

Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Doctrina

JORGE MERA FIGUEROA

Director del Programa de
Derechos Humanos de la
Academia de Humanismo Cristiano

verdaderamente consistente de estos derechos, que siguen siendo percibidos no como auténticos derechos exigibles, sino más bien como aspiraciones o ideales difíciles e imposibles de realizar.

I. Propósito de la Ponencia

1. La presente Ponencia se propone resaltar algunos de los principales aspectos de carácter doctrinario acerca de los derechos económicos, sociales y culturales. El tema en general no ha sido suficientemente estudiado por los autores, seguramente debido a lo reciente del reconocimiento jurídico internacional de estos derechos, en comparación con los derechos civiles y políticos que tienen una ya larga tradición tanto en la legislación como en la doctrina jurídica de los respectivos derechos internos y en la doctrina internacional.

Los planteamientos que se harán constituyen sólo aproximaciones a un tema nuevo, procurando delimitar su concepto, fundamentos principales, características, dificultades de la implementación real de su exigibilidad y diversas formas de violaciones, entre otros puntos. Nuestro esfuerzo estará encaminado, en especial, a precisar determinados conceptos claves sobre los que, a nuestro juicio, existe confusión incluso en la propia doctrina, lo que impide el desarrollo más fecundo de una elaboración teórica

II. Delimitación conceptual de los derechos económicos, sociales y culturales.

Naturaleza Jurídica

2. Para definirlos no cabe más que atenerse a su consagración en las normas internacionales correspondientes.

Nos limitaremos sólo a indicar los elementos básicos que permiten definir su naturaleza jurídica.

En primer lugar debe afirmarse categóricamente que se trata de verdaderos derechos humanos, esto es, como ocurre con todos los derechos propiamente tales, son exigibles, lo que implica una obligación correlativa, la que corresponde al Estado satisfacer, como expresamente lo señalan las normas internacionales pertinentes. En el plano del derecho interno, cuando son reconocidos por los países, tienen el carácter de garantías constitucionales que los estados se obligan a realizar. La obligación estatal está, pues, en principio, perfectamente definida jurídicamente, tanto nacional (en su caso), como internacionalmente. Otra cosa son los proble-

mas de su vigencia efectiva, que existen realmente, pero que no pueden, conceptualmente, esgrimirse para negarle a estos derechos su calidad de tales.

La posición discrepante

3. Como se sabe, existen países (USA) y doctrinas (como la neoliberal o neoconservadora de von Hayek y seguidores, y la doctrina de la seguridad nacional), que niegan, desde un punto de vista doctrinario, la existencia de estos derechos, los que son relegados al campo de simples aspiraciones, posibilidades o idealidades, pero cuya satisfacción no puede exigirse, puesto que nadie está obligado a ello o bien no existen los recursos para su reconocimiento efectivo. Consecuentemente con esta posición, USA no suscribió el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Refutación

4. La refutación de estas posiciones no debe hacerse sólo desde la perspectiva normativa, recordando que estos derechos sí están reconocidos por la normativa internacional sobre la materia. Desde luego también debe invocarse esta circunstancia como la expresión nada de desdén de un consenso internacional muy amplio, el que debe ser tenido en cuenta, dada la calidad de derechos históricos que tienen todos los derechos humanos, en cuanto expresan determinadas convicciones ético-sociales que trasuntan la conciencia moral de la humanidad en una época dada, conciencia que se forma sobre la base de determinadas realidades económico-sociales e histórico-culturales, como lo son, en el caso de los derechos que se vienen mencionando, la consolidación, en nuestro espectro cultural, del proyecto social de la burguesía y la irrupción, tras la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo, de una nueva fuerza social, el proletariado, que comienza crecientemente a exigir el reconocimiento de sus derechos económicos, sociales y culturales.

5. Pero más allá de la constatación de dicho consenso, que expresa una conciencia moral

actual sobre el punto, debemos fundamentar los derechos humanos en hechos diferentes al de su consagración jurídica, por importante que ella sea, como asimismo es necesario refutar las argumentaciones que se hacen para negarle a dichos derechos su calidad de tales.

Creemos que debe insistirse en los **fundamentos** de estos derechos —y de los derechos humanos en general—, porque de ellos arranca tanto la racionalidad como la humanidad que exigen su reconocimiento. A nuestro juicio estos fundamentos son de variado carácter. Queremos insistir aquí en dos de ellos en forma especial, además de los muy socorridos que invocan líricamente razones como la dignidad humana y otras consideraciones éticas que por respetables y aún ciertas que sean, son incapaces de conmovir los fríos corazones de quienes, con distintos argumentos, se niegan a reconocerle al hombre su derecho a la salud, al trabajo, a la vivienda, a la alimentación, a la educación y a la seguridad social, para no nombrar sino los más importantes.

La igualdad esencial de los hombres como fundamento de los Derechos Humanos

6. Queremos resaltar dos fundamentos de estos derechos que constituyen **hechos reales** y no meras alusiones a las exigencias éticas.

