

Ante la magnitud de la pobreza no serán las políticas sociales selectivas, ni una mejor selección de prioridades, ni sólo el necesario aumento del gasto público los que podrán combatirla en el corto y el largo plazo. Debemos pensar en políticas de desarrollo social que generen un crecimiento que no sea ni concentrado ni excluyente, de tal forma que incorpore, a través del empleo adecuado, posibilidades de un consumo digno a toda la población y que le permita el desarrollo de todas sus capacidades y potencialidades. Lo que el modelo actual parece imposibilitado de lograr.

Por lo tanto los "éxitos" de la política económica no sólo deben ser medidos por la estabilización de variables macroeconómicas, sino fundamentalmente por la generación de empleo productivo, sostenible y adecuado, que absorva en el tiempo más corto el desempleo y el subempleo que padecemos, y por los logros de metas sociales en las que la política social juegue un papel complementario en los fines sociales que el mercado, por su naturaleza, no tiene como finalidad atender. Tanto la política económica como la política social deben caminar en la misma dirección, con el mismo objetivo: generar las condiciones para que todos accedan de forma igualitaria a condiciones de vida digna.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- ANDER-EGG, Ezequiel, 1993.  
"América Latina y los desafíos de la Política Social".
- CORAGGIO, José Luis, 1994.  
"Economía popular y políticas sociales: el rol de las ONGDs"  
(mimeo 1994, Quito-Ecuador).
- DE CABO MARTIN, Carlos, 1986.  
"Crisis del Estado Social". Ed. Promociones.  
Publicaciones Universitarias, Barcelona, España.
- FERNANDEZ, Arturo y Margarita, ROSAS, 1988.  
"Políticas sociales". Ed. Humanitas. Bs. Aires, Argentina.
- HIRSCHMAN, Albert O., 1990.  
"Doscientos años de retórica reaccionaria, el caso del efecto perverso".
- ISUANI, Ernesto, 1989.  
"Estado Democrático y Política Social". Bs Aires, Argentina.
- KAMMLER, Jorg, 1968.  
"Del Estado Liberal al Estado Social" en "El Estado Social" en  
"Introducción a la Ciencia Política". Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk.
- REINHARD, Kuhn, 1968.  
"El Liberalismo en modelos de dominación pública" en "Introducción  
a la Ciencia Política". Wolfgang Abendroth y Kurt Lenk.

## Los "otros" derechos humanos/ Carlos Chipoco

El siglo XX nos ha permitido asistir a lo que probablemente se llamará la "revolución de los derechos". No se trata de la construcción de sujetos todopoderosos, otrora intérpretes de los "intereses de clase" o de los "intereses nacionales o raciales". Se trata más bien de modestas pero efectivas revoluciones en donde se trata de dar a todos los ciudadanos directamente —y sin representación o sustitución de ningún tipo— derechos fundamentales.

Nadie podría cuestionar ya la legitimidad de un sistema político con derechos, con facultades de los ciudadanos para hacer, pensar y exigir vivir con dignidad. La idea de que los hombres tienen derechos individuales, pero también derechos sociales como fundamento de la democracia es la gran idea de nuestros tiempos. Las ideas que se han entrecruzado y que atraviesan el mundo son las de libertad e igualdad, ambas han dado lugar a diversos tipos de derechos.

La revolución de los derechos humanos, que atraviesa ideologías tan diversas como la liberal o la socialdemócrata, supone el respeto a los derechos individuales, civiles y políticos, como a los derechos sociales, económicos y culturales.

las declaraciones de los derechos individuales, como el "Bill of Rights" de la Constitución de los Estados Unidos o la "Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano" francesa. Fue con posterioridad que Constituciones como la de Querétaro en México (1917), la de Weimar en Alemania (1919), la de la República Española (1931) o la de Irlanda (1937), incorporaron derechos sociales. Los inicios de los derechos sociales se vinculan a los procesos sociales y constitucionales que critican las condiciones de desigualdad real de las grandes mayorías que las revoluciones liberales no habían logrado resolver. Se vincularon así a la búsqueda del equilibrio en las relaciones laborales o a la preocupación por las condiciones mínimas de vida y educación de la población. Las constituciones de la post-guerra incorporan en su gran mayoría tanto los derechos individuales y políticos como los económicos, sociales y culturales<sup>(3)</sup>.

