

## LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO DEBERES DE SOLIDARIDAD

Jorge ADAME GODDARD

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Estado actual de la cuestión.* III. *Contenido de las obligaciones que asumen los estados.* IV. *Naturaleza de los derechos sociales.* V. *Apreciación crítica de la evolución de los derechos sociales.* VI. *Los derechos sociales como deberes de solidaridad.* VII. *Epílogo: hacia una cultura de la solidaridad.*

### I. INTRODUCCIÓN

Se ha debatido fuertemente la naturaleza jurídica de los derechos contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (aprobado por la Asamblea de la ONU el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor por primera vez el 3 de enero de 1976, en lo sucesivo se citará el Pacto). Hay básicamente dos posturas: las que niegan que puedan ser considerados como verdaderos derechos y las que afirman que sí son derechos en estricto sentido, y de la misma importancia y jerarquía que los otros derechos humanos contenidos en el pacto de derechos civiles y políticos. Parece incluso perfilarse en la doctrina que se trata de una especie de debate entre los progresistas o avanzados por una parte y los conservadores por la otra; los primeros afirman la naturaleza jurídica de estos derechos (que en adelante denominaré simplemente derechos sociales), y los segundos la niegan. Y uno de los principales argumentos de los progresistas es que los derechos sociales tienen igual o más importancia práctica que los