El primero de ellos radica en la **igualdad esencial** de los seres humanos, constituida por el hecho fáctico de compartir todos ellos a lo menos dos características comunes a la especie, de las que fluye —conforme con la evolución de la conciencia moral de la humanidad— la exigencia social hecha al Estado de satisfacer esta clase de derechos. Nos referimos a las necesidades (las básicas y las demás) y a las capacidades o potencialidades humanas que tienen todos los hombres por el hecho de ser tales. Estas son dos realidades de las que se derivan, como consecuencia, derechos iguales para todos, incluidos muy especialmente los derechos económicos, sociales y culturales, que no son otra cosa que los **MEDIOS** para realizar una vida humana digna. El reconocimiento del derecho

a la vida lleva implícito —en la percepción del hombre contemporáneo— que también se aseguren los medios para realizar sus vidas, pues de lo contrario el reconocimiento que solamente se hace del derecho a la vida como el más importante de todos, tendría un carácter meramente retórico y sería una burla para todos los desposeídos del mundo.

Como se observa, se usa el concepto de igualdad en un sentido **antropológico**, y se lo hace consistir en el hecho o realidad fáctica, verificable, de que todos compartimos unas características comunes y que ellas nos hacen iguales y obligan al Estado a satisfacer necesidades humanas y a posibilitar en términos reales el desarrollo de las capacidades y potencialidades humanas que se han señalado. Y esto se logra asegurándoles a todos la integridad de sus derechos humanos. Sobre el crucial punto de la existencia real de capacidades o potencialidades humanas que deben ser desarrolladas, coinciden plenamente autores tan diversos como Stuart Mil y Marx.

No se nos escapa que nuestro argumento podría ser objetado, desde el punto de vista de la lógica, en cuanto, al derivar el **deber ser** (obligación del Estado de satisfacer dichas necesidades y favorecer efectivamente el desarrollo de las capacidades humanas aludidas) del **ser**, esto es, del hecho real de ser los hombres esencialmente iguales en el sentido antropológico antes indicado, estaríamos incurriendo en el vicio lógico destacado por Hume, puesto que, en lógica, no se puede, sin más, derivar el deber ser del ser. Se nos podría refutar diciendo que aún admitiendo, como no puede ser menos, que todos los hombres son iguales en cuanto comparten las mismas características anotadas (necesidades y capacidades humanas), de ello no se sigue necesariamente que tengan derechos iguales y menos todavía que estos derechos deban ser satisfechos por el Estado. Esto es efectivo, pero esta objeción no repara en que no se trata de una conclusión mecánica, sino que ella está **mediada** por otro hecho, esta vez de carácter cultural y socio-histórico, como es la conciencia ético-social actual en el sentido de que si todos somos esencialmente iguales por-

que todos tenemos necesidades (algunas incluso comunes absolutamente a la totalidad del género humano) y potencialidades susceptibles de ser desarrolladas, dichas necesidades y capacidades deben ser satisfechas y posibilitadas realmente. Esta convicción moral actual es un elemento importantísimo que debe considerarse (si se acepta, como hace la doctrina, el carácter histórico de los derechos humanos), en la dilucidación del tema debatido, puesto que se furida no en idealidades o teorías sino, se ha visto, en hechos reales.

En cuanto a la obligación del Estado, ella también se deriva de esta misma conciencia. En efecto, los derechos humanos sólo son concebibles como tales en el mundo moderno a partir precisamente de la creación de los estados, pueses ante ellos que la burguesía aparece reivindicando y obteniendo el reconocimiento de los derechos del hombre como un límite al poder del Estado, que le asegure los derechos que necesita para alcanzar el poder político y consolidarse como nueva clase gobernante. Sin Estado, en suma, no es siquiera pensable la concepción actual de los derechos humanos. De ello se sigue que es el Estado el que **debe** satisfacerlos adoptando las medidas conducentes de diverso orden para hacerlos efectivos, como se señala expresamente en la normativa internacional sobre la materia.

La unidad conceptual del deber del Estado

Sobre este punto conviene hacer una precisión sobre el deber del Estado en relación con los derechos humanos. Se afirma a veces, a nuestro juicio con liviandad, que este deber sería distinto, en su esencia, en el caso de los derechos civiles y políticos y en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Se dice, así, que para respetar los primeros basta que el Estado se abstenga de violarlos, en tanto que en el caso de los segundos su respeto exige una **acción** del Estado. Es decir, las violaciones de los primeros se realizarían mediante acciones que infringen el deber de abstención, en tanto que los segundos se violarían mediante omisión: no tomar las medidas para su satisfac-

ción. Creemos que se trata de una reducción simplista. Nosotros afirmamos la **unidad conceptual** del deber del Estado, ya se trate de unos derechos como de otros. Siempre el deber del Estado es el mismo: asegurarlos y siempre ello implica actuar en tal sentido. Así, por ejemplo, tratándose del derecho a la vida, su respeto no se satisface con que los agentes del Estado no maten a los adversarios políticos, no los torturen, etc., sino que, además el Estado debe dictar las normas tendientes a la prevención de la vida, a lo que debe añadirse la obligación de un Poder del Estado (el Judicial), de investigar y sancionar, en su caso, dichas violaciones. En relación con el derecho de expresión, para colocar otro