Algunos autores han señalado que la diferencia entre los derechos de la "primera" y "segunda" generación estribaría en la naturaleza distinta de las obligaciones estatales. En el caso de los derechos individuales, civiles y políticos se trata de obligaciones de no hacer. Estos son derechos que el Estado se obliga a no violar mediante la acción o la omisión. Las obligaciones contenidas en los derechos económicos, sociales y culturales se refieren, por el contrario, a obligaciones de hacer<sup>(4)</sup>. Otra diferencia a la que se alude es la referida a la titularidad de los derechos<sup>(5)</sup>. En general muchos de los derechos consignados en el sistema internacional de protección a los derechos humanos tienen una doble naturaleza y eso determina la imposibilidad de clasificación. Ayuda esta idea sin embargo a considerarlos como parte de una unidad diferenciada pero integrada de facultades de las personas.

La doctrina vigente sobre derechos humanos, universalmente aceptada en la última Conferencia de Viena, es que todos los derechos humanos, sean de la primera, segunda o de la llamada tercera generación aluden a una unidad indivisible de derechos de los seres humanos. Constituyen así un complejo integral, único e indivisible, en el que los diferentes derechos se

(3) La gran mayoría de las Constituciones de América Latina, las más recientes: guatemalteca, salvadoreña, colombiana, brasileña, incluyen al menos algunos de los derechos económicos, sociales y culturales. También, por ejemplo, las Constituciones española, danesa, griega, portuguesa, sueca y suiza.

(4) Gross Espiell, *op. cit.* p. 21.

(5) Se diferencia la titularidad individual o colectiva en los derechos humanos. Algunos derechos son por definición de individuos, como el derecho a la vida, a la integridad física, a contraer matrimonio o al habeas corpus. Esta distinción no permite sin embargo diferenciar a los derechos de la primera o segunda generación. Existen algunos derechos de la primera generación que son también derechos de grupo, como el de la libertad ideológica, política o religiosa. Hay derechos de titular exclusivamente colectivo o social, entre ellos el derecho a la huelga o a la negociación colectiva, estos últimos son derechos de la segunda generación. Ver: Luis Prieto Sánchez, *Estudios sobre Derechos Fundamentales*, Editorial Debate, Madrid, 1990, p. 122-126.

encuentran necesariamente inter-relacionados y son inter-dependientes entre sí<sup>(6)</sup>.

## 2. LA PROTECCION LEGAL INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Existe una aceptación universal de los derechos económicos y sociales. Las normas más importantes no sólo de derechos, sino de constitución del sistema internacional de hoy en día reconocen estos derechos como intrínsecos a la naturaleza humana.

La Carta de las Naciones Unidas señala que la organización "promoverá: a) niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social; b) la solución de problemas de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y c) El respeto universal a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades".

Al interpretar cuáles eran los derechos humanos consignados en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, entendió que los derechos humanos eran tanto los derechos individuales y civiles como los derechos económicos, sociales y culturales. Los artículos vigesimosegundo al vigesimoséptimo consagran derechos de naturaleza económica, social y cultural. Se trata de los derechos a la seguridad social (art. 22), al trabajo (art.23), al descanso laboral (art.24), a un nivel de vida adecuado a través de la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica (art. 25), a la educación gratuita (art.26), al acceso a la cultura (art. 27).

Con el objeto de convertir en tratados y crear sistemas de control y supervisión más eficaces, la propia Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas aprobó dos Pactos Internacionales de desarrollo de los derechos contenidos en la Declaración Universal. Uno referido a los derechos de la llamada primera generación: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>(7)</sup>. El otro convenio internacional se refiere a los derechos de la segunda generación: Pacto Internacional de Derechos

(6) Héctor Gross Espiell, *op. cit.* p. 16.

