

Los derechos sociales: retórica y realidad

JOSÉ MARTÍNEZ DE PISÓN

Resumen

En este artículo se aborda la diferenciación política que entre los llamados “derechos políticos y civiles” y “derechos sociales” se ha suscitado en la última mitad del siglo xx. Iniciando su análisis a partir de la crítica a la división generacional entre ambos tipos de derechos, el autor realiza un recorrido histórico-ideológico que explica los porqués de la pugna entre las cosmovisiones liberal-individualista y social-estatista en lo que a derechos humanos se refiere. A partir de ello, el artículo desglosa las características, propuestas y fundamentaciones de cada uno de estos derechos así como la postura de sus apologistas y detractores. Finalmente, el autor se hace portavoz de los que sostienen que “los derechos económicos, sociales y culturales son tan humanos, universales y fundamentales como los derechos civiles y políticos”.

Abstract

This article discusses the political differentiation between “political and civic rights” and “social rights” which has been the object of debate in the last half of the xx century. Beginning the analysis from the point of view of the critique to the generational division between both types of rights, it follows a historical-ideological account which explains the reasons for the confrontation between the liberal-individual and the social-statist cosmovisions with respect in particular to human rights. Thereby, the article desagregates the characteristics, proposals and arguments of each of this rights as well as the position of its advocates and detractors. Finally, the author agrees with those who support the thesis that “economic, social and cultural rights are just as human, universal and fundamental as the civic an political rights”.

Universalización de los derechos sociales

Los derechos económicos, sociales y culturales —o los derechos sociales, a secas— encontraron su mayor reconocimiento jurídico en el ámbito internacional en la Declaración Universal de los Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948 y, luego, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de

1966. Por supuesto, sus huellas pueden rastrearse en textos constitucionales de algunas naciones avanzadas en esta materia, como es la de México de 1917, la rusa de 1918, la de Weimar o la republicana española de 1931, pero el aval internacional no les llegará hasta la aprobación por las Naciones Unidas de la Declaración Universal. Ésta constituye, sin lugar a duda, un hito relevante en su desarrollo, pues su influencia irradiará a los ordenamientos jurídicos nacionales y, a partir de ahí, se extenderá a la inmensa mayoría de las Constituciones aprobadas con posterioridad a esa fecha. Lo cierto es que, con la regulación de la Declaración más el Pacto Internacional y otros documentos e informes aprobados por órganos vinculados a las Naciones Unidas, puede afirmarse que existe un sólido entramado normativo en torno a los derechos sociales, así como pautas de referencia acerca de lo que son y de cómo proyectarlos sobre la realidad.

Como es de sobra sabido, el estudio de los derechos humanos ha optado desde hace tiempo por dividirlos en generaciones, y ubicar a los sociales en la segunda generación, tras una primera que estaría constituida por los civiles y políticos. En la actualidad, se estaría gestando y desarrollando una tercera generación compuesta por lo que se ha dado en llamar los “derechos difusos” debido a las dudas que suscita la adscripción de su titularidad y la definición de otros elementos. Entre éstos, suele recogerse el derecho al desarrollo, al medio ambiente, a la paz, etcétera.

No me parece que esta visión generacional sea un enfoque científicamente muy correcto porque, en realidad, crea disfunciones en el estudio histórico de los derechos y porque, a la postre, ha perjudicado la promoción y realización de los derechos sociales al establecer una espúrea polarización con los civiles y políticos. Éstos han sido considerados como derechos de libertad, derechos de autonomía, libertades burguesas..., mientras que los derechos sociales pasan a ser de igualdad, de prestación, libertades obreras, entre otros. Pero, en la realidad, las diferencias no son tan tajantes. Primero, porque no hay una entera y real libertad sin igualdad, salvo que nos quedemos en una mera libertad formal que dé la espalda a las condiciones materiales en las que ésta debe ejercerse. Otro tanto puede decirse de la autonomía individual, para la cual muchas veces es necesario articular un sistema de prestaciones sociales. Mucha menos razón existe para denominar a los derechos civiles y políticos

como libertades burguesas cual si hubiesen sido una conquista de clase frente a la arbitrariedad del Antiguo Régimen. En realidad, sin la revuelta y el apoyo de las masas, tanto en la Revolución francesa como en las posteriores, su consecución no hubiera sido posible. Otra cosa es quién sacó partido de su éxito.

Lo cierto es que tal polarización ha tenido consecuencias nefastas para el desarrollo de los derechos sociales. Algunas debidas a su utilización en las políticas nacionales e internacionales y otras derivadas de su propia naturaleza. Por lo pronto, la consecuencia más directa fue la escisión de ambos grupos de derechos: los civiles y políticos, por un lado, y los sociales, por otro, primando el estatuto y la realización de los primeros frente a los segundos. Esta jerarquización se notó ya en las discusiones previas a la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la que los países de la órbita occidental promovieron los civiles y políticos y si hubiera sido por ellos, no se habrían recogido los sociales. Sólo por la presión e insistencia de los países socialistas y de las naciones del Tercer Mundo finalmente se incorporó un breve elenco de los mismos al texto final (Cassese, 1991: 43). Esta dicotomía, sumada al inicio de la guerra fría profundizó la escisión entre unos y otros. Los países occidentales estaban más preocupados por la defensa y por el establecimiento de democracias formales, mientras que los países socialistas, que se consideraban la encarnación de un sistema de libertades y de igualdad, no hacían más que achacar a los otros sus deficiencias en la promoción de los derechos sociales en el mundo. También es cierto que, mientras tanto, los primeros desarrollaron potentes Estados de bienestar contruidos en torno a estos derechos y que la postura de los segundos fue un acicate para su realización.

No obstante, lo cierto es que desde la Segunda Guerra Mundial se consolidó la fractura entre ambas categorías de derechos, agravada por la aprobación de dos Pactos Internacionales distintos: uno para los civiles y políticos y otro para los sociales, lo que, a la postre, consumaba dicha escisión. Esta situación suponía, de hecho, el triunfo de la visión occidental por la que se privilegia a los primeros sobre los segundos. Ciertamente, la dualidad dio lugar a una interesante bibliografía, en la que se analizaban los diferentes aspectos de la cuestión. Como afirman D. Turk, la separación de unos y otros así como la consolidación de la primacía de los derechos civiles se