La libertad, en un sentido fundacional de los Derechos Humanos, consiste en la posibilidad real y efectiva de todos de realizar las capacidades y potencialidades humanas

ejemplo de un típico derecho civil y político, el Estado también debe actuar, tomando las medidas legales y administrativas necesarias para que **todos** —puesto que se trata de derechos **universales**— y no sólo determinados grupos, tengan acceso, en condiciones equitativas a expresar sus opiniones en los distintos ámbitos. El mismo derecho a la participación política supone también la dictación de leyes y medidas para hacerlo efectivo como un derecho humano fundamental universal: el derecho de todos a participar efectivamente en el proceso de formación de la voluntad del pueblo para adoptar decisiones globales sobre la marcha de la sociedad. Y podría seguir ejemplificándose, pero lo anotado

basta para probar que también en el caso de los derechos civiles y políticos, su aseguramiento real exige **acciones** del Estado, lo mismo que en el terreno de los derechos económicos, sociales y culturales, donde quizá parezca más obvio, debido a una reflexión insuficiente sobre el verdadero alcance de los derechos civiles y políticos.

La libertad como fundamento de los derechos humanos

7. El otro fundamento de los derechos humanos en el que queremos insistir es la **libertad humana, concebida**, como hace la doctrina inmensamente mayoritaria, como **libertad poder** —esto es, la **efectiva** y no solo teórica posibilidad de determinarse de acuerdo con los propios intereses— y no sólo como falta de coacción. Este concepto encuentra en el campo de los derechos humanos un terreno fértil de expresión, a partir de la constatación, ya adelantada, de que todos los hombres tienen determinadas capacidades y potencialidades humanas. Pues bien, la libertad en este sentido fundante de los derechos humanos, consiste en la posibilidad real y efectiva de todos de realizar precisamente esas capacidades o potencialidades humanas, lo que a veces se denomina con el nombre de realización de la persona humana. Y esta libertad así entendida, no sólo funda los derechos civiles y políticos, sino que también los económicos, sociales y culturales. En efecto, la propia normativa internacional sobre la materia alude a un concepto más amplio de libertad como fundamento de los derechos indicados: Ese concepto más amplio no es el liberal clásico sino el que se ha señalado. De acuerdo con él, el hombre necesita de estos últimos derechos para desarrollar sus capacidades y potencialidades humanas, lo que supone que se satisfagan sus necesidades y que el Estado posibilite realmente el desarrollo de las citadas cualidades humanas. Así, mientras más derechos se le reconozcan al ser humano, éste será no sólo “más igual”, sino que también más libre, pues mayores serán sus posibilidades de desarrollar las

mentadas capacidades y potencialidades humanas.

La consecuencia de los derechos humanos

8. En cuanto a la objeción que hacen los detractores de estos derechos, en el sentido de que no existen los recursos para satisfacerlos, debe responderse que la **consecuencia** con los derechos humanos, en una sociedad pobre que realmente no puede satisfacerlos cabalmente o puede incluso hacerlo en forma muy imperfecta, se medirá por el empeño sincero que el Estado ponga en la tarea de irse acercando a la satisfacción del ideal. La pobreza no es una excusa. Con los mismos recursos podemos satisfacer más o menos los derechos económicos, sociales y culturales. Lo que se exige al Estado es que adopte todas las medidas necesarias en ese sentido y que constituyan un progreso. Si un Estado adopta sistemas económicos que lo distancian de su deber de satisfacer estos derechos, estará infringiendo dichos derechos. Además, debe recordarse que siendo los derechos humanos universales y la comunidad internacional garante de su cumplimiento efectivo, existe el deber de solidaridad internacional, el que bien implementado puede ir acercando a los países pobres a la aproximación del ideal de una completa satisfacción de tales derechos.

Pluralidad de sistemas económicos

9. No debe creerse que el cumplimiento de estos derechos supone la adopción de un modelo **único** de sistema o desarrollo económico. Sistemas de variada índole pueden ser igualmente consecuentes con esta clase de derechos. Lo que deben hacer los sistemas económicos es competir por una satisfacción real y perceptible mayor que se exprese en la realización de dichos derechos para todos.

