una política eficiente de seguridad social.

En el capítulo de las normas sobre educación, ciencia y cultura (IX) los Estados se comprometen, de acuerdo con sus normas constitucionales, a favorecer el ejercicio efectivo del derecho a la educación, sobre bases que, en lo sustancial, establezcan la educación primaria obligatoria y gratuita cuando la imparta el Estado; la educación media extendida, en lo posible, a la mayor parte de la población, y la educación superior abierta a todos quienes cumplan las normas reglamentarias y académicas correspondientes.

3.- Los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en la Carta de la OEA son plenamente armónicos con los derechos y deberes que la Constitución Política de la República asegura a todas las personas en su artículo 19.

4.- En conformidad con las declaraciones que los Estados Partes formulan en el preámbulo del Protocolo de San Salvador, el mensaje destaca que es importante el perfeccionamiento y protección de tales derechos a efectos de consolidar en América el régimen democrático representativo de gobierno así como el derechos de sus pueblos al desarrollo, la libre determinación y disposición de sus riquezas y recursos naturales.

Concluye en que las disposiciones de este Protocolo se encuentran en plena armonía con las obligaciones asumidas por Chile al hacerse Parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y el Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, y son coherentes con la protección de los derechos humanos que forma parte integrante de la política exterior de nuestro país.

III.- RESEÑA DEL CONTENIDO NORMATIVO DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR:

Este instrumento consta de 22 artículos. Entre los artículos 1 a 18, el Protocolo regula el reconocimiento de los derechos que son de su interés especial proteger; en el artículo 19 se establecen los procedimientos de control de

los compromisos contraídos por los Estados Partes, y los artículos 20 y 22 se refieren a las cláusulas finales propias de un tratado internacional multilateral, tales como el derecho a formular reservas; las modalidades de participación que los Estados podrán emplear para hacerse Parte del Protocolo, y las enmiendas que podrán ser acordadas durante su vigencia con el objeto de incorporar otros derechos o ampliar los reconocidos.

A) Lo sustancial de los derechos protegidos por el Protocolo en trámite.

Los cinco primeros artículos contemplan los compromisos generales que contraen los Estados Partes en orden a adoptar medidas, tanto en el orden interno como en el de la cooperación económica y técnica internacional, para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que se reconocen en el Protocolo, medidas que deben garantizar su ejercicio sin discriminación alguna ni restricciones o limitaciones, a menos que éstas sean establecidas por ley que busque preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática y no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Los artículos 6, 7 y 8 reconocen el derecho al trabajo, definen su alcance, indican las condiciones de su ejercicio y los derechos sindicales que los Estados Partes deben garantizar.

Respecto de su alcance, se establece que él incluye la oportunidad de obtener medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada y las medidas que los Estados Partes se comprometen a adoptar constituyen declaraciones de propósitos generales a lograr, tales como el pleno empleo, la orientación vocacional y la capacitación técnico-profesional, particularmente de los minusválidos y de la mujer trabajadora.

En cuanto a las condiciones de su ejercicio, los Estados Partes deben garantizar en sus legislaciones nacionales una remuneración que asegure a los trabajadores una subsistencia digna y decorosa y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción.

Otro aspecto importante previsto, se refiere a la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Se precisa, además, que cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y, en ningún caso, podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida.

Acerca de los derechos sindicales, los Estados Partes se comprometen a garantizar el derecho a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como a permitir la formación de federaciones y confederaciones nacionales e internacionales, y el derecho a la huelga. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, quedarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley interna de los Estados.

Los derechos a la seguridad social, a la salud, a vivir en un ambiente sano y a la alimentación son reconocidos en los artículos 9, 10, 11 y 12, respectivamente, mediante declaraciones generales que comprometen a los Estados Parte, por ejemplo, en materia de salud, a reconocer el derecho a la salud como un bien público, garantizable mediante la atención primaria de salud, la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas, la prevención y tratamiento de las enfermedades endémicas y profesionales, la educación de la

población en los problemas de salud, y la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo.

En el plano medio ambiental, los Estados Partes se comprometen, principalmente, a contar con servicios públicos básicos, y, en cuando al derecho a la alimentación se contempla asegurar a toda persona una nutrición adecuada y a perfeccionar la producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se promoverá una mayor cooperación internacional en apoyo a las políticas nacionales sobre la materia.

Los derechos a la educación y a los beneficios de la cultura se reconocen, en los artículos 13 y 14, a toda persona, y al respecto formulan declaraciones de principios que los Estados Partes debieran observar, tales como el que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz, y se indica que sus objetivos serán capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades a favor del mantenimiento de la paz.

Además se reconoce a los padres el derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, y la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados.

En virtud del derecho a los beneficios de la cultura, los Estados Partes reconocen a toda persona el derecho a participar en la vida cultural y artística de la comunidad; a gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico, y a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le corresponda por razón de sus producciones en estos ámbitos.

Los artículos 15, 16, 17 y 18 se ocupan de la protección de la familia, la niñez, los ancianos y los minusválidos.