nota especialmente en la aprobación de los dos Pactos Internacionales que son la encarnación del triunfo de las tesis occidentales. En primer lugar, por el hecho mismo de que sean dos los textos jurídicos donde se recogen, a lo que debe añadirse la diferente redacción de uno y otro. Mientras que en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se acentúa que su titularidad se refiere a los individuos, al hombre, a las personas, en el caso de los derechos sociales se utiliza otro tipo de expresiones relativas a las obligaciones de los Estados mucho más ambiguas. En segundo lugar, no se puede olvidar que la naturaleza de las obligaciones también es distinta: en un caso obligaciones negativas, en el otro obligaciones positivas. El hecho es que la redacción de cada uno de los Pactos consolidó de forma sutil dicha separación utilizando distintas formas de expresión (Turk, 1993: 113). El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está precisamente redactado haciendo referencia a los derechos de las personas (a la vida, a la seguridad, libertad ideológica, libertad de expresión, tutela judicial, etcétera, como derechos "de" la persona), mientras que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especifica las obligaciones de los Estados en relación con sus miembros (a garantizar alimento, vestido, salud, educación, vivienda, trabajo, etcétera), pero condicionados por la evolución de la economía nacional, por las determinantes económicas, por el desarrollo tecnológico o por la cooperación internacional. Especifica, en suma, los compromisos que deben asumir los Estados en ciertas circunstancias, el tipo de actuaciones que requieren una política activa de su parte, aunque condicionada. De esta forma, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deja el cumplimiento de estas obligaciones al albur de la voluntad de los gobernantes, con lo que la exigibilidad de estos compromisos queda, más de una vez, en entredicho. Mientras que para el primer caso se articulan mecanismos poderosos de vigilancia inmediata del respeto y no violación de los derechos de las personas, para el segundo caso la comunidad internacional resulta ser mucho más flexible, incluso se deja a la voluntad política de los gobernantes de los Estados su cumplimiento, permitiendo muchas veces su aplazamiento temporal.

También es cierto que este principio de primacía de los derechos civiles y políticos ha tenido su historia y sus complejas vicisitudes,

pues allá por los años sesenta y setenta se llegó, incluso, a interpretar la relación entre ambos bloques de derechos de forma muy distinta. Se llegó a reivindicar que los sociales eran más importantes que los civiles y políticos. Que lo relevante en determinados Estados era el logro de un grado de bienestar (alimento, vivienda, vestido, cultura, etcétera para los ciudadanos), aunque ello fuera en detrimento del respeto a la vida, seguridad, libertad ideológica, participación política, entre otros aspectos. En concreto: que se podía permitir la satisfacción de los derechos sociales en Estados totalitarios y dictaduras, aun cuando no respetasen los derechos de la primera generación. Esta doctrina tuvo una especial relevancia en América Latina, sobre todo con las dictaduras de Chile y Argentina. Los países occidentales toleraron las sistemáticas y crueles violaciones de derechos individuales en aras de un desarrollo fulgurante de la economía y de la aplicación más ortodoxa de los principios neoliberales para hacer de estos países objetos de experimentación y estudio de laboratorio de sus aventuras económicas.

En la actualidad, sobre todo promovida por las Naciones Unidas, se ha elaborado una doctrina bien distinta caracterizada por la defensa de una “visión integral” de los derechos que aúne el respeto tanto de los civiles y políticos como de los sociales. Se considera que la dignidad de las personas se ve afectada tanto cuando se violan los primeros como cuando sucede lo mismo con los segundos. La Asamblea de las Naciones Unidas, así como otros organismos internacionales vinculados a la misma han declarado en sucesivas ocasiones la interdependencia entre ambos grupos de derechos: su necesaria indisolubilidad. Incluso, en algunos de sus principales documentos, representantes de este organismo internacional han llegado a mantener la tesis de que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es una condición para la realización de los civiles y políticos (Turk, 1993: 113). Puede citarse, entre los documentos más emblemáticos, a la Proclamación de Terán, en la que se recoge la tesis de que los derechos humanos son indivisibles:

la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces

políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social.

Igualmente, en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, aprobada por la Asamblea General el 4 de diciembre de 1986, se recoge en su artículo 6:

Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Para el área de América Latina, especialmente sensible a esta cuestión, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instancia regional dependiente de la Organización de los Estados Americanos, en el informe anual de 1993 recoge la siguiente declaración:

La Comisión siempre ha reconocido la relación orgánica entre la violación de los derechos a la seguridad física, por una parte, y la negación de los derechos económicos y sociales y la supresión de la participación política. Toda distinción que se establezca entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales constituye una formulación categorizante que se aparta de la promoción y garantía de los derechos humanos.

Parece claro el cambio de actitud que los organismos internacionales han imprimido respecto de la doctrina dual de los derechos: no hay un sistema de libertades sin la implementación de condiciones que sean aptas para su ejercicio y, al revés, de nada sirve el disfrute de condiciones mínimas de vida digna si no se encuadran en un marco de respeto a los derechos individuales. Sólo así puede lograrse la plenitud del respeto de la dignidad de hombres y mujeres, tal y como viene reflejada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Pero, aún más, las Naciones Unidas en sus documentos, sobre todo a partir de la creación del Comité del Pacto Internacional de

Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976, ha dado un paso más allá. En su función de dotar de sentido a estos derechos, ha ido elaborando una serie de pautas interpretativas así como reglas que especifiquen las obligaciones de los Estados. Estas reglas, junto con lo que se ha dado en llamar los Principios de Limburgo —conocidos así por la Universidad en la que se reunió en 1987 un conjunto de especialistas en derechos sociales—, vertebran un entramado de normas de interpretación y aplicación de la Declaración Universal y del Pacto Internacional nada despreciable. Entre otras cosas, en dichos documentos, a través de las Observaciones Generales del Comité, se ha precisado que:

existe un contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas. [...] No habría justificación para reclamar la condición de un derecho si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada. Cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual debe considerarse que un Estado parte violó sus obligaciones.

El mismo Comité, en su Observación General 3, de 1990, ha declarado que:

un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto. Si el Pacto se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser.¹

Los Principios de Limburgo, resultado de una reunión convocada por la Comisión Internacional de Juristas en la ciudad de Maastricht,

¹ Véase P. Frederick, "Redimensionamiento de los derechos humanos. Una visión desde los derechos económicos y sociales", en varios autores, *Documentos: Hacia una reconceptualización de los derechos humanos*, 1994, p. 54.

insisten también en esta línea al aclarar el sentido de las obligaciones de los Estados firmantes del Pacto Internacional. Entre otros aspectos, especifica que los Estados deben actuar tan rápidamente como puedan en su cumplimiento y que no debe interpretarse el Pacto como un pretexto para diferir indefinidamente los esfuerzos por satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales; que existen disposiciones de realización inmediata, como la de no discriminación; y que las obligaciones de los Estados son independientes de los recursos existentes los cuales, no obstante, deben utilizarse y aplicarse eficazmente. También las declaraciones de los estudiosos abundan en argumentos que afianzan este postulado. Ph. Alston, participante en la discusión de los Principios de Limburgo, ha afirmado:

El hecho de que deba existir ese contenido básico (que en cierta medida puede, no obstante, estar potencialmente sujeto a exenciones o limitaciones, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto) parecería ser consecuencia lógica de la utilización de la terminología de los derechos. En otras palabras, no se justificaría elevar una reivindicación a la categoría de derecho (con todas las connotaciones que, por lo general, se supone que tiene el concepto) si su contenido normativo fuera tan indeterminado como para admitir la posibilidad de que sus titulares no tuvieran derecho a nada en concreto. En consecuencia, cada derecho tiene que conferir una facultad mínima absoluta, en ausencia de la cual ha de considerarse que un Estado parte incumple sus obligaciones.²