Un problema semántico: necesidades básicas

10. Debe despejarse el error semántico en que se incurre cuando se identifican los derechos económicos, sociales y culturales con las **ne-**

cesidades básicas. Estas son las prioritarias y más urgentes, pero lo que debe hacerse en cuanto la situación lo permita, es satisfacer todas las necesidades de todos los hombres y no sólo las básicas, como asimismo deben adoptarse las medidas necesarias para que también todos puedan efectivamente desarrollar sus potencialidades y capacidades humanas. De lo contrario, si se conciben estos derechos como **derechos básicos**, en una sociedad opulenta, ello acarreará la institucionalización de la injusticia social. En idéntico error se incurre al denominar a los derechos humanos **básicos** o **esenciales** (en cambio puede aceptarse la fórmula de derechos **fundamentales** en el sentido en que lo hace la doctrina alemana, esto es, como **fundamento** de todo el orden social). Las denominaciones restrictivas indicadas son reduccionistas y expresan, consciente o inconscientemente, una visión parcial, incompleta de los derechos humanos, concebidos como **derechos mínimos**, es decir, un catálogo reducido de derechos y no todos los derechos que el hombre necesita para realizar su personalidad humana en forma cabal, más allá de sus necesidades básicas o de la **garantía** de que no será torturado y que en caso de delinquir se presumirá su inocencia y se lo someterá a un proceso judicial justo, que son, junto con la vida (en el sentido limitado del derecho a no ser asesinado, y no en el sentido más significativo del derecho a una vida digna, la que supone la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales), los únicos derechos humanos propiamente tales, además, por cierto, del derecho a la propiedad, que están dispuestos a reconocer los autores que "realista y pragmáticamente" adoptan la concepción restringida que se viene criticando.

Indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos

11. Conviene destacar aquí otra característica general de los derechos humanos -además de su carácter universal como derechos efectivos de todos, cuestión sobre la que ya se ha insistido-, cual es su carácter indivisible e interdependiente. Con esto se quiere poner de relieve dos

cosas: primero, que el ser humano necesita del reconocimiento real de todos sus derechos para realizarse como persona y desarrollar una vida humana digna de tal nombre; y segundo, que el cabal ejercicio de un derecho humano supone el reconocimiento también efectivo del resto de los derechos del hombre. Corrientemente al tratar sobre la indivisibilidad o interdependencia de los derechos humanos se destacan estas características relacionando los derechos civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la vida, paradigma de los derechos civiles, depende del reconocimiento del derecho a la alimentación y a la salud, pues de lo contrario no es concebible la vida, ni siquiera en su sentido fisiológico. Una vida digna como la que reclaman los instrumentos internacionales: hoy en día, supone además el reconocimiento del resto de los derechos señalados: sin trabajo, educación, vivienda adecuada, es imposible que el hombre pueda realmente ejercitar en forma eficaz sus derechos civiles y políticos. De ahí la indivisibilidad de los derechos humanos y la necesidad de su satisfacción integral. Los analfabetos no tienen la libertad de leer a Shakespeare y sus posibilidades de ejercitar su derecho a la expresión, a la información o a la participación son puramente teóricas o, en el mejor de los casos, mínimas, en comparación con la gente ilustrada.

Negar, pues, los derechos económicos, sociales o culturales implica negar también los derechos civiles y políticos concebidos como derechos universales de todos. Sin el reconocimiento de aquellos, inevitablemente el ejercicio real de estos últimos quedará, en los hechos, reducido a sectores privilegiados de la sociedad que estén en condiciones de hacerlos valer.

Impugnación de la justicia social

12. También se cuestionan los derechos económicos, sociales y culturales desde otra perspectiva, la impugnación de la justicia social. Se acepta que las ideas sobre solidaridad y justicia social son prevalecientes en la sociedad actual, pero se discute su legitimidad in-



Carlos Marx

trínseca, negándose la posibilidad racional de practicar una justicia distributiva (premisa de la justicia social), entre otras razones porque supondría la existencia de un ser omnisciente para realizar una distribución justa, y afirmándose, en cambio, que la única justicia posible es la justicia conmutativa (tanto haces, tanto recibes), la que debe establecerse de acuerdo con las leyes del mercado. Otra cosa es sentimentalismo. Esta es la tesis de los neoliberales o neoconservadores como Hayek y Friedman. El primero llega a sostener que el hecho, que acepta, de que sean dominantes en la cultura las ideas sobre justicia social y solidaridad es sólo un resabio genético de épocas primitivas de la prehistoria de la humanidad que hicieron fructificar el apoyo mutuo y la solidaridad como únicas formas de resolver las necesidades de la subsistencia, pero no más los hombres comenzaron a civilizarse empezaron también a reemplazar aquella ética primitiva por otra,

la única válida, dice Hayek, la del comercio, la de los negocios, la del mercado, no obstante lo cual la fuerza originaria de la solidaridad que subsistió durante tanto tiempo (la prehistoria es muchísimo más extensa temporalmente que la historia humana, de acuerdo con las divisiones convencionales de historiadores y antropólogos) persiste hasta el día de hoy, y todavía con carácter mayoritario ampliamente consensual.

Esta misma constatación prueba el aislamiento doctrinario de estas posiciones extremas, que con tal de racionalizar los intereses del capitalismo, no trepidan en hacer afirmaciones audaces, como la señalada, con una base antropológica bien rudimentaria, por decir lo menos. Estas doctrinas son incompatibles con la concepción misma de los derechos humanos que existe en la actualidad y suponen una negación de su carácter histórico, que no es otra cosa que la concreción en normas jurídicas positivas, internas e internacionales, de las exigencias que al Estado hace la conciencia ético-social de la humanidad en una época determinada, conciencia que no surge por generación espontánea sino que expresa convicciones que a su vez traducen las condiciones históricas, económicas y sociales prevalecientes en un momento dado.