(7) Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 2200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966 en Nueva York. Aprobado por el Perú mediante Decreto Ley No. 22128 del 28 de marzo de 1978, el instrumento de ratificación de fecha 12 de abril de 1978 fue depositado el 28 de abril y entró en vigor el 28 de julio de 1978. Ratificado igualmente por la disposición general y transitoria decimosexta del Título VII de la Constitución Política del Perú de 1979.

Económicos, Sociales y Culturales<sup>(8)</sup>. Este convenio desarrolla la obligación de los estados de "adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena vigencia de los derechos" económicos, sociales y culturales<sup>(9)</sup>. Luego se pasa a desarrollar los derechos al trabajo (art.6); a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (art.7); al derecho laboral colectivo, incluyendo el derecho a fundar sindicatos, y ejercer la huelga (art.8); a la seguridad social (art. 9); protección a la familia, a la mujer y al niño (art. 10); derecho a un nivel adecuado de vida (art. 11); derecho a la salud física y mental (art.12); derecho a la educación gratuita (art. 13 y 14); derecho a participar en la vida cultural (art.15).

La Conferencia de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, ratificó en su declaración final el valor uniforme de todos los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales. "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso"<sup>(10)</sup>.

Existe pues a nivel internacional una aceptación extendida y universal de la noción de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, esenciales por tanto a la propia condición humana y obligación básica, tanto nacional como internacional, de cada estado.

## 3. EL DEBATE SOBRE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Algunos autores recusan el llamado "constitucionalismo social" o Estado Social de Derecho, a espaldas y en contra de la evolución normativa internacional que hemos descrito. Mientras la comunidad internacional entera tiende a afirmar desde 1948 que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos que le pertenecen al hombre por su propia condición humana.

(8) Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 2200 (XXI) del 16 de diciembre de 1966 en Nueva York. Aprobado por el Perú mediante Decreto Ley No. 22129 del 28 de marzo de 1978, el instrumento de ratificación de fecha 12 de abril de 1978 fue depositado el 28 de abril y entró en vigor el 28 de julio de 1978.

(9) Art. 2do.

(10) Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Viena, 14-25 de junio de 1993, párrafo 5.

La fundamentación de los derechos económicos, sociales y culturales puede hacerse desde diversas perspectivas. Una de ellas se ha asociado usualmente a ciertas fuentes ideológicas más próximas al socialismo y a la crítica de las condiciones sociales vigentes al inicio del siglo XX. Las demandas sociales planteadas a las insuficiencias de la sociedad capitalista han sido una de las fuentes de aliento de estos derechos. De ahí la propuesta de que la desigualdad creada por el poder del capital impide el ejercicio pleno de la libertad de trabajo y debe ser atenuada o equilibrada por derechos sociales que equilibren el poder del capital. O la afirmación de que la ausencia de educación gratuita tiende a perpetuar en el poder a los que ya saben y tienen medios para pagar la educación. Es indudable que la exigencia de derechos sociales surge desde la lucha por la sobrevivencia en las condiciones de pobreza generadas por la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo<sup>(11)</sup>. O surge también por las insuficiencias que el sistema económico tiene y tiende a perpetuar sobre la pobreza. Todo ello ha dado lugar a lo que en el derecho constitucional se conoce como el constitucionalismo social y en derecho internacional a lo que se denomina como el carácter indivisible e integral de los derechos humanos.

Diversos autores sostienen que también desde una perspectiva liberal es posible sustentar los derechos de la llamada segunda generación<sup>(12)</sup>. Otros aluden a un cierto componente mixto en los orígenes de los derechos sociales<sup>(13)</sup>. Lo cierto es que la fundamentación de los derechos económicos, sociales y culturales es universal, en el sentido que, desde diversas y

(11) "El orden existente (que es de hecho el capitalismo liberal) no se reconoce ya como justo en principio, ni tampoco se admite que la sociedad, como si fuera básicamente autónoma, esté sustraída a la intervención estatal. Con ello, (...) el orden deja de ser un mero dato para el Estado y se convierte en objeto de configuración por él. El momento decisivo de la idea de la estabilidad social en el contexto del principio jurídico de la Constitución consiste, pues, en que se abandona la fe en la justicia immanente del orden económico y social existente y este orden queda sometido a la acción de los órganos del estado en los que está representada la autodeterminación democrática del pueblo". Wolfgang Abendroth, *Sociedad Antagónica y Democracia Política*, Grijalbo, Barcelona-México, 1973, p. 268-269.