Derechos sociales y neoliberalismo

En los últimos tiempos, sobre todo a raíz de lo que se ha dado en llamar la “crisis del Estado social”, los derechos sociales se han con-

² Ph. Alston, “Out of the abyss: the challenges confronting the UN Committee on economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 9, núm. 2, 1987, p. 352. Recogido por Turk (1993: 121).

vertido en el centro de agrias disputas sobre su vigencia y utilidad, plasmadas en el plano teórico, político y económico, con profundas repercusiones en las medidas tomadas por los gobernantes y, a renglón seguido, en la vida cotidiana de sus ciudadanos. Este tipo de derechos se encuentra en el epicentro del debate sobre el futuro del Estado como organización social a partir de dos hechos significativos, aunque de distinta naturaleza: el agotamiento del modelo estatal perfilado después de la Segunda Guerra Mundial —el Estado social— y el actual auge del pensamiento liberal, especialmente de la teoría neoliberal en su enfoque economicista. Este último constituye, en la actualidad, el paradigma ideológico dominante en la filosofía política, sobre todo tras la caída del Muro de Berlín, el desplome de los países socialistas y la parálisis de las corrientes socialdemócratas ante la crisis del Estado social o Estado del bienestar, según la pluralidad de caras desde las que lo observemos. A la vista de esta situación, se ha extendido el criterio de que no hay en todo el planeta una teoría global que se oponga con garantías de éxito al neoliberalismo, pese a su complejidad y la dudosa eficacia de sus recetas. El keynesianismo, hasta la fecha sustento de las posturas económicas de la socialdemocracia, parece agotado ante la palmaria evidencia de la crisis del Estado social, del que se aventura audazmente su óbito. Lo raro es que aún haya aguantado desde los inicios de los años setenta cuando empezaron a evidenciarse los primeros síntomas de desfallecimiento después de dos décadas de impulsar el crecimiento económico y el bienestar social en los países más desarrollados. Respecto del marxismo, comunismo y socialismo, desde la caída del Muro de Berlín y la desagregación de la URSS, nadie da un céntimo por ellos para jolgorio de muchos, como si los problemas de injusticia social, miseria, pobreza y desigualdades hubieran desaparecido del planeta. En el campo de batalla de las ideas sólo el liberalismo, en líneas generales y, sobre todo, el neoliberalismo vive y domina. Y precisamente uno de los caballos de batalla de esta ideología es la desarticulación de los derechos sociales. Es más, ha hecho cuestión de principios la acometida contra éstos en aras de reverdecen las glorias del viejo Estado liberal del XIX.

El neoliberalismo se inspira en la teoría liberal, pero, en sentido amplio, presenta un panorama bastante más complejo del que pudiera parecer a un lector no avezado que se acerca por primera vez

a su estudio. No es éste el lugar para desarrollar ampliamente el espectro de las teorías liberales, por lo que tan sólo se harán breves referencias que permitan otro tipo de explicaciones. Dentro del complejo panorama del liberalismo, suelen agruparse los diferentes autores en dos macroescuelas de acuerdo con el criterio —libertad o igualdad— sobre el que pivota su teoría (Martínez de Pisón, 1994). No resulta fácil clasificar a los autores liberales, incluso utilizando el criterio reseñado,³ porque, de una manera u otra, la libertad y la igualdad siempre desempeñan un papel importante en el pensamiento liberal. Por un lado, se distinguen los *liberales igualitarios* o *igualitarias*, quienes, utilizando la terminología de E. Díaz, mantendrían un liberalismo social para el que, con carácter general, cabe justificar la intervención del Estado en la vida social y económica con el objeto de lograr condiciones materiales iguales para todos. A este grupo pertenecerían, por ejemplo, la teoría de la justicia de J. Rawls y el igualitarismo político de R. Dworkin. Junto a éstos, se situarían los *liberales libertarios*, *anarquistas liberales* o *neoliberales*, en sentido estricto, quienes potenciarían la libertad individual en la vida política en detrimento del poder intervencionista del Estado, cuyo papel sería limitado o mínimo. A este sector pertenecen autores como F. Hayek, R. Nozick, J. Buchanan o R. Posner, entre otros, aunque la lista es bastante más extensa.

Tanto liberales igualitaristas como neoliberales defienden, al menos en el plano teórico, posturas diferentes respecto del Estado social: mientras que los primeros defienden una postura ambigua, a medio camino entre el reconocimiento de sus éxitos y la necesidad de su reforma, los segundos son los más virulentos críticos del Estado social. Buena parte de los esfuerzos de los neoliberales se ha centrado, no sin faltarle razón, en la crítica al Estado social (George y Wilding, 1992: 35 y ss.; Martínez de Pisón, 1994). En líneas generales, sus baterías se han dirigido contra las, para ellos, consecuencias más perniciosas del intervencionismo estatal: crecimiento desmesurado del poder del gobierno, desestabilización de las actuaciones del mercado y obstaculización de una distribución espontánea y natural de los bienes y recursos, provisión ineficiente de bienestar

³ C. Rosenkranzt, "Introducción" a Ackerman (1995: 20-21).

social que sólo conduce a la desmoralización de los ciudadanos y, finalmente, instauración de un gobierno autoritario sustentado en la falacia de la justicia social. El “camino de servidumbre”, según la conocida frase de Hayek.⁴

Precisamente en ese contexto de crítica al Estado social, los derechos sociales han estado en el punto de mira del neoliberalismo, que ve en ellos la representación de todos los males presentes y futuros. La postura neoliberal contra los derechos sociales gira en torno a dos teóricos ya mencionados: Hayek y Nozick. Aun siendo autores que parten de premisas muy similares, su concepto de libertad tiene implicaciones diferentes. La diferencia entre uno y otro estriba en que Nozick apuesta claramente por una interpretación kantiana de la libertad y de los derechos individuales. Nos presenta a éstos como un elemento inherente al carácter moral de la persona, imprescindible para que ésta sea considerada como “un fin sí misma” con el objeto de sustentar una fuerte teoría de los derechos de la persona hasta el punto de considerarlos inviolables e intocables, lo cual supone un renacimiento de las viejas teorías del derecho natural que, finalmente, se concentran en el derecho de propiedad. Tras su concepción se encuentra una teoría moral sustantiva sobre la que se apoya la libertad y el derecho de propiedad. Hayek, por el contrario, al enfatizar un concepto abstracto de libertad, confía en la protección del derecho —“imperio de la ley”— como garantía del disfrute de una esfera privada libre. La libertad aparece institucionalizada en el Estado de derecho, en los sistemas de garan-