En contra de esa conciencia actual se colocan las doctrinas mencionadas, y que quedan por lo mismo al margen de la historia, no obstante los parciales y fugaces (aunque duren años) rebotes e incluso aplicaciones prácticas que circunstancialmente puedan darse en algunos pocos países, entre los cuales desgraciadamente debe mencionarse el nuestro: La Constitución de 1980 no reconoce, conforme a los criterios del neoliberalismo señalado, coincidente en esto con la llamada doctrina de la seguridad nacional, a los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos. Les da el status de **libertades**: libertad de trabajar en lo que se desee y dónde se desee, libertad de educación a los hijos en los establecimientos elegidos por los padres, libertad de sindicarse o no sindicarse, libertad de elegir el sistema que se estime más apropiado para proteger la salud, etc.

(Una refutación más detenida del neoliberalismo,

en relación con los derechos humanos, puede encontrarse en nuestro trabajo "Neoliberalismo y Derechos Humanos", una síntesis del cual fue publicado en "Revista de Derechos Humanos", N^{os} 1 y 2, año 1983, publicación del Programa de DD.HH. de la Academia de Humanismo Cristiano).

¿Derechos de la libertad y derechos de la igualdad?

13. Haremos, por último, dentro de estas consideraciones doctrinarias de carácter general —antes de entrar a enunciar otros aspectos de interés más prácticos del tema—, otras dos consideraciones aclaratorias de afirmaciones frecuentes que no se conciben plenamente con la actual concepción de los derechos humanos, o que, por lo menos requieren precisiones para evitar malos entendidos y confusiones.

La primera se refiere a que a menudo se afirma, en forma simplista, que mientras los derechos civiles y políticos son los derechos de la libertad; los derechos económicos, sociales y culturales son los derechos de la igualdad. Este predicamento no refleja las actuales convicciones sobre la materia, según se desprende de lo que antes se ha dicho. En efecto, la igualdad y la libertad fundamentan ambos tipos de derechos. Más aún, dichos valores no se contraponen ni entran siquiera en tensión desde la perspectiva de los derechos humanos, pues, como antes se ha dicho, cuanto mayor sea el reconocimiento de todos los derechos del hombre, éste será más libre y más igual. Libertad e igualdad marchan en la misma dirección, siendo falso por tanto que a mayor igualdad menor libertad y viceversa. Tal conclusión es consecuencia de una visión restringida de la libertad (la falta de coacción), pero no de la concepción más amplia sobre dicho valor, que es la que inspira a los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia.

La afirmación examinada expresa concepciones sobrepasadas de corte liberal burgués, inspirador de las Declaraciones sobre Derechos Humanos de fines de siglo XVIII, pero no son concordantes con la actual concepción que reclama

un carácter universal para los derechos civiles y políticos. Si se acepta esto, también la igualdad, y no sólo la libertad, fundamenta estos derechos llamados de la primera generación. Por otro lado, los derechos de la segunda generación se fundan, como se ha visto, no sólo en la igualdad humana sino que también en un concepto más amplio de la libertad. Para ejercer ésta el ser humano requiere prácticamente del reconocimiento efectivo de sus derechos económicos y sociales. De otro modo, su libertad, y los derechos civiles y políticos serán sólo una ilusión lo proposiciones meramente programáticas sin consistencia real.

Primera y segunda generación de Derechos Humanos. Precisiones conceptuales.

14. La segunda consideración, relacionada con la anterior, se refiere a la denominación misma de derechos de la primera y segunda generación. Dicha denominación debe ser bien entendida; sólo alude al orden cronológico en que históricamente son reconocidos ambos tipos de derechos: algunos derechos civiles y políticos, los de la primera generación, en las Declaraciones americanas y francesas de fines del siglo XVIII; y los derechos económicos, sociales y culturales, señalados en la Declaración Universal de 1948 y reglamentados posteriormente en el Pacto Internacional sobre dichos derechos.

Sin embargo, el contenido mismo y la concepción de los derechos llamados de la primera generación es hoy diferente al de la época de su consagración: se trata ahora de derechos universales de todos, debiendo el Estado adoptar las medidas de todo orden para un efectivo ejercicio por todas las personas y sectores. No son los derechos de la burguesía, sino que derechos del hombre, de la humanidad. Y de ahí el carácter indivisible de los derechos humanos: el ejercicio real de todos ellos por todos los hombres es necesario para la satisfacción de las necesidades humanas y para la realización de las capacidades y potencialidades del hombre. Se trata de derechos que, aunque considerados aisladamente, ostentan, en particular, contenidos y características distintas, corresponden a una

misma categoría esencial: la de ser derechos exigibles al Estado que el ser humano necesita ver reconocidos en la realidad de la práctica social para realizar su personalidad humana. El deber del Estado es de signo primordialmente positivo: actuar para asegurar la integridad de los derechos de todos.