Las normas sobre la familia empiezan por reconocer que ella es un elemento natural y fundamental de la sociedad, a la que toda persona tiene derecho y el Estado debe protegerla, velando por el mejoramiento de su situación moral y material, especialmente, concediendo atención y ayuda especial a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto; garantizando a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de la lactancia como durante la edad escolar; y protegiendo a los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral.

A la niñez se le reconoce el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; quien, además, salvo circunstancias excepcionales reconocidas judicialmente, no debe ser separado de su madre.

A los ancianos se les reconoce el derecho a una protección especial, mediante medidas que tiendan a proporcionarles alimentación y atención médica especializada cuando no se encuentren en condiciones de proporcionárselas por si mismos, comprendidas la ejecución de programas laborales que les permitan realizar una actividad productiva y la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar su calidad de vida.

A los minusválidos se les reconoce el derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad, para lo cual los Estados Partes se comprometen a ejecutar programas específicos

que les permitan el ejercicio de actividades laborales adecuadas a sus posibilidades, y a sus familiares ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional del minusválido.

B) Los procedimientos de control de los compromisos contraídos por los Estados Partes.

En la norma relativa a los “Medios de protección” (artículo 19) se contemplan los procedimientos que serán aplicables para controlar el grado de cumplimiento que los Estados Partes den a este Protocolo de San Salvador.

En primer término, conforme a los numerales 1 a 5 del referido artículo, deberán presentar al Secretario General de la OEA informes periódicos respectos de las medidas progresivas que se elaboren para asegurar su respeto; los que serán presentados por el referido Secretario al Consejo Económico y Social, al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En segundo término, en el caso que los derechos de los trabajadores a formar sindicatos y a afiliarse al que sea de su elección, lo mismo que el de formar confederaciones nacionales e internacionales, y los derechos a la educación reconocidos en este Protocolo fueren violados por una acción imputable directamente a un Estado Parte, cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA podrá presentar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos las peticiones que contengan denuncias o quejas de tales violaciones, y ésta podrá someter el caso a la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, conforme lo previsto en el numeral 6 del artículo 19 del Protocolo en trámite, en relación con los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, referidos en dicho numeral.

Como consecuencia de la aplicabilidad por referencia en estos casos del procedimiento regulado en el artículo 63 de la Convención, sería posible que, cuando decida que ha habido violación de un derecho protegido por este Protocolo, la Corte disponga que se garantice al lesionado en el goce de su derecho, y, asimismo, si fuere procedente, podrá ordenar que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración del respectivo derecho y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos reconocidos en este Protocolo, las que podrá incluir en su informe a la Asamblea General de la OEA o en un Informe Especial (numeral 7 del artículo 19).

C) Las cláusulas finales del Protocolo.

El artículo 20 permite que los Estados Partes formulen reservas sobre una o más disposiciones específicas del Protocolo, ya sea al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con su objeto y fin. El mensaje no se refiere a esta materia y la Comisión no formula sugerencias sobre las reservas o declaraciones interpretatitvas que nuestro país podría formular, conforme lo permitido por el inciso tercero del N° 1 del artículo 54 de la Constitución Política.

A propósito de la firma, ratificación o adhesión y entrada en vigor del Protocolo, cabe consignar que Chile firmó este instrumento el 5 de junio de 2001 y que su vigencia internacional se ha producido a partir del 16 de noviembre de 1999. Actualmente, 13 Estados Americanos son Estados Partes: Argentina,

Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay, todos sin reservas.

Por último, cabe señalar que las enmiendas al Protocolo, para incorporar otros derechos o ampliar los reconocidos podrán ser propuestas por cualquier Estado Parte o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las que deberán ser aprobadas por la Asamblea General de la OEA.

IV.- DECISIONES DE LA COMISIÓN.

a) Aprobación del proyecto de Acuerdo.

1) Como lo señala el mensaje, el Protocolo no requiere de una aplicación máxima de los derechos que establece, sino que entrega a los Estados Partes un considerable margen de apreciación relativo a sus circunstancias particulares, obligándolo a asegurar, a lo menos, niveles esenciales de protección de cada uno de ellos;

2) Además, dichos derechos están en armonía con los reconocidos en el artículo 19 de la Constitución Política y con la legislación interna que los regula; así como con las obligaciones asumidas por Chile como Estado Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, y del Pacto de San José de Costa Rica, de 1969, y según la política exterior asumida por nuestro país en la materia.

Por lo señalado precedentemente, la Comisión, con la votación ya informada, decidió proponer a la H. Cámara que apruebe el artículo único del proyecto en los mismo términos propuestos por el mensaje.

b) Texto del artículo único que propone la Comisión.

"Artículo único.- Apruébase el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", adoptado en San Salvador, el 17 de noviembre de 1988 y suscrito por Chile el 5 de junio de 2001.".

)========(

Discutido y despachado en sesión celebrada el 7 de marzo de 2006, bajo la presidencia del H. Diputado Edmundo Villouta Concha (Presidente de la Comisión), y con la asistencia de la H. Diputada Isabel Allende Bussi, y de los HH. Diputados Carlos Abel Jarpa Wevar, Iván Moreira Barros, y Jorge Tarud Daccarett.

SALA DE LA COMISIÓN, a 7 de marzo de 2006.

Federico Vallejos de la Barra,
Abogado Secretario de la Comisión.