⁴ Qué duda cabe que las críticas neoliberales han recibido la oportuna respuesta de los defensores del Estado social. Mishra elabora la siguiente réplica (Mishra, 1984: 53 y ss.): 1) Encuentra en la postura neoliberal una clara tendencia a exagerar y generalizar críticas y comentarios sobre bases de evidencias insuficientes; 2) igualmente, abusan del empleo de ejemplos selectivos, contrarios al papel cumplido por el Estado social, olvidando otros en los que queda mejor parado; 3) incluso, cuando analizan la función del Estado social y la labor de los gobiernos muestran asimismo un punto de vista unilateral, demasiado cerrado en sus premisas y en su afán de atacar sin más; 4) a su vez, las críticas políticas muestran una concepción inadecuada del papel de la democracia en los sistemas políticos culturales y un gusto excesivo por despolitizar las relaciones económicas con lo que patentizan un enfoque ingenuo y simplista del mercado y de la política; 5) por último, señala que son evidentes los errores de los neoliberales al estudiar el problema de la integración social a través de la sociedad de mercado ignorando los fenómenos de ruptura y de conflicto que surgen en un sistema puro en donde el individualismo, la libertad entendida en el sentido neoliberal y los derechos de propiedad se combinan de forma espontánea como elementos y fuerzas de distribución de la riqueza. Véase también Contreras (1996).

tías formalizados. Y, por lo demás, sin un apoyo en una teoría moral sustantiva.⁵

No es posible desarrollar todos y cada uno de los argumentos de ambos autores, lo cual ya he hecho en otra parte (Martínez de Pisón, 1996). Baste señalar que Hayek defiende un concepto de libertad negativa, libertad como ausencia de coacción, de dominio de uno sobre otro. En contraposición con los liberales igualitaristas, entienden que la idea de justicia no debe centrarse en torno al problema de una distribución equitativa de la riqueza entre los ciudadanos, sino que basta con estructurar un orden sin cortapisas a la libertad del individuo para que tenga lugar, de forma espontánea, tal distribución justa. Es suficiente articular el contexto, el marco en el que deben operar los agentes sociales, para que, debido a la propia dinámica de las fuerzas sociales, se produzca el efecto deseado. La libertad negativa, la ausencia de coacción, es básica para el logro de este objetivo porque garantiza una esfera privada de actuación en la que pueden realizarse las diferentes transacciones. De ahí que repudie cualquier intromisión en la libertad individual, especialmente las que provengan de los poderes públicos aunque estén inspiradas en el deseo de obtener mayores beneficios sociales. Así, un hombre es libre cuando puede actuar sin que sus acciones y su voluntad se vean coaccionadas por la voluntad o las acciones de otro, y menos por arbitrariedades extrañas: una sociedad es tanto más liberal, o libre, cuanto más reduce la coacción y el dominio de unos sobre otros (Butler, 1989: 45). Finalmente, Hayek encomienda a las reglas, al derecho, el deber de estructurar la armazón básica para que la libertad cumpla estas funciones; la libertad bajo el imperio de la ley, he aquí la fórmula mágica propuesta por este autor (Hayek, 1991: 184).

En esa tesitura, los derechos sociales, justificadores de la actividad intervencionista del Estado, son considerados como impulsores de las coacciones que ejerce la burocracia estatal contra sus ciudadanos; éstas se manifiestan en las políticas fiscales progresivas que detraen a los que más tienen y en las políticas sociales de distribución de bienestar social. Si existen desigualdades de riqueza y de posición social, el Estado no debe intervenir en su corrección, pues

⁵ En su análisis de la libertad, ésta es la importante tesis esbozada por Kukatha (1990: 164) quien así denuncia una carencia fundamental de la tesis de Hayek.

se considera que son desigualdades *naturales*, es decir, no provocadas voluntariamente por un agente. Las desigualdades, entre ellas la pobreza, no son una forma de coacción; es el veredicto del mercado “que debe ser acatado acriticamente” (Contreras, 1994: 98). Y, además, no es deber del Estado planificar actuaciones para rectificar lo que es natural. Sólo debe limitarse a impedir aquellas coacciones provocadas por agentes identificables. Por eso, su fundamento último son los derechos de libertad. En este contexto, los derechos sociales son producto de un engaño: creer en la existencia de algo que se llama “justicia social”, un engaño que, de esta forma, queda develado. Como “el rey desnudo” a los ojos de un niño y de su pueblo, según explica el conocido cuento popular. Y es que una de las obsesiones de Hayek es mostrar que la justicia social carece de contenido:

Al igual que sucediera con el niño del cuento de Andersen, “nada podía ver porque nada había que pudiera ser visto”. Cuanto más me esforzaba, en efecto, en dar un significado concreto a la expresión de referencias, mayor era mi fracaso al respecto. Nunca logré justificar, sobre la base de alguna norma general —cual exigen los más elementales cánones de justicia—, esa sensación de indignación que en casos concretos todos a menudo experimentamos al abordar los problemas sociales (Hayek, 1985, II:16).

Hayek entiende que las políticas sociales suponen una coacción intolerable a la libertad individual. Del mismo modo, la tesis de Nozick, aunque transite por vericuetos distintos, también reafirma el puesto de la libertad individual y denuncia las actuaciones del Estado social como intromisiones insoportables, hasta el punto de que, en su opinión, implican una pérdida de la dignidad y del respeto de la persona, una mediatización del alto valor del ser humano. En efecto, su peculiar interpretación del concepto kantiano de persona —el hombre como fin en sí mismo— aplicada a la teoría política conlleva una reafirmación de la inviolabilidad del individuo y un retroceso del papel del Estado. Lo paradójico del caso es que esa inviolabilidad se sustenta únicamente en el reconocimiento del derecho de propiedad: *todos los derechos se traducen en uno, el dere-*

cho de propiedad. ¿Qué espacio dejan los derechos individuales, el derecho de propiedad, a la actuación del Estado? En opinión de Nozick, ninguno: pues sólo cabe el Estado mínimo. Por eso, el Estado ejerce un poder arbitrario cuando impone políticas fiscales progresivas, esclaviza de esta forma a sus ciudadanos en la medida que “usa” sus propiedades. Cuando el Estado detrae parte del salario de los ciudadanos, está apropiándose indebidamente de su trabajo y ello supone que no lo trata como un fin en sí mismo, sino como un medio. Lo está pervirtiendo y desnaturalizando. Y eso es lo que hay que impedir.

La argumentación de Hayek y de Nozick ha sido convenientemente desmenuzada y criticada por los defensores del Estado social. En primer lugar, el enfoque del primero es un ejemplo palmario de la esterilidad de construir un modelo social y político desde la negatividad, desde el concepto de “libertad negativa”. Esta concepción de la libertad como no coacción, encierra un dilema difícil de resolver. Al final, o son los propios individuos los que se protegen del dominio de los demás y, para ello, están legitimados para utilizar los medios necesarios —medidas de seguridad de todo tipo, incluso ejércitos privados— con lo que se acaba por justificar también hasta la venganza privada o, por otra parte, se confiere esa función de protección al Estado y, entonces, hay que dotarlo de las competencias y medios necesarios; indefectiblemente, deberá aceptarse un aumento de su actividad y, por supuesto, el riesgo de un exceso de intromisión. Lo extraño sería que el problema del dominio de unos sobre otros se resolviese “sólo” con el imperio de la ley, pues éste podría quedar, en el Estado mínimo preconizado por los neoliberales, en papel mojado.