Los Derechos Humanos como límite del poder del Estado. Algunas aclaraciones

En este sentido, la afirmación de que los derechos humanos constituyen un límite al poder o soberanía del Estado, debe ser bien entendida. Esto es así, en contraposición a los estados absolutos que podían disponer de los derechos de la población. Ahora no: se trata de derechos internacionales cuya garantía está confiada a la comunidad internacional, toda vez que las garantías constitucionales del derecho interno se han demostrado históricamente insuficientes para la protección de los derechos del hombre, puesto que ha sido precisamente el Estado el que se ha convertido en ocasiones en el peor verdugo de sus pueblos. La conciencia moral actual de la humanidad contiene asimismo la exigencia de dicho límite o freno para la acción estatal: aún en democracia las mayorías no pueden adoptar válidamente decisiones (por ejemplo, legislativas) que contravengan los derechos humanos. Expresado así, el énfasis aparece colocado sólo en la obligación estatal de abstenerse de violar los derechos humanos, abstención que se predica más bien en relación con los derechos civiles y políticos.

En suma, la fórmula examinada tiene un sesgo más bien negativo de corte liberal individualista. Pero ya se vio que el deber del Estado es siempre de carácter positivo —habilitar el ejercicio real de los derechos humanos por parte de todos, lo que supone medidas de carácter activo, incluso tratándose de los derechos civiles y políticos. Por eso que este aspecto mencionado, el de constituir los derechos del hombre un límite, una barrera infranqueable para el Estado, integra ese deber estatal más amplio, de carácter activo y positivo, como se ha indicado. En suma, el constituir un límite pa-

ra el Estado, no agota las relaciones que entre persona y Estado deben darse para que los derechos humanos puedan ejercerse efectivamente.

III Las dificultades y problemas que presenta la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

16. Como ya se adelantó, los derechos mencionados están mereciendo sólo en el último tiempo una atención más intensa de la doctrina. Por su propia naturaleza, presentan problemas propios, en relación con los derechos civiles y políticos, donde las obligaciones del Estado, por una parte, y el contenido específico de dichos derechos, por la otra, se encuentran más definidos. En particular, el hecho de que su satisfacción dependa de recursos económicos, presenta una peculiaridad muy particular y distintiva. Ya hemos adelantado que la insuficiencia de recursos no es óbice para que un Estado intente, en la medida de sus posibilidades, satisfacer esos derechos. De lo que se trata es de que lo intente realmente. También se aludió a la solidaridad internacional, consustancial con el carácter universal e internacional de los derechos humanos, lo que implica una ayuda de los estados más ricos a los pobres. El derecho al desarrollo —uno de los derechos de la llamada tercera generación, declarados en Argelia— también constituye un elemento valioso a ser tenido en cuenta en relación con la escasez de los recursos de la mayoría de los estados para satisfacer adecuadamente los derechos económicos, sociales y culturales de sus poblaciones.

17. Siempre respecto de los problemas de carácter económico que interfieren en la vigencia efectiva de estos derechos, debemos recordar que el compromiso con tales derechos no supone un modelo de desarrollo ni la adscripción a un sistema económico determinado, si bien hay algunos que ostensiblemente resultan incompatibles, práctica y conceptualmente, con los derechos examinados, como pensamos ocurre con el neoliberalismo. Lo que ca-

be exigir, en esta materia, es un intento serio por satisfacerlos.

18. Pero los problemas de carácter financiero no son los únicos que se presentan cuando se piensa en la implementación efectiva de estos derechos en los estados que los reconocen. En efecto, es preciso establecer ¿cuáles son las necesidades reales en relación con los derechos mencionados; cuáles las prioridades y urgencias; cuáles las posibilidades económicas del Estado, para organizar la planificación adecuada en orden a la satisfacción de tales derechos? ¿Con qué criterios determinar las condiciones para una vida digna, el monto de un salario justo, los beneficios de la seguridad social, etc.?

El que los Derechos Humanos constituyan un límite para el Estado, no agota las relaciones que entre persona y Estado deben darse para que éstos puedan ejercerse efectivamente

Es cierto que tales dificultades existen. Pero este reconocimiento, lejos de renunciar a la satisfacción de estos derechos debe, incentivarnos para ir progresando en la consecución de una satisfacción lo más perfecta posible, dentro de las posibilidades con que se cuenta. Se trata de derechos históricos, que pueden perfeccionarse a través de tentativas honestas que, en caso de error o fracaso, pueden rectificarse hasta lograr un avance sustancial. En suma, estas dificultades no deben arredrarnos ni amedrentarnos; por el contrario, constituyen un estímulo para todos los luchadores por los derechos humanos, a la vez que un desafío, en un campo relativamente inexplorado y que, por lo mismo, debe ser fecundo para ideas e iniciativas nuevas.