(12) "El (...) argumento de que el liberalismo puede o puede consistentemente sólo reconocer derechos civiles y políticos claramente no tiene base; el derecho a la propiedad privada es manifiestamente un derecho económico o social y no uno civil o político. Uno podría responder que el punto es que el liberalismo reconoce sólo un derecho económico y social. Esa es al menos una correcta descripción del Segundo Tratado de Locke y de la mayoría de los liberales hasta bien entrado el siglo XIX, pero es un hecho histórico contingente, no una característica esencial del liberalismo. La ley natural fundamental de la preservación de toda la humanidad claramente permite el reconocimiento de derechos económicos y sociales adicionales. De hecho derechos a la alimentación, a la salud podrían servir a este fin mejor que el derecho a la propiedad privada (especialmente el derecho a la acumulación sin límite). Más aún (...) si reconocemos que la libertad no es solamente la ausencia de restricciones sino la genuina oportunidad de elegir una forma de vida, en consecuencia los derechos económicos y sociales son fácilmente esenciales para establecer los prerequisites materiales para la verdadera libertad, especialmente para los que no poseen nada". Jack Donnelly, *Universal Human Rights*, Carolina del Norte, 1988, p. 101-102.

(13) "El Estado social de Derecho tuvo, por tanto, un origen híbrido, fruto del compromiso entre tendencias ideológicas dispares, que han gravitado sobre su evolución ulterior. De un lado, representó una conquista política del socialismo democrático, lo que se advierte con

hasta opuestas vertientes ideológicas se han argumentado como derechos fundamentales de las personas. Es esto lo que ha permitido que países de diversas opciones ideológicas y económicas puedan suscribir y ratificar los tratados sobre estos derechos<sup>(14)</sup>. La polémica no es ya entre este u oeste, o entre colectivistas e individualistas, es entre quienes afirman el carácter integral y universal de todos los derechos humanos y los conservadores que quieren regresar a una situación previa a la que el derecho constitucional superó en los inicios de este siglo y la comunidad internacional viene ratificando desde 1948. Esos otros derechos económicos, sociales y culturales son también nuestros derechos humanos.

nitidez en la ideología inspiradora de una de sus primeras manifestaciones: la Constitución de Weimar; de otro, es fruto también del pensamiento liberal más progresista que lo concibe como un instrumento de adaptación del aparato político a las nuevas exigencias del capitalismo maduro. Su componente socialista democrático se traduce en la superación del agnosticismo axiológico y del formalismo positivista al imponer al Estado la realización de determinados fines materiales, que contribuyan a una reforma social y económicamente justa, en términos de justicia social, de las condiciones de convivencia. Hermann Heller, uno de sus mejores teóricos, dirá que, frente a las dictaduras totalitarias y la nomocracia en que desemboca la concepción formalista kelseniana, el Estado de Derecho debe suponer, como respuesta a las demandas de democracia social del proletariado, "la extensión del pensamiento del Estado de Derecho material al orden del trabajo y de los bienes". La impronta liberal tiene su manifestación más precisa en la tesis de Keynes, principal inspirador del Welfare State, que defendía la posibilidad de una transformación de la política estatal por vía democrática y respetando la economía de mercado capitalista, así como el derecho de propiedad sobre los medios de producción. Se acepta, sin embargo, un abandono del dogma del *laissez faire* en favor de un intervencionismo de los poderes públicos en el proceso económico tendiente a un incremento constante de la producción, que permita garantizar el pleno empleo y el aumento de las rentas de trabajo". Antonio Pérez Luño, *Derechos Humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, 1984, p. 223-224.

(14) Como sostiene Alston, todas las democracias occidentales han aceptado la validez e igual importancia de los derechos económicos, sociales y culturales, al menos en principio, Philip Alston, "U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The need for an entirely new strategy", en *American Journal of International Law*, Vol. 84, No. 2, 1990, p. 375.