Otra muestra de la endebles del argumento neoliberal es apuntada por Contreras cuando, siguiendo a A. Sen, dice:

las discriminaciones entre coacción deliberada y no deliberada, personal e impersonal [...], carecen de relevancia en sede estimativa. Si creemos que la libertad es valiosa, cualquier negación de la libertad aparece automáticamente como un disvalor, tenga su origen en agentes personales o impersonales, en conductas deliberadas o en el azar. Lo valorativamente relevante es el hecho mismo de la no libertad, y no la naturaleza

de sus causas, ni siquiera el hecho de que éstas sean o no inevitables (Contreras, 1994: 99).

¿Por qué la teoría neoliberal no se preocupa de esas “otras” coacciones, las derivadas de las necesidades reales de cada persona, que impiden de hecho el ejercicio de la libertad y que lo esclavizan?

Un intento de fundamentación de los derechos sociales como derechos del hombre: las necesidades básicas

Toca intentar un esbozo de fundamentación de los derechos sociales que afronte las críticas vertidas por el neoliberalismo. Lo primero que hay que indicar, con el conocimiento del bagaje anterior, es que, a todas luces, resulta imprescindible abordar esta cuestión, pues parece que, a diferencia de los derechos civiles y políticos, los sociales precisan de un *plus* de justificación pese a que, en principio, el elemento de referencia sea el mismo: el ser humano en todas sus facetas. Como afirmé antes, en la esfera internacional es aún más evidente esta distinción: los países desarrollados sólo insisten en el reconocimiento, protección y realización de los derechos civiles y políticos. Ya fue patente esa fisura en las discusiones de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la cual se profundizó con la aprobación de los dos Pactos Internacionales, uno para cada bloque de derechos. No obstante, desde hace unas décadas, este proceso se ha invertido y son los mismos organismos internacionales de supervisión y protección los que proclaman constantemente el estrecho vínculo entre la realización de unos y otros derechos.

Es necesaria una breve caracterización de los derechos sociales. Puede decirse que son derechos de prestación, que se basan en una concepción empírica del ser humano, que remiten a un concepto de libertad perfilado a partir de la igualdad y que, además, son un elemento de solidaridad social: son derechos que presuponen la necesidad de una actividad positiva del Estado. El Estado, la administración debe planificar y realizar políticas activas a diferencia del caso de los derechos civiles y políticos, en donde su función es abstenerse, mantenerse en una posición neutra. Rasgo importante que

diferencia a las generaciones de derechos y la diferente función del Estado en un caso y otro: el Estado liberal, pasivo, guardián, que reconoce los derechos civiles y políticos; el Estado social, intervencionista, redistributivo, del bienestar, que procura implementar los derechos económicos, sociales y culturales. De esta forma, entre ambos grupos de derechos existen diferencias cualitativas: los civiles requieren una no interferencia del poder estatal, crean obligaciones *negativas* para el Estado; por el contrario, los sociales dan lugar a obligaciones *positivas*, en la medida en que sólo son realizables a través de la acción social del Estado. Precisamente por este carácter, son derechos que se convierten en exigencias para actuar y en requerimientos por parte de los ciudadanos para que el poder público actúe. Y esto es así porque tienen su fundamento último en una imagen del hombre contextualizado —como trabajador, como joven, mujer, anciano, disminuido...—. Un contexto en el que existen numerosas diferencias de posiciones y situaciones sociales que entorpecen el ejercicio de las libertades individuales o, simplemente, que impiden llevar una vida digna. Por eso mismo, un rasgo determinante de los derechos sociales es que promueven la libertad desde iguales circunstancias para todos porque, a la postre, constituyen un sólido elemento de cohesión social al buscar la solidaridad entre las distintas capas de la sociedad. Que los derechos sociales son una fórmula de consenso, de compromiso entre capital y trabajo, era máxima repetida hasta la saciedad como justificación y, sin embargo, hoy parece olvidada. En fin, la fundamentación que justifique los derechos sociales debe adecuarse a estos rasgos y, además, debe constituir una réplica convincente contra la crítica neoliberal.

En verdad, son muchos los intentos recientes por fundamentar los derechos sociales.⁶ En líneas generales, se considera que su basamento debe articularse en torno al concepto de “necesidades” que, en los últimos tiempos, ha tenido un considerable éxito en la justificación moral de éstos y, hay que decirlo, quienes han abordado esta tarea lo han hecho de forma muy meritoria. Su enumeración, tal y como aparece en muchas constituciones actuales, encuentra su justificación en las “necesidades básicas” que tienen los

⁶ Lucas y Añón (1990), Contreras (1994) y Zimmerling (1990).

ciudadanos. Necesidades de alimentación, vivienda, educación, vestido, salud, protección y asistencia social: todo ello configura el capítulo de derechos sociales reconocidos en las constituciones y que se procura materializar con políticas sociales y programas redistributivos de riqueza. Por supuesto, todo esto se realiza en el marco del Estado social. Por ello, de fundar convenientemente estas premisas, puede afirmarse, sin ambages, que existe una nítida conexión entre Estado social-derechos sociales-necesidades básicas. En este debate existe una amplia unanimidad entre sus defensores acerca de que su función es primordialmente asistencial y que, por lo tanto, es uno de los fundamentos del Estado social basado en el reconocimiento de la existencia de necesidades entre los seres humanos y en el convencimiento de que el Estado debe satisfacerlas. La historia misma de estos derechos es la del reconocimiento de su existencia y la exigencia de su satisfacción.

Me parece bastante convincente el desglose del fundamento de los derechos sociales realizado por Contreras en su estudio sobre los mismos.⁷ Por un lado, la constatación del sentido común mediante el cual podemos percatarnos de cómo los hombres no pueden llevar una existencia digna y realmente humana sin satisfacer sus necesidades más perentorias. No hay libertad, ni vida digna, ni autorrespeto, ni pleno ejercicio de las capacidades naturales sin la satisfacción de las necesidades básicas. Este argumento tiene el mérito de que no es difícil encontrar un consenso generalizado, incluso sobre su constatación real. Asimismo, según este autor, a esta tesis se añade la intuición moral de que, si existen medios técnicos para su realización, entonces hay que hacer lo posible para llevarla a cabo. Claro que esto último parece más un deseo que una realidad. Precisamente, este hiato es bastante discutible si no se quiere caer en la falacia ya denunciada por Hume. No obstante, aquí interesa mostrar que el fundamento de los derechos sociales son las necesidades reales de los hombres y no tanto el surgimiento de la prescripción moral para su materialización.