Las dificultades respecto de los derechos civiles y políticos

19. Por lo demás las dificultades existentes no son propias de los derechos económicos, sociales y culturales. Piénsese, por ejemplo, en el derecho de expresión, cuya implementación en serio como derecho universal de todos, también plantea enormes problemas si se intentara hacerlo efectivo en la realidad social. ¿Qué medidas deberían adoptarse para que todos tuvieran un acceso equitativo a expresar su pensamiento en condiciones de igualdad; cuáles deberían ser las obligaciones de los medios de comunicación en este terreno; es compatible la propiedad privada o estatal de estos medios con el derecho de expresión, etc.? Y otro tanto ocurre, en verdad, si bien se observa, con todos los derechos civiles y políticos. ¿Cómo garantizar una efectiva participación política y social? ¿Es compatible la pena de muerte con el derecho a la vida o, por el contrario, su permisión por los instrumentos internacionales constituye una contradicción? ¿Cómo se concien-

lian las normas que permiten detenciones administrativas más o menos prolongadas, por ejemplo en el caso del terrorismo, con la prohibición de la tortura? ¿Con qué criterios se califican los hechos que autorizan la suspensión de los derechos humanos derogables? ¿Con qué criterios se interpretan las normas que autorizan limitaciones permanentes, de carácter legal, al ejercicio de estos derechos, por razones de seguridad nacional o de orden público? ¿Cómo se protegen penalmente estos últimos intereses sin infringir la libertad de expresión, el derecho a la información, los derechos de reunión y asociación, etc.? Como puede observarse, la vigencia efectiva de todos los derechos humanos plantea difíciles problemas y estamos lejos todavía de haberlos resuelto, lo que no impide que la doctrina y la jurisprudencia interna e internacional sigan |esforzándose por ofrecer crecientemente soluciones inspiradas en los principios y valores propios de los derechos humanos. Es este mismo esfuerzo, apenas comenzado, el que debe hacerse, y urgentemente, con los derechos económicos, sociales y culturales, para convertirlos en realidades palpables.

Derechos eventualmente limitados y condicionados

20. Hay que reconocer, sí, que la insuficiencia de recursos en términos tales que objetivamente no puedan satisfacerse cabalmente estos derechos, aún en el caso de que sinceramente el presupuesto del país se orientara en esa dirección en forma decidida, los coloca en una situación jurídica especial en cuanto a su exigibilidad. Simplemente, en tales condiciones, no son completamente exigibles. Eso no significa que no sean derechos auténticos; lo son, pero, podría decirse, limitados y condicionados a las disponibilidades existentes. Y el deber del Estado sigue siendo el mismo: procurar, por todos los medios a su alcance, una máxima satisfacción, dentro de lo posible; acercarse lo más que se pueda, a dicha satisfacción. Ello supone planes estatales concretos en relación con los distintos rubros en que inciden estos

La vigencia efectiva de todos los derechos humanos plantea difíciles problemas, lo que no impide que la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional sigan esforzándose para ofrecer soluciones inspiradas en los principios y valores propios de los derechos humanos.

derechos: trabajo, salud, educación, vivienda, etc., privilegiando en primer término los derechos de subsistencia. Naturalmente, esta precariedad de los derechos mencionados, provocada sólo por las limitaciones económicas, debe siempre ser percibida como transitoria y realizarse todos los esfuerzos para superarlas, incluyendo la exigencia de la solidaridad internacional y la implementación del derecho al desarrollo de los pueblos.

21. La circunstancia de tratarse de verdaderos derechos —aunque limitados y condicionados, por razones fácticas, en muchos países— significa que son exigibles (con las restricciones del caso), a lo menos en dos sentidos: primero, como obligación de su consagración en los ordenamientos jurídicos internos —en este sentido la exigibilidad es absoluta, sin condiciones—; y segundo, como obligación del Estado de satisfacerlos en forma prioritaria en la medida de las posibilidades, lo que supone adoptar todas las medidas legislativas, económicas, administrativas y de otro orden orientadas a esos fines, aprovechando óptimamente los recursos con que se cuenta. Esta doble exigencia les confiere la calidad de auténticos derechos, aunque su plena satisfacción no se logre. Tampoco lo logra el simple acreedor que recupera sólo parte de su crédito por falencia de su deudor. Y para hacer una comparación, una vez más, con los derechos civiles y políticos, tampoco éstos se satisfacen siempre a cabalidad y en plenitud. Así, por ejemplo, el derecho a la vida supone de una prevención eficaz a través, entre otros medios, de una prevención policial adecuada, la que no siempre puede prestarse en el grado y eficiencia que sería deseable, también por razones de índole económica.

Estas observaciones son válidas sólo en los casos en que el Estado se vea imposibilitado de otorgar una satisfacción plena de estos derechos. Si el Estado puede hacerlo, en tal caso se tratará de derechos exigibles en su totalidad.

IV. Violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales

22. Pueden ser de dos clases: normativas o es-

tructurales y fácticas. Las primeras se cometen por los estados que no incorporan en sus legislaciones estos derechos o lo hacen imperfectamente, contraviniendo la normativa internacional existente.

Las violaciones fácticas o de hecho suponen que los derechos mencionados sean exigibles como tales (plenamente o parcialmente, según la situación concreta de cada caso), no obstante lo cual el Estado no los satisface, pudiendo hacerlo: se abstiene de tomar las medidas necesarias para dicha satisfacción o los atropella.

