

# Ejecutando los derechos humanos económicos y sociales

OSVALDO GUARIGLIA

**RESUMEN:** En este artículo se explica el derecho humano a estar libre de pobreza mediante el examen de los deberes que conlleva para los diferentes actores. Se discuten las complejas relaciones entre derechos y deberes negativos y positivos. Argumento con Sengupta que el deber primario de erradicar la pobreza recae en el estado en el que ocurre y que el deber de los países ricos es subsidiario al de los estados en desarrollo. Concluyo, que es necesario reconocer una responsabilidad por las instituciones sociales y sus efectos, pero la discusión de esta responsabilidad se centra principalmente en los factores institucionales internos involucrados en la perpetuación de la pobreza.

**PALABRAS CLAVE:** Derechos humanos; Protección; Estado, Pobreza.

**HISTORIAL DEL ARTÍCULO:** Recibido: 17-marzo-2018 | Aceptado: 30-marzo-2018

§ 1. Los distintos convenios y las declaraciones internacionales sobre los derechos humanos incluyen dos especies de derechos, que suelen ser distinguidas mediante las siguientes denominaciones: «derechos civiles y políticos», por una parte, y «derechos económicos y sociales», por la otra. Típico de la primera clase es, por ejemplo, el enunciado por el artículo 3° de la *Declaración universal de los DD. HH.*, que dice: «Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona»; de la segunda, en cambio, lo es el formulado por el artículo 25°, que indica: «Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene



Oswaldo Guariglia (✉)  
CONICET, Argentina  
guariglia@retina.ar

ANALYSIS | Vol. 21, N° 6 (2018), pp. 1–20  
DOI: 10.5281/zenodo.2559644

ARTICULO

asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez etc.» (cp. también art. 11° del *Pacto internacional de derechos económicos y sociales*).

A partir de esta división de los derechos humanos en dos clases distintas, se han dado posiciones teóricas muy diferentes, en especial en relación con la validez y el carácter de ambas especies de derechos. Una, minimalista, defendida por los teóricos del *libertarismo* (*libertarianism*) sostiene consistentemente que los únicos derechos existentes son los civiles, basándose en la plausible razón de que son los únicos que tienen una clara obligación correlativa por parte de todos los demás individuos con respecto al titular del derecho, en el sentido de que *deben abstenerse de privarlo* de alguno de los objetos del derecho, sea éste la vida, la libertad, o la propiedad. Desde este punto de vista, los derechos civiles y políticos que protegen la integridad y libertad de las personas, tienen un carácter básicamente *negativo*, en el sentido de que defienden a cada uno de los individuos de las interferencias coactivas por parte de todos los demás y, en especial, por parte del Estado. De acuerdo con este carácter general de los derechos civiles y políticos, éstos han encontrado una ejecución mucho más rápida y adecuada mediante la correspondiente legislación, pues, como sostienen también los juristas de la misma tendencia, solamente son justiciables los derechos negativos para los que se puede establecer con claridad tanto la lesión como su reparo o sanción, mientras que los *derechos positivos* están supeditados a una multiplicidad de circunstancias que escapa al arbitrio y a la competencia de los jueces.

En oposición a la anterior se ha desarrollado una corriente filosófica maximalista que sostiene un estricto paralelismo entre las dos especies de derechos, considerados ambos como derechos básicos. En efecto, como ha afirmado en especial Henry Shue en su ya clásico libro, «the same considerations that establish that security rights are basic for everyone also support the conclusion that subsistence rights are basic for everyone. It is not being claimed or assumed that security and subsistence are parallel in all [...] respects. The only parallel being relied upon is that guarantees of security and guarantees of subsistence are equally essential to providing for the actual

exercise of any other rights». Pese a ello, los derechos económicos y sociales, considerados *positivos*, en el sentido de que atribuyen al sujeto de derechos una demanda reconocida como válida para que se le dé satisfacción a ciertas necesidades básicas de alimentación, asistencia de la salud, etc., no han tenido la misma sanción mediante leyes en los países desarrollados que en los países en desarrollo y, mucho menos, en los considerados países pobres. Por otra parte, en algunos de los más poderosos países del mundo la protección estatal que brindan estos derechos a las capas menos favorecidas de la población corre hoy peligro de desaparecer mediante la imposición de políticas que recortan drásticamente los impuestos que deberían solventarla.

En lo que sigue me concentraré en un examen de aquellos aspectos de los derechos económicos y sociales que hacen que sean tan escasamente respetados tanto en el nivel nacional como, especialmente, en el nivel internacional o transnacional. A tal efecto, es necesario que previamente exponga de modo sintético cómo considero que deben clasificarse las distintas clases de derechos y de qué manera éstas están unidas a distintas especies de obligaciones.

§ 2. ¿Cómo debemos representarnos la forma conceptual básica de un derecho humano económico o social? Un derecho de este tipo enuncia en cada caso una demanda que debe ser satisfecha, como por ejemplo, por alimentación, vestido, vivienda, cuidado de la salud, etc., pero no puede avanzar más allá de un enunciado general, ya que dependerán de cada contexto nacional, regional y hasta comunal los límites precisos de lo que puede ser tenido por una necesidad básica a ser satisfecha. También es controvertido si este reclamo tiene un destinatario determinado en cada caso, dado que normalmente no es fácil identificar una obligación correlativa precisa por parte de un determinado agente en correspondencia con el derecho al reclamo que hiciese el titular del derecho. Por cierto, cabe pensar que el primer destinatario es siempre el correspondiente estado, o alguna de sus oficinas o agencias. Aún admitiendo que es ésta la respuesta más directa a la cuestión, se erigen de inmediato algunas dificultades difíciles de superar, como por ejemplo: ¿qué ocurre, entonces, cuando el estado es tan débil o tan

desarticulado que no esté en condiciones no ya de satisfacer sino de poder siquiera tomar nota de un modo preciso y ordenado de las demandas básicas de su población, como es el caso en tantos países de América central y el Caribe o del África subsahariana? ¿Dejan, en ese caso, de existir los derechos humanos económicos y sociales para aquella población que más necesita que se los tenga en cuenta?

Una respuesta apropiada a esta última cuestión consiste en señalar, que, tratándose de derechos morales, uno suele invocarlos «sólo cuando no hay derechos jurídicos eficazmente reconocidos que los amparen». En otros términos, la validez moral de la demanda y, en este sentido, su apelación universal, persiste contrafácticamente en especial allí donde el estado fracase en su misión de darle respuesta. Con ello, empero, sigue abierta la cuestión de responsabilizar a los destinatarios de los reclamos sostenidos por los titulares de los derechos positivos, dado que la noción de una demanda sin un correlato de un destinatario de la misma corre el riesgo de convertirse en vacua.

Por cierto, tratar en detalle la situación de los derechos humanos económicos y sociales en el nivel mundial sería tan imposible como inútil, ya que la situación de éstos varía de país en país e, inclusive, de región en región dentro de un mismo país. Por esa razón me concentraré en discutir a grandes rasgos la situación que más se aproxima a la de países en desarrollo de nivel intermedio, como por ejemplo, Argentina, Brasil, Uruguay, etc. dentro de América del Sur, los que desde hace dos décadas viven bajo gobiernos plenamente democráticos, tras una larga y accidentada historia de golpes militares y regímenes autoritarios.

§ 3. A fin de fijar el punto de vista desde el que examino los obstáculos y las perspectivas de realización de los derechos humanos económicos y sociales, es conveniente exponer un cuadro clasificatorio de ambos derechos, negativos y positivos, con sus correlativos deberes, haciendo especial hincapié en las peculiaridades de unos y otros, así como en sus implicaciones.

En primer lugar, es necesario señalar un aspecto en la distinción entre *deberes negativos y positivos* que, si bien ha sido reiteradamente señalada, no es siempre tenida debidamente en cuenta. Me refiero al hecho de que, en tanto obligaciones, ambas especies de deberes tienen la misma fuerza coercitiva. La diferencia entre éstas se basa, más bien, en el contenido material de la obligación: en el primer caso describe con precisión una especie de acciones que el agente está obligado a evitar, sin que pueda haber gradaciones en el cumplimiento de la obligación, ya que se trata de dejar solamente que continúe la misma situación de los otros agentes anterior a la omisión. En el caso de las obligaciones positivas, en cambio, el contenido de la obligación está constituido por un fin distinto al transcurso natural del estado de cosas previo a la acción, fin, por tanto, que sólo puede ser vagamente indicado, ya que tanto su ejecución como su resultado estarán condicionados en cada caso por las peculiaridades de la situación. Una característica adicional de esta división la constituye el alcance de cada tipo de deber: mientras que los negativos son casi exclusivamente deberes *generales*, los positivos son casi exclusivamente deberes *especiales*, lo que implica que es necesario que el sujeto de estos últimos satisfaga algún requisito previo.

Hecha esta aclaración con respecto a los deberes, es necesario establecer que no hay una correlación estricta entre derechos y deberes del mismo signo, como sostiene el libertarismo. En efecto, los derechos negativos tienen como correlatos no solamente deberes negativos generales, en el sentido de que todos estamos obligados a respetar la vida y la integridad de las demás personas, sino también deberes *positivos especiales*, que afectan a los funcionarios y dirigentes gubernamentales, quienes tienen la obligación de prever y llevar a cabo todas las medidas necesarias de prevención y de represión de las lesiones que puedan cometerse o se cometan contra el derecho negativo de los sujetos titulares del mismo. Ahora bien, la existencia del reclamo por la seguridad e integridad de las personas proviene originalmente de un derecho negativo general, que está sin duda estrictamente correlacionado con un deber negativo perfecto también de carácter general, al que se agrega el deber positivo especial de los funcionarios públicos y de los jueces encargados de velar por la seguridad e integridad de

las personas. El *derecho positivo* a que se resguarde mediante los poderes públicos la seguridad e integridad de la vida de los ciudadanos constituye, en consecuencia, un derecho positivo complementario y derivado del derecho negativo general, que es el que originalmente fundamenta el reclamo.

En conclusión, si bien la distinción metódica entre derechos negativos y positivos debe ser asumida como conceptualmente fundada, el entretendido de derechos tanto negativos como positivos entre sí demuestra que en la implementación de los derechos, éstos se combinan para asegurar la efectiva protección de sus titulares, de modo que no es posible satisfacer los unos, en este caso los negativos, sin reconocer simultáneamente la existencia de otros, en este caso, los derechos positivos de protección de la seguridad de cada cual.

§ 4. Consideremos ahora los derechos positivos originales, es decir, basados en un reclamo del sujeto de derecho, cuyo fin es la satisfacción de una necesidad básica. *Prima facie* se presentan dos serios interrogantes para la adecuada comprensión de estos derechos y, por consiguiente, su posterior implementación: determinar quiénes son los directamente afectados, tanto (a) en lo que concierne a los requisitos para ser sujetos beneficiarios de ese derecho como (b) en lo que concierne a los parámetros mediante los que se debe definir quiénes habrán de asumir la carga de la obligación.

La primera cuestión, esto es, (a) quiénes son los afectados en su calidad de sujetos de derechos positivos, puede resolverse en general respondiendo que, potencialmente, lo son todos los miembros de una misma sociedad, sea por poseer el derecho de ciudadanía dentro del estado correspondiente, sea por ser un residente extranjero legalmente admitido en éste. Como es sabido, existe en la actualidad un grupo de filósofos y economistas que sostiene una posición favorable a la adopción de una *renta básica universal* para todos los ciudadanos y residentes, a partir de un tiempo mínimo de permanencia, de un determinado país, independientemente de sus otros ingresos y estado civil. El debate abierto en torno a esta propuesta es, a mi juicio, no solamente interesante sino también muy pertinente para el presente tema, pero tiene una limitación intrínseca que impide que sea considerado en el nivel mundial:

exige una concentración previa de riqueza tanto de recursos materiales como humanos que solamente es posible encontrar en países altamente desarrollados. Menciono, sin embargo, esta propuesta para mostrar que efectivamente los involucrados como titulares de derechos positivos pueden ser, en principio, *todos* los miembros de una misma sociedad. Ahora bien, dada la limitación de los recursos escasos, es necesario establecer una jerarquía entre los posibles beneficiarios, para lo cual será necesario seleccionar como criterio un conjunto mínimo de necesidades básicas que deben ser satisfechas.

Contra esta última afirmación se ha observado con acierto que es imposible establecer por anticipado la magnitud y el carácter de las necesidades básicas en cada sociedad, ya que sobre ambas variables influyen de un modo decisivo tanto la cultura como el grado de desarrollo económico y tecnológico de la misma. Sin embargo, se puede señalar un indicador lo suficientemente preciso pero flexible para establecer una medida de las necesidades básicas, incluyendo dentro de ellas las de nutrición, habitación, educación y salud. Me refiero al conjunto de necesidades promedio requeridas para que un individuo de ambos sexos alcance un dominio suficiente de sus capacidades y habilidades como para poder asegurarse el ejercicio de su *autonomía*. La magnitud de los recursos necesarios para asegurar ese mínimo dependerá fuertemente del grado de desarrollo social al que haya alcanzado no solamente una misma nación, sino también las distintas regiones dentro de ésta. De esta manera, quienes caigan por debajo de ese mínimo, fijado según parámetros regionales y hasta comunales, por no hallarse en condiciones de satisfacer mediante sus propios medios las necesidades de subsistencia —sea por incapacidades temporarias o permanentes, por desempleo temporáneo o crónico, etc.— deberán ser los beneficiarios prioritarios de los derechos económicos y sociales.

Más compleja se presenta la segunda cuestión, a saber: *(b)* quiénes deben asumir la carga de suministrar los recursos para satisfacer las necesidades de otros. Es, fundamentalmente, contra esta posibilidad que se levantan los libertarios, aduciendo que sería un modo de utilizar a ciertas personas, los sujetos a la obligación, como medios y no como fines en sí mismos. A primera

vista, se trata de una extraña objeción, puesto que echa mano a un argumento kantiano con el fin de oponerse a toda forma de solidaridad entre los ciudadanos de una misma sociedad. En su forma más elemental a lo que apunta es a denunciar una distribución desigual de las cargas, por ejemplo a través de los impuestos directos, cuyas tasas aumentan proporcionalmente a los mayores ingresos de cada uno, dado que en ese caso parecería haber una discriminación negativa en contra de los más ricos, cuando en realidad, por tratarse de un derecho universal, su costo debería ser también universalmente enjugado. Sin embargo, la objeción cae de inmediato cuando uno advierte que este deber positivo de contribuir al mantenimiento del estado —que es el que, en última instancia, distribuirá los recursos públicos— recae de un modo u otro en todos los miembros de la sociedad, y afecta tanto al mantenimiento del aparato policial y de seguridad indispensable para proteger los derechos negativos, como a los aportes para la seguridad social, la educación o la salud. En otros términos, la cuestión no reside en las cargas que hay que imponer para el sostenimiento del estado, pues éstas deberán existir en cualquier caso, sino en la amplitud y calidad de los servicios que el estado debe aportar a la sociedad, que es en definitiva lo que le importa al libertarismo, dada su insistencia en reducir al mínimo los bienes públicos provistos por aquél. Desde esta perspectiva, la objeción ya no se sostiene tal como fue formulada, pues ahora se ha desplazado a la jerarquía de prioridades que cada estado democrático, en uso de su soberanía, se da como fines de su acción política.\*

Considerada, entonces, desde el punto de vista de las obligaciones, la combinación entre deberes negativos y positivos es análoga a la de derechos negativos y positivos, dado que todo miembro de un determinado estado tendrá un deber negativo general tanto de no lesionar la seguridad de los demás como de no contribuir mediante las propias acciones a empeorar la situación ya de por sí precaria de los peor situados (por ejemplo, mediante explotaciones que deterioren la calidad del agua o del suelo, o por medio de prácticas corruptas que incidan en el deterioro de los servicios prestados por el estado en sus distintos niveles). A ello se añade un deber positivo especial para cada individuo, que consiste en cumplir con la carga que le corresponde de acuerdo con su nivel relativo de ingresos a fin de sostener al estado, de



modo que este último cuente con los recursos necesarios tanto para mantener la seguridad de la población como para solventar las necesidades básicas de los peor situados. Antes de avanzar en el examen de una de las cuestiones cruciales que concierne a la ejecución de los derechos económicos y sociales, a saber: qué rol deben cumplir en esta tarea los diferentes poderes del estado, es necesario advertir que hasta el momento he considerado solamente lo que, siguiendo la división kantiana, podemos denominar *deberes perfectos*, que están mutuamente conectados con los derechos que ligan a los ciudadanos con un determinado estado nacional y viceversa. Dejo, pues, para más adelante la cuestión más controvertida de la existencia de *deberes imperfectos* con respecto a los derechos económicos y sociales que, a mi juicio, involucran dos aspectos esenciales: (1) la participación activa de cada ciudadano en la esfera pública a fin de promover el efectivo cumplimiento por parte de los gobiernos de los derechos económicos y sociales y (2) la responsabilidad de cada uno por la satisfacción de las necesidades básicas más allá de las fronteras nacionales.

§5. Debemos considerar ahora otra de las complejas cuestiones que implica el cumplimiento y la efectiva ejecución de los derechos económicos y sociales: me refiero a la necesidad de determinar el primer destinatario de las demandas nacidas como provenientes de esos derechos humanos. No cabe duda de que se trata, en primer lugar, de una obligación que debe asumir en cada caso el estado a través de sus diferentes niveles, desde el más amplio, nacional o federal, hasta los niveles regionales, provinciales y municipales o comunales. En efecto, se puede postular la existencia de deberes especiales que afectan a los gobernantes y funcionarios políticos del estado como correlato de los derechos positivos generales que asisten a cada uno de los habitantes de un país, a pesar de que el objeto y la magnitud de esos derechos sean escasamente determinables y difícilmente justiciables. Con respecto a este último punto se presenta una de las mayores dificultades para la ejecución de estos derechos, que se puede enunciar así: ¿qué ocurre cuando los gobiernos nacionales, provinciales o municipales dejan de satisfacer las demandas básicas, sea por corrupción, por negligencia o, por mera

imposibilidad? La primera respuesta a este interrogante consiste en examinar si y en qué forma está abierta la vía jurídica para lograr que los derechos económicos y sociales sean efectivamente justiciables allí en donde los potenciales beneficiarios de los mismos estén privados de ellos.

Tomaré un ejemplo particularmente dramático de la situación argentina actual. Me refiero, en especial, a la exigencia de que el estado provea un seguro de desempleo para todos los ciudadanos que no encuentren temporaria o permanentemente trabajo. Tal derecho, estipulado en el artículo 9° del *Pacto internacional sobre derechos económicos y sociales*, forma parte desde 1994 de la *Constitución de la R. Argentina*, pese a lo cual no se ha tomado ninguna medida legislativa para hacerlo efectivo, no solamente en momentos de crisis, como en la actualidad, sino tampoco en el momento de mayor afluencia de recursos al estado. ¿Por qué, en estas situaciones, no es posible obligar judicialmente a un estado a cumplir con las obligaciones contraídas mediante pactos internacionales? Por cierto, la objeción que habitualmente se hace a una exigencia como ésta, se basa en la imposibilidad de atender a las necesidades de una gran mayoría de la población que padece la plaga del desempleo con los escasos recursos fiscales con que cuenta el gobierno federal, con los que debe atender otras obligaciones previamente contraídas. Si, prosigue la objeción, fuesen los jueces quienes dispusieran las prioridades en la distribución de los recursos presupuestarios, entonces estaríamos en una situación incompatible con la democracia, pues no serían los representantes del poder ejecutivo y los del congreso, elegidos por el pueblo, sino los jueces, que no es un poder directamente elegido por sus mandantes, los que se arrogarían la competencia para establecer las metas de una determinada política.

Una posible réplica a esta objeción está unida a una característica de la relación entre derechos y deberes a la que nos hemos referido antes. En efecto, como se ha señalado con acierto, los deberes asociados a determinados derechos se presentan no aislados sino en oleadas, es decir, conectados entre sí. Por consiguiente, conferir a los jueces una competencia para advertir a los otros dos poderes la existencia de deberes positivos incumplidos, que tienen, empero, rango de compromisos mediante tratados internacionales, y señalar

que el cumplimiento de este deber está ligado a la efectiva realización de otros deberes, como por ejemplo, el de abstenerse de realizar otros gastos o de recortar ciertos impuestos con fines puramente electoralistas, no equivale a sustituir el ejercicio de la función política por la tiranía de los jueces, ya que el papel de éstos se limitaría a su función de fijar restricciones al margen de maniobra política que tienen los otros dos poderes, estableciendo en este caso qué metas deben ser prioritariamente alcanzadas por imperio constitucional, antes de disponer de la libertad de fijar otras por parte de los políticos.

De modo general, la tesis que sostenemos es la siguiente: la satisfacción de los derechos económicos y sociales, en tanto derechos positivos de los ciudadanos, implica necesariamente una restricción del margen de maniobra tanto en la imposición como en la distribución de los recursos fiscales y, en general, en la política económica del estado para los funcionarios políticos en ejercicio, ya que existen metas sociales prioritarias para la ciudadanía que deben ser satisfechas con anticipación a cualquier otra medida —como, por ejemplo, de rebaja de la tasa de impuestos a las ganancias, o de exención de impuestos a las rentas financieras— que los dirigentes tuvieran en su programa. En términos más abstractos, esto significa que, dada la interconexión de los deberes a la que nos hemos referido, se produce una importante consecuencia para la posible regulación y justiciabilidad de los derechos positivos de los ciudadanos, que se puede formular así: la primera obligación de quienes tienen los deberes positivos especiales de procurar satisfacer los derechos económicos y sociales de los ciudadanos, consiste en *abstenerse de tomar cualquier medida que empeore previsiblemente la situación existente, ya precaria, de los peor situados*. De este modo, así como los derechos negativos dan origen a la aparición de derechos positivos complementarios, que consisten en que se preserve la vida e integridad de los ciudadanos y dan lugar a deberes positivos especiales por parte de los funcionarios y gobernantes, tenemos ahora la figura inversa: los derechos positivos de los ciudadanos dan origen a la aparición de derechos negativos complementarios de éstos, que tienen un correlato, en este caso estricto, con unos deberes negativos específicos para aquellos que estén en situaciones de poder, fundamentalmente económico. Éstos consisten en refrenar toda

acción de carácter económico o social que haga imposible el ejercicio de los derechos positivos por parte de la gran mayoría de los ciudadanos, agravando situaciones ya de por sí malas. Son estos deberes negativos complementarios los que, por su propia naturaleza, se prestan más a ser considerados justiciables por un tribunal, con el debido asesoramiento de expertos, el que debería conocer sobre aquellos casos cuyas consecuencias para el empobrecimiento generalizado de una población o el brusco empeoramiento de sus condiciones de vida sean previsiblemente graves, como por ejemplo ingentes maniobras financieras, vaciamiento de los fondos de la seguridad social, etc.

La exposición que antecede muestra, por último, cómo ambas especies de derechos, los civiles y políticos y los económicos y sociales, están estrecha e inseparablemente involucradas, pues para que pueda ser ejercida una demanda por un cumplimiento efectivo de los derechos económicos por parte del poder ejecutivo o legislativo, debe contarse con la garantía acordada por un poder judicial independiente que vele por la protección de los derechos civiles, como el de asociarse libremente, peticionar y demandar la protección de sus derechos, expresar y sostener sus ideas e informar a la opinión pública de la existencia de situaciones de extrema precariedad o indigencia, en un determinado país, región o provincia, etc. En resumen, la efectiva ejecución de los derechos económicos y sociales no solamente no debe ser un pretexto para soslayar el cumplimiento de una activa protección de los derechos civiles y políticos, como ocurre frecuentemente, sino que, al contrario, presupone que ambas especies de derechos están necesariamente en vigencia y deben ser simultáneamente respetados.

§ 6. Como señalé antes, hasta aquí me he referido a los deberes perfectos, tanto negativos como positivos, y en especial a los que competen a los cargos políticos y a los jueces dentro de un mismo estado. Esta exposición de los problemas que afectan a los derechos económicos y sociales no estaría completa si no me refiriera, aunque sea brevemente, a las responsabilidades más generales y difusas que son atribuibles en general a todos los miembros de un mismo país por el respeto y el cumplimiento de esos derechos dentro

de los límites del propio estado y, además, cuando se trata de ciudadanos de países ricos, del deber que podría corresponderles de contribuir al alivio de situaciones de pobreza e indigencia en los países pobres. Se trata también de una cuestión ampliamente debatida en el último tiempo, en especial a partir de la publicación primero de la conferencia y luego del libro de John Rawls sobre *The Law of Peoples*. A mi juicio, lo que aquí está en discusión tiene dos planteos distintos en la medida en que se tome como punto de partida los miembros individuales de un mismo estado nacional o los representantes de ellos como nación frente a las otras en la comunidad de naciones. En beneficio de la brevedad, me referiré exclusivamente al primer caso, evitando las complicaciones teóricas que sobrecargan el segundo planteo.

En primer lugar, es necesario explicar por qué denomino a estos deberes «imperfectos», en analogía con la división que hace Kant en la *Metafísica de las costumbres* entre deberes legales y deberes puramente morales. En efecto, cuando tratamos de determinar con precisión a quién se le debe imputar jurídicamente el incumplimiento en la satisfacción de los derechos económicos de los ciudadanos, intentamos fijar una responsabilidad primaria de un funcionario gubernamental o un legislador, a fin de que su agenda política esté sujeta a un control jurídico tal que se le advierta de que él debe cesar de llevar adelante esa política si la misma es en detrimento de derechos humanos internacionalmente reconocidos por pactos legalmente sancionados. Nada de esto es posible ni aconsejable tratándose de ciudadanos comunes, ajenos a las funciones de gobierno o a la esfera judicial. En el otro extremo, no me parece aceptable subsumir las acciones que los ciudadanos comunes realicen en favor del cumplimiento de los derechos económicos y sociales exclusivamente bajo el rótulo de «actos supererogatorios de beneficencia». Por el contrario, estas acciones deben ser, a mi juicio, enfocadas como *actos debidos*, de modo que omitir realizarlos implique una indiscutible falta moral. Expondré dos casos como ejemplos de deberes imperfectos que competen a todos los miembros de una sociedad en primer lugar (a) dentro de los límites de su propio país y en segundo término (b) como ciudadanos de los países más desarrollados con respecto a los países en desarrollo. Dado que me propongo solamente demostrar la existencia de estos

deberes imperfectos, he seleccionado aquellos que considero deberes mínimos, de modo que no excluyo la posibilidad de que haya otros menos amplios y más perentorios.

a) Una de las más perjudiciales consecuencias de la falta de desarrollo económico y social de un país es el deterioro permanente de los niveles de educación y, por consiguiente, el aumento de las carencias de las habilidades necesarias para que una parte importante de la población se incorpore al mercado de trabajo con mejores oportunidades. Esto crea las condiciones para que un amplio porcentaje de la población se convierta en una masa de desocupados permanentes, que por la falta de un sistema de seguro de desempleo y de capacitación que los sostengan, dependen para su subsistencia de las dádivas provenientes de las elites políticas en el poder. Así se construye una red clientelista que, para subsistir, necesita a su vez extraer nuevos fondos por fuera del presupuesto legalmente sancionado, para cuyo fin crea una red paralela de negociación por donde circula el dinero de los sobornos.

De esta forma, la corrupción va penetrando todas las estructuras sociales a partir del núcleo en el poder y con ella trae dos consecuencias funestas para la vigencia de los derechos humanos en un país: por un lado, fortalece de tal manera el partido político que se ha adueñado del poder mediante este sistema clientelista, que lo convierte en un partido hegemónico casi imposible de derrotar mediante elecciones democráticas. Por el otro, destruye el principio de igualdad entre todos los ciudadanos, ya que la cercanía al aparato del poder dará unas prerrogativas a algunos que los pone por encima de cualquier competencia con otros por mérito, eficiencia, honestidad, etc. De este modo el régimen político deja de ser paulatinamente una democracia abierta y transparente para convertirse en una forma de oligarquía plebiscitaria.

Esta situación tan común en muchos de los países en desarrollo impone a sus ciudadanos un deber amplio que comprende una amplia variedad de acciones: desde la puramente negativa de rechazar toda exigencia de soborno en sus relaciones con la administración pública en sus diferentes niveles hasta

la netamente positiva de exigir la publicidad de los actos de gobierno y exponer a la opinión pública cualquier acto de corrupción del que fuese testigo. Dado que en situaciones como ésta la acción individual es, en general, impotente, una acción positiva como la descrita conducirá de por sí a nuevas formas de asociación de la ciudadanía frente a la administración pública, sobre la que no solamente ejercerá su control sino que estará en condiciones de imponerle un debate abierto sobre las prioridades de su política. De este modo, el deber imperfecto de erradicar la corrupción pasará gradualmente de un deber puramente negativo a uno positivo de ampliación y profundización de la calidad del régimen político hasta convertirlo en una democracia deliberativa.

b) Se ha sostenido recientemente la tesis de que ni los sujetos de los derechos económicos y sociales ni los responsables de satisfacer su reclamo pueden quedar aislados dentro de los límites del estado nacional en un mundo en donde operan múltiples agentes transnacionales, como corporaciones, mercados financieros, FMI, Internet, migraciones, etc. En efecto, por una parte el poder del estado nacional se ha ido debilitando paulatinamente frente a los condicionamientos externos cada vez más opresivos y exigentes; por la otra, al irse borrando las fronteras nacionales, los efectos de las decisiones políticas, comerciales y financieras tomadas en algunos de los centros de poder del mundo desarrollado tienen una inmediata y, frecuentemente, dramática repercusión en los países en desarrollo, provocando no pocas veces verdaderas catástrofes humanitarias. No es mi propósito, sin embargo, trasladar toda la carga de la responsabilidad por el cumplimiento y la ejecución de los derechos económicos y sociales de los pueblos más pobres a los ciudadanos de los países más ricos, como han solido hacer muchos gobiernos de aquellos con el fin de diluir su propia responsabilidad y la de sus funcionarios y hombres de negocios en los graves males que afectan a su población. Pese a ello, no es posible dejar de señalar aquellos deberes imperfectos mínimos que son atribuibles a los ciudadanos de los países desarrollados concernientes al mayor cumplimiento de los derechos humanos en los países en desarrollo y en los más pobres.

Nuevamente, estos deberes afectan de distinto modo a quienes se encuentran ocupando puestos de poder, sea político o económico, y a quienes son simples ciudadanos. En el primer caso, la mayor contribución que pueden hacer los líderes políticos, los empresarios y financistas del mundo desarrollado, consiste también en el nivel internacional en *abstenerse de tomar cualquier medida que empeore previsiblemente la situación existente, ya precaria, de los peor situados*. Existe una amplia variedad de medidas que, si se siguiera esta máxima, caerían inmediatamente por el comprobado perjuicio que causan a los países en desarrollo y a los más pobres del planeta, como por ejemplo: la supresión de las barreras arancelarias y de los subsidios con los que la Unión europea, los Estados Unidos y Japón protegen a sus productores agrarios, deprimiendo artificialmente los precios de esas mercancías en el comercio internacional, con lo que condenan a una eterna pobreza a sus productores. Se puede agregar a éstos toda una larga lista de ejemplos, como los expuestos por Joseph Stiglitz en su reciente libre sobre la globalización. Con el que he presentado basta para precisar los contenidos posibles de los deberes imperfectos mínimos que afectan a los gobernantes en el nivel internacional.

Al centrar la mayor contribución que los líderes del mundo desarrollado pueden hacer en esta máxima negativa, se traza también un camino para que los ciudadanos comunes de los países desarrollados tomen conciencia de su propia responsabilidad, dado que son ellos quienes eligen a sus representantes para que lleven a cabo esas políticas egoístas y excluyentes. Aquí, también, contribuir al esclarecimiento de una opinión pública adormecida por el propio bienestar, a fin de que no se engañe en relación con los costos que ese bienestar tiene para los países más pobres, es el objeto de un deber amplio que todo ser humano consciente no puede soslayar.

Por último, dado que las obligaciones puramente morales son insuficientes allí donde se enfrentan con una resistencia férrea a cualquier reforma que implique una pérdida relativa de beneficios, una efectiva aplicación de los derechos humanos económicos y sociales debería incluir la posibilidad de regular internacionalmente también las relaciones financieras y comerciales. Es importante observar que, mientras que la Comisión de



Derechos Humanos ha sido investida con la autoridad para recibir reclamos individuales de violaciones por parte de los estados mediante el *Protocolo opcional al Tratado internacional de derechos civiles y políticos*, firmado en 1976, no hay un mecanismo equivalente para los derechos estipulados por el *Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*. La idea de establecer un cuerpo similar en relación a estos últimos derechos ha dado lugar a una viva discusión entre los especialistas actuales. Para señalar aún más la asimetría entre ambas categorías de derechos, la Corte Penal Internacional, creada por el Tratado de Roma en 1998, tiene competencia para juzgar la responsabilidad individual en casos que involucran serias violaciones de los derechos civiles y políticos. Un tribunal internacional dedicado a la defensa de los derechos económicos y sociales no debería tener una finalidad primordialmente penal, sino de ejercer un control y, eventualmente, sancionar a los estados o uniones internacionales y a las empresas que violen o no pongan en práctica dentro de plazos razonables el ejercicio de tales derechos, de modo que las relaciones financieras y comerciales tengan en el nivel internacional un marco normativo que tenga capacidad de juzgar imparcialmente los litigios, con la mayor independencia posible de las relaciones de poder entre las partes.

§ 7. Para concluir, he intentado mostrar más que nada los problemas que plantea una consideración seria de los derechos humanos económicos y sociales desde una perspectiva cosmopolita, esbozando algunas de las posibles soluciones que se pueden proponer para que éstos, sin ser despojados en lo más mínimo de su carácter de derechos humanos, encuentren, sin embargo, una apropiada realización. Para ello resulta imperioso sobrepasar las fronteras nacionales y pensar, pese a la resistente opacidad que nos opone la realidad política y económica mundial, en un mundo abierto a todos los horizontes.

OSVALDO GUARIGLIA  
Centro de Investigaciones Filosóficas  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

## Referencias

- Center for the Study of Human Rights (1994). *Twenty-Five Human Rights Documents*. Columbia University.
- Crocker, D. (1988). *Florecimiento humano y desarrollo internacional*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Crocker, D., Linden, T. edit. (1988). *Ethics of Consumption*. Boulder – New York: Rowman & Littlefield.
- De Greiff, P., Cronin, C. edit. (2002). *Global Justice and Transnational Politics*. Cambridge, Mass. – London: The MIT Press.
- Fabre, C., (1998). «Constitutionalising Social Rights». *Journal of Political Philosophy* 6: pp. 263 – 284.
- Gewirth, A., (1982). *Human Rights*. Chicago – Londres: University of Chicago Press.
- Gewirth, A. (1996). *The Community of Rights*. Chicago – Londres: University of Chicago Press.
- Guariglia, O. (1992). «El concepto normativo de “persona” y los requisitos mínimos de justicia distributiva en una sociedad democrática». *Desarrollo Económico* 32, no. 125: pp. 23 - 33. Reimpreso en *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho* 13 (1993): pp. 109 – 122.
- Guariglia, O. (1995). *Universalismus und Neuaristotelismus in der zeitgenössischen Ethik*. Hildesheim – Zürich – New York: Georg Olms, (Philosophische Texte und Studien, Bd. 40).
- Guariglia, O. (1996). *Moralidad. Ética universalista y sujeto moral*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, (Biblioteca de Filosofía).

- Guariglia, O. (2002). *Una ética para el siglo xxi: Ética y derechos humanos en un tiempo posmetafísico*. Buenos Aires – México: Fondo de Cultura Económica.
- Habermas, J. (1996). *Die Enbeziehung des Anderen*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Kant, I. (1963). *MS, Metaphysik der Sitten*, en: *Werke*, edición de W. Weischedel, tomo IV. Darmstadt: Wissens. Buchgesell.
- Kersting, W. (1993). *Wohlgeordnete Freiheit. Immanuel Kants Rechts- und Staatsphilosophie*. Francfort: Suhrkamp, 2ª. edición.
- Muguerza, J. (1989), «La alternativa del disenso (en torno a la fundamentación ética de los derechos humanos)», en G. Peces Barba, 1989, pp. 19 – 56.
- Nino, C. (1989). *Ética y derechos humanos*. Buenos Aires: Astrea, 2ª. edición.
- Nozick, R. (1980). *Anarchy, State, and Utopia*. Oxford – Cambridge, Mass.: Blackwell.
- O'Neill, O. (2000). *Bounds of Justice*: Cambridge: Cambridge University Press.
- Peces Barba, G. comp. (1989). *El fundamento de los derechos humanos*. Madrid: Debate.
- Pogge, T. edit. (2001). *Global Justice*. Oxford: Blackwell.
- Pogge, T. (2002). *World Poverty and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
- Raventós, D. edit. (2001). *La renta básica*. Barcelona: Ariel.
- Rawls, J. (1993). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*. Cambridge, Mass. – Londres: Harvard University Press.
- Sen, A. (1992). *Inequality Reexamined*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Shue, H. (1988). «Mediating Duties». *Ethics* 98: pp. 687–704.
- Shue, H. (1996), *Basic Rights*, 2d edit., Princeton, Princeton University Press.

Steiner, H., Alston, Ph. (2000). *International Human Rights in Context: Law, Politics Morals*. Oxford: Oxford University Press, 2ª. edición.

Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and Its Discontents*. Nueva York – Londres: W.W. Norton.

Van Parijs, Ph. (2001). «Una renta básica para todos», en: Raventós, 2001, pp. 43 – 62.

Waldron, J. (1989). «Rights in Conflict». *Ethics* 99: pp. 503–519.

Waldron, J. (1993). *Liberal rights*. Cambridge: Cambridge University Press.