Cuando se habla de “necesidades” no se quiere hacer referencia a circunstancias subjetivas que pueden llevar a un sujeto a desear un

⁷ Sin duda, el trabajo de Contreras (1994) es un estudio idóneo para comprender todas las cuestiones relativas a los derechos sociales. Para lo que estamos tratando véase p. 41.

objeto o un cambio en un estado de cosas. Las necesidades que justifican no tienen nada que ver con estados de ánimo que pueden ser volubles y arbitrarios, sino que están relacionadas con hechos objetivos, en los que se constata la existencia de carencias en un individuo y en su entorno —alimento, vestido, vivienda, educación u otras condiciones materiales— que no superan un umbral mínimo imprescindible para llevar una vida digna. Precisamente, es caballo de batalla entre defensores y detractores de los derechos sociales la distinción entre las necesidades y las preferencias y deseos. Por lo visto, las necesidades no son ni preferencias personales, ni deseos, ni están sujetas a los dictados del interés personal. Éstos son estados mentales variables, mientras que las necesidades que sustentan los derechos sociales son hechos objetivos, mensurables y constatables por cuanto son elementos fundamentales de la relación del individuo con el medio que le circunda y sus condiciones de vida. Precisamente, en contra de esta idea, los críticos han seguido la estrategia de relativizar esta distinción y reconducir el significado de las necesidades al mundo de la subjetividad: necesidad no sería más que un acto de voluntad individual, un capricho, una preferencia o un interés. Tan relevante es su etiquetado en un lado u otro que, en ello, se juegan la justificación o la exención de la sociedad y del Estado de su deber de satisfacerlas.

Frente a esto, aquí se postula que las “necesidades” fundantes de los derechos sociales se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) Son *básicas*, es decir, necesarias y condición para llevar una vida digna hasta tal punto que puede decirse que quien no logra su satisfacción lleva una existencia infrahumana, esto es, condicionada por unas carencias insalvables que la conducen a vivir bajo mínimos. Estas necesidades básicas se identifican con medios de vida necesarios como alimento para satisfacer el hambre, vestido para cubrirse del frío, salud y no enfermedades, prestaciones sociales y un largo etcétera, que determinan el mínimo vital de todo ser humano. 2) Son *objetivas*, pues su privación es externa al individuo y, por tanto, constatable. La carencia de alimento, de salud, de vivienda, produce estragos en el estado físico de las personas lo que es fácilmente observable y permite conocer los daños producidos por una larga situación temporal de privación. 3) Son *generalizables*, en el sentido de que pueden extenderse a toda la población no sólo de un grupo de

países, sino de todo el mundo. Hoy existen estudios de organismos internacionales que muestran claramente la existencia en el planeta de recursos y medios insuficientes para que todos sus habitantes puedan gozar de condiciones mínimas de vida digna. 4) Son *históricas*, pues surgen en un momento determinado, en una época circunscrita a ciertas coordenadas espacio-temporales, de acuerdo con circunstancias concretas y, por tanto, pueden variar si éstas cambian.

En definitiva, las necesidades básicas lo son en la medida que su privación deja al individuo sin algo imprescindible para que sea considerado, en el sentido kantiano, “un fin en sí mismo”, es decir, un agente libre que puede decidir sobre su vida y su entorno sin ningún tipo de condicionantes. De ahí la estrecha relación entre las necesidades y los derechos sociales, pues éstos no son sino el reconocimiento de una exigencia de los individuos —sobre el alimento, vestido, educación, salud, etcétera— tendiente a lograr los elementos básicos para llevar una vida digna. Es más, la satisfacción de estas necesidades es el presupuesto *sine qua non* para que cada agente pueda estructurar no sólo su vida, sino también el entorno en el que habita, pueda modificar el contexto más cercano para hacerlo más adecuado a su realidad personal, a sus habilidades y cualidades naturales, de forma que pueda así plasmar el camino para su perfeccionamiento y felicidad. Además, las necesidades en tanto exigencias específicas y objetivas son universalizables, pues no se circunscriben a las personas que habitan en un lugar del planeta, sino que se concretan en la pretensión de trasladar esas condiciones a todas las áreas geográficas del mundo. Por supuesto, ésta es una pretensión de difícil realización, caballo de batalla de los organismos internacionales y ONGs dedicados a los derechos humanos y nada más lejos de la realidad la implementación los derechos sociales, esto es, la satisfacción de las necesidades básicas, en muchas áreas alejadas de los circuitos del mercado mundial. Precisamente, éste es uno de los retos para el siglo XXI.

Pero la relación entre necesidades básicas-derechos sociales-Estado social plantea muchas interrogantes que no siempre tienen una respuesta pacífica. ¿Cuáles son realmente esas necesidades a satisfacer? ¿Cómo delimitar y de acuerdo con qué parámetros deben especificarse? ¿Cuál es la medida que debe seguirse en su satisfacción? ¿Deben jerarquizarse las necesidades según los problemas

financieros que arrastra la administración pública? ¿Qué sectores de la población requieren la acción pública en detrimento de otros? ¿Son, en verdad, universalizables? En fin, un buen número de cuestiones que, aunque no afectan directamente a su fundamentación, son en ocasiones esgrimidas en su contra y, en todo caso, su resolución es previa a la puesta en práctica de programas sociales en los países desarrollados.

La realización de los derechos sociales

Los Principios de Limburgo no son sino una larga exégesis de los artículos del Pacto Internacional donde se realizan interesantes precisiones sobre las obligaciones de los Estados que lo han suscrito.⁸ Junto con las aclaraciones al sentido de alguno de los conceptos del Pacto, los expertos reunidos en esa ciudad dirigieron su atención hacia las siguientes cuestiones de interés:

1. Principios generales sobre la naturaleza y alcance de las obligaciones de los Estados contratantes

Los Principios de Limburgo dejaron bien sentadas tres ideas generales sobre los derechos sociales: que “los derechos humanos son indivisibles e interdependientes”, por lo que “se debería prestar la misma atención y consideración urgente a la aplicación, fomento y protección tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales”; que existe una “legislación internacional sobre derechos humanos” de la que forman parte la Declaración Universal de Derechos Humanos, los dos Pactos y sus Protocolos Adicionales y todo ello conforma la Carta Internacional de Derechos Humanos; y que la firma y ratificación por un Estado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales implica la asunción de “obligaciones contractuales específicas”. Entre otras, cabe reseñar las siguientes:

⁸ Se encuentran recogidos en el libro de Turk (1993: 365-381).

- a) Que los Estados partes “deben, en todo momento, actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones que ellos han aceptado en este Pacto”.
- b) Que “aunque la realización completa de los derechos reconocidos en el Pacto se logre progresivamente, la aplicación de algunos derechos puede producirse inmediatamente dentro del sistema legal, en tanto que para la de otros se deberá esperar”.
- c) Que “los Estados partes del convenio son responsables ante la comunidad internacional y ante sus propios pueblos por el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del Pacto”.
- d) Que para su cumplimiento se puede contar tanto con las organizaciones no gubernamentales, como con “el esfuerzo nacional concertado, con la participación de todos los sectores de la sociedad”, lo que “debería enfocarse con una óptica de cooperación y diálogo”.
- e) Que deberá prestarse una especial atención “a los principios de no discriminación y de igualdad ante la ley”.
- f) Que “se debería prestar esmerada atención a las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales pobres y menos privilegiados, además de prever la necesidad de medidas especiales para proteger los derechos culturales de los pueblos indígenas y de las minorías”. Por último, en este apartado se recoge también la necesidad de velar por el cumplimiento de estas obligaciones por parte de la Comisión sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vinculada a la ONU, que debe prestar atención a estas consideraciones así como a las relaciones económicas internacionales.