23. Las violaciones de los derechos concretos de los trabajadores plantean al Estado una situación diversa, semejante a la violación de los derechos civiles por los particulares (por ej., homicidio o lesiones). En tales casos el deber del Estado es obligar al empleador a cumplir con sus obligaciones laborales y sancionar los incumplimientos que se produzcan. Este deber se cumplirá a través de instancias administrativas (dependencias del Ministerio del Trabajo encargadas de velar por el cumplimiento de las obligaciones por parte de los empleadores) o judiciales, en su caso. En ambos casos es siempre el Estado (Poder Ejecutivo y Poder Judicial) el que actúa como garante.

24. En lo que se refiere a los recursos legales para exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, la situación actual, desde el punto de vista del derecho interno, es precaria. Aparte de recursos extrajurídicos, como la denuncia y crítica públicas, sólo caben las sanciones internacionales aplicables por los organismos internacionales, las que no tienen imperio efectivo ni poder de coacción. Cabe esperar que en el futuro se perfeccionen mecanismos jurídicos eficaces para hacer exigible la vigencia efectiva de estos derechos.

V. La creación de nuevos derechos económicos, sociales y culturales

25. Los derechos humanos son históricos, lo que permite su constante perfeccionamiento y evolución. Sin perjuicio de perfeccionar los derechos económicos, sociales y culturales

reconocidos en los Pactos Internacionales y la forma de hacer efectiva su vigencia (cuestión difícil que debiera ser objeto de una preocupación prioritaria y permanente de la comunidad internacional), queremos llamar la atención sobre la posibilidad de que en el futuro se reconozcan nuevos derechos de esta índole. Aunque pueda parecer ocioso plantear esto en circunstancias de que ni siquiera se reconocen o se cumplen los ya existentes, desde una perspectiva doctrinaria el asunto presenta interés. Muchos de los actuales derechos ahora reconocidos habrían provocado en el pasado burlas para quienes los propiciaran. No es demasiada temeridad suponer que en tiempos futuros puedan existir derechos de la naturaleza de los examinados que ni siquiera soñamos.

Muchos de los derechos que hoy son reconocidos habrían provocado burlas en el pasado, por eso no es temerario suponer que en el futuro puedan existir muchos otros derechos con los que ahora ni soñamos

26. Sólo a título de ejemplo, como derechos sociales nuevos podrían ser reconocidos algunos que están implícitos en los existentes o únicamente insinuados en las normas internacionales. Por ejemplo, el derecho social de todos a recibir información, que es diferente, y la contrapartida, en cierta medida, del derecho individual a expresar opiniones. En otro terreno, podría mencionarse el deber del Estado de realizar un régimen penitenciario y adoptar además otras medidas que permitan la reinserción de los castigados criminalmente a la sociedad en igualdad de condiciones con los demás. En este sentido existe una norma en el Pacto Internacional sobre derechos civiles y políticos, pero la verdad es que se trata de un derecho social más

amplio, que mira al interés de toda la comunidad, por lo cual debiera estar reglamentado en forma adecuada. También podría pensarse en un deber más definido del Estado en orden a actuar sobre las causas individuales y sociales de la delincuencia, deber que le corresponde asumir en su carácter de garante de los derechos humanos que son afectados por las conductas delictivas. Se trataría de un derecho social cuyo titular sería la sociedad misma, que es la que resulta afectada por los delitos y sus consecuencias. En fin, podrían proponerse tantas otras situaciones, pero lo dicho basta para ejemplificar la tarea que espera a la humanidad si de veras desea acercarse al ideal de la satisfacción integral de todos los derechos del hombre. A pesar de las brutales violaciones producidas en todo el mundo en las últimas décadas puede afirmarse, paradójicamente, quizás, que la situación de los derechos humanos hoy en día en el mundo ha ido progresando, como reacción, precisamente, al horror provocado por atropellos atroces cometidos por algunas de las naciones más civilizadas. La conciencia moral de la humanidad es más exigente; los propios violadores se sienten inhibidos ante ella, por lo que disfrazan sus tropelías con pretextos supuestamente honorables, como la razón de Estado, la seguridad nacional y otros; o simplemente las niegan. Esto prueba el poder de interpelación de los derechos humanos y su condición de constituir el más importante criterio de legitimación de toda forma de poder político y social. Esto nos hace ser optimistas, a pesar de las dificultades —los derechos humanos deben apreciarse con una perspectiva histórica que le es propia (incluyendo inevitables altibajos)—, y no dejarnos abatir por obstáculos que aunque durísimos, muchos de ellos quizás insuperables en el corto plazo, serán sin duda superados, y la humanidad, como ha ocurrido hasta ahora, se seguirá beneficiando con el disfrute de un cada vez mayor número de derechos humanos. Esto no es ser utópicos (aunque las utopías no tienen nada de malo y son las metas que guían al hombre en su progreso), es ser realista, porque real es también la evolución positiva que se ha ido alcanzado en la historia humana.