2. Principios interpretativos sobre algunos de los conceptos del Pacto

Estos principios recogen una serie de consideraciones sobre las medidas que deben tomar los Estados para el cumplimiento de las obligaciones contraídas y para la realización de los derechos contenidos en el Pacto. Esas medidas deberán ser legislativas, judiciales,

administrativas, económicas, sociales y educativas. Pone un especial énfasis en señalar que las legislativas no son suficientes y en la exigencia de establecer un sistema de recursos efectivos. Asimismo, los principios aclaran que estas obligaciones exigen actuaciones concretas de los Estados y que, en ningún caso, la progresiva realización de los derechos debe ser entendida como una excusa para diferir indefinidamente los esfuerzos. En particular, se exige que los Estados administren eficazmente los recursos disponibles sin merma en la satisfacción de ciertas condiciones mínimas de subsistencia. En este punto, los Principios recogen interesantes precisiones sobre el significado de algunos de los conceptos más controvertidos de este Pacto como, por ejemplo, el aprovechamiento máximo de los recursos disponibles, la no discriminación, la igualdad entre hombres y mujeres, entre otros aspectos.

3. Violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales

Los Principios de Limburgo hacen una extensa y nítida exposición de lo que se consideran violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de los Estados. El fracaso en el cumplimiento de una obligación derivada del Pacto es considerado como una violación de estos derechos. Entre éstas, citan los siguientes ejemplos: no lograr adoptar una medida exigida por el Pacto; no lograr remover los obstáculos que impidan la realización inmediata de un derecho; no lograr aplicar con rapidez un derecho que el Pacto exige; no lograr, “intencionalmente, satisfacer una norma internacional mínima de realización, generalmente aceptada, y para cuya satisfacción está capacitado”; adoptar “una limitación a un derecho reconocido en el Pacto por vías contrarias al mismo”; retrasar, “deliberadamente”, o detener “la realización progresiva de un derecho, a menos que actúe dentro de los límites permitidos en el Pacto o que dicha conducta se deba a una falta de recursos o a una fuerza mayor”; y no presentar los informes exigidos por el Pacto.

Al mismo tiempo, a finales de los ochenta, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, siguiendo el ejemplo de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, decidió encomendar a un relator especial la elaboración de varios informes sobre los derechos económicos, sociales y culturales y sobre

los problemas, las políticas y las medidas progresivas para una realización más efectiva de esos derechos. Esta labor recayó en el relator especial Danilo Turk, quien elaboró dichos informes en la línea de los Principios de Limburgo y de los cuales extraigo a continuación algunas de las ideas más importantes,⁹ ya esbozadas en su informe preliminar titulado "Elementos básicos para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales" que sirven de guía para lo que viene a continuación. La exposición de Turk puede dividirse así:

1) Un primer apartado sobre cuestiones conceptuales y de fundamento cuya línea maestra busca responder a la pregunta: ¿existe la posibilidad de que las Naciones Unidas llegue a una concepción unificada de los derechos económicos, sociales y culturales? En su respuesta, trata los diferentes argumentos esbozados para justificar una visión escindida de los derechos: por un lado, los civiles y políticos y, por otro, los sociales. En su opinión,

hay que dar más o menos por finalizada la época de la jerarquización de los derechos humanos y hay que encontrar una concepción unificada para interpretar la relación entre los dos principales grupos de derechos. La base conceptual existe y ha existido siempre: está constituida por la idea fundamental de la dignidad humana que encuentra su justificación en el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (Turk, 1993: 119).

En suma, que los derechos económicos, sociales y culturales son tan humanos, universales y fundamentales como los derechos civiles y políticos. Otra cosa es que existan diferencias respecto de las obligaciones contraídas por los Estados y las condiciones para su realización. A pesar de ello, los Estados deben intentar alcanzar un mínimo de protección y bienestar social en el marco de las circunstancias en las que se encuentre cada país. Estos derechos tienen también un núcleo o "un mínimo contenido básico identificable que no puede reducirse so pretexto de las diferencias razonables permi-

⁹ Todos estos documentos se encuentran recopilados con las oportunas explicaciones en Turk (1993).

tidas".¹⁰ Turk se muestra partidario de que, bajo estas premisas, los Estados respeten los Principios de Limburgo.

2) El relator trata a continuación de ilustrar algunos problemas que condicionan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el ámbito nacional. En su opinión, dos circunstancias, entre otras, determinan la realización de estos derechos: la extrema pobreza evidente en amplios sectores de las sociedades nacionales y la estrecha relación existente entre la aplicación de los programas de ajuste estructural y las dificultades de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En relación con la primera de esas circunstancias, en un mundo en el cual, según las cifras del Fondo de Población de Naciones Unidas, en 1991 más de 1 000 millones de personas —es decir, algo así como uno de cada cinco habitantes del planeta— vive en la más absoluta pobreza, difícilmente puede hablarse con sinceridad y coherencia de la realización de los derechos sociales cuando éstos requieren mínimas condiciones de vivienda, salud, educación, etcétera.¹¹ Aún más, cuando esas personas habitan en las zonas menos desarrolladas del planeta. Las estadísticas de dicho Fondo ponen también de manifiesto cifras que, por sí solas, desalentarían a cualquiera: de los 24 billones de dólares de Producto Mundial Bruto en 1990, los 24 países de la OCDE, que representan el 18% de la población mundial, acapararon el 66% de esa cantidad. El relator señala que estas condiciones son la prueba patente de la indivisibilidad de los derechos, máxime cuando el problema de la pobreza no es exclusivo de los países en desarrollo, sino que afecta también a los desarrollados. Es más, esta nueva realidad demuestra que la libertad se ve amenazada cuando no hay seguridades socioeconómicas. Por ello, la práctica de los derechos humanos tiene que conjugar las acciones dirigidas a erradicar los obstáculos en la realización tanto de los derechos civiles y políticos como de los sociales.

El relator concede también una especial importancia al aumento de la pobreza y su relación con la aplicación de programas de ajuste estructural en los países en desarrollo ordenados por los organis-

¹⁰ El relator recoge aquí la opinión de Ph. Alston.

¹¹ Véase Fondo de Población de Naciones Unidas (1991).

mos financieros internacionales. Tales programas han sido la causa directa del aumento del desempleo y de la pobreza en dichos países. El relator se preocupa por hacer una relación de los hechos más determinantes de esa causalidad y de los efectos sobre los derechos económicos, sociales y culturales: desde el aumento de la deuda externa, sus causas y la presión de los órganos financieros internacionales, el pago de dicha deuda y la supresión de los incipientes servicios y políticas sociales. Especialmente, pone el acento en la repercusión que estas decisiones y prácticas tienen sobre los sectores menos favorecidos, sobre todo, los niños. Y es que “en el contexto de las políticas a mediano y largo plazo, el crecimiento de los recursos disponibles se convierte en un elemento necesario para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales” y sin éstos los más perjudicados son los menos desarrollados (Turk, 1993: 133).

3) ¿Puede la cooperación internacional resolver los problemas de realización de los derechos económicos, sociales y culturales? A pesar de que el Pacto Internacional y los diferentes convenios insisten en la necesidad de dicha cooperación internacional, en opinión del relator no parece que los esfuerzos realizados hasta la fecha hayan dado resultados muy positivos. Por un lado, porque los principales organismos internacionales especializados—OIT, FAO, OMS y UNESCO—que, sin duda, hacen una labor considerable, no obstante, no parecen realizar sus acciones de una forma conjunta, pues no están coordinados y siguen métodos muy distintos. Por otro lado, el relator estudia también las consecuencias de las actividades de las instituciones financieras internacionales en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Su opinión es que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial se desentienden de las consecuencias de la aplicación de los programas de ajuste estructural, orientados al pago de la deuda externa, para los derechos sociales y, sin embargo, “las actividades financieras en el corto plazo (es decir, los empréstitos y el servicio de la deuda) han tenido profundas consecuencias para gran número de países en desarrollo y, por consiguiente, para los derechos humanos de sus ciudadanos” (Turk, 1993: 143). Ahí está la trágica experiencia de Venezuela. Estos acontecimientos han hecho que tanto el FMI como el BM reconsideren alguna de sus actitudes y, de hecho, “se tiene cada vez más conciencia de la necesidad de mejorar las políticas formuladas o patrocinadas

por las instituciones de Bretton Woods con el fin de satisfacer las necesidades de los países en desarrollo fuertemente endeudados y, más concretamente, de los grupos de personas más vulnerables de esos países. Queda por ver si ello conducirá a la formulación y aplicación de políticas coherentes y eficaces” (Turk, 1993: 145).

Como medidas a tomar para el desarrollo de los derechos sociales, el relator especial concluye que, entre otras cosas, es necesario articular un enfoque unificado de la interpretación y realización de los derechos económicos, sociales y culturales; que, en el nivel nacional, no pueden disociarse las condiciones de extrema pobreza y la aplicación de los programas de ajuste estructural y que es necesaria una mayor colaboración entre los organismos internacionales en el cumplimiento de determinadas metas. La cooperación internacional cobra así una especial importancia. En verdad, tras un análisis tan minucioso y esclarecedor de los problemas para la realización de los derechos, parece que sus conclusiones son poco esperanzadoras o, al menos, que para este viaje no hacían falta tales alforjas.

Bibliografía

- Ackerman, B., *La justicia social en el Estado neoliberal*, C. Rosenkrantz (trad. e int.), Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- Alston, Ph. (ed.), *The United Nations and human rights: a critical appraisal*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
- Amin, S. y P. González Casanova (coords.), *La nueva organización capitalista mundial vista desde el Sur*, Barcelona, Anthropos, 1996.
- Añón, M. J., *Las necesidades y el fundamento de los derechos humanos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- Bea Pérez, E., “Los derechos sociales ante la crisis del Estado del bienestar”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. X, 1993.
- Bobbio, N., *El tiempo de los derechos*, R. de Asís Roig (trad.), Madrid, Sistema, 1991.
- Butler, E., *Hayek: su contribución al pensamiento político y económico de nuestro tiempo*, E. Fuentes (trad.), Madrid, Unión Editorial, 1989.

- Cassese, A., *Los derechos humanos en el mundo contemporáneo*, A. Pentimally y B. Rivera de Madariaga (trads.), Barcelona, Ariel, 1991.
- Contreras Peláez, F. J., *Derechos sociales: teoría e ideología*, Madrid, Tecnos, 1994.
- , *Defensa del Estado social*, Sevilla, Universidad de Sevilla, Servicio de Publicaciones, 1996.
- De Sebastián, L., *Mundo rico, mundo pobre*, Santander, Sal Terrae, 2a. ed., 1993.
- Díaz, E., *Estado de derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 5a. reimp. de la 8a. edic., 1986.
- Eide, A. et al., *The Universal Declaration of Human Rights: a commentary*, con la colaboración de Theresa Swinhart, Oslo, Scandinavian University Press, 1992.
- Emmerij, L., *El enfrentamiento Norte-Sur*, S. y F. Schiumerini (trads.), Barcelona, Paidós, 1993.
- Faria, J. E., “Democracia y gobernabilidad: los derechos humanos a la luz de la globalización económica”, *Travesía*, núm. 1, 1996.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas, *La población, los recursos y el medio ambiente. Los desafíos críticos*, Nueva York, ONU, 1991.
- George, V. y P. Wilding, *Ideology and social welfare*, Londres, Routledge, 1985.
- Hayek, F. A., *Derecho, legislación y libertad*, vol. 3, Madrid, Unión Editorial, 2a. ed., 1985.
- , *Los fundamentos de la libertad*, J. V. Torrente (trad.), Madrid, Unión Editorial, 5a. ed., 1991.
- Kukathas, Ch., *Hayek and modern liberalism*, Oxford, Clarendon Press, 1990.
- Lucas, J. de y M. J. Añón, “Necesidades, razones, derechos”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990.
- Martínez de Pisón, J., “La crítica neoliberal al Estado social. Un resumen y una valoración”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15-16, 1994.
- , “Libertad y Estado en la teoría neoliberal”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, 1996, en prensa.
- Mishra, R., *The Welfare State in crisis. Social thought and social change*, Nueva York-Londres, Harvester Wheatsheaf, 1984.

-
-
- Moncayo, H. L., "Globalización y dependencia: las condiciones de la condicionalidad", en varios autores, *La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?*, Santafé de Bogotá, ILSA, 1996.
- Nozick, R., *Anarquía, Estado y utopía*, R. Tamayo (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Peces-Barba G., *Curso de derechos fundamentales*, con la colaboración de R. de Asís y A. Llamas Cascón, Madrid, EUDEMA, 1991.
- Pérez Luño, A. E., *Derechos humanos, Estado de derecho y Constitución*, Madrid, Tecnos, 1991.
- , "Los derechos sociales y sus críticos", en V. Thetonio y F. Prieto (coords.), *Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado del bienestar*, Córdoba, Etea, 1996.
- Prieto Sanchís, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.
- Rodríguez-Toubes Muñoz, J., *La razón de los derechos. Perspectivas actuales sobre la fundamentación de los derechos humanos*, Madrid, Tecnos, 1995.
- Ruiz Miguel, A., "Derechos liberales y derechos sociales", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 15-16, 1994a.
- Steiner, H. y Ph. Alston, *International human rights in context. Law, policy, moral*, Oxford, Clarendon Press, 1996.
- Theotonio, V. y F. Prieto (coords.), *Los derechos humanos*, Córdoba, Etea, 1995.
- , *Los derechos económico-sociales y la crisis del Estado del bienestar*, Córdoba, Etea, 1996.
- Turk, D., *El nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos*, Santafé de Bogotá, Comisión Andina de Juristas, 1993.
- Varios autores, *Documentos: Hacia una reconceptualización de los derechos humanos*, 10, Santafé de Bogotá, ILSA, 1994.
- Vidal Gil, E. J., "Sobre los derechos de solidaridad. Del Estado liberal al social y democrático de derecho", *Anuario de Filosofía del Derecho*, vol. X, 1993.
- Zimmerling, R., "Necesidades básicas y relativismo moral", *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 7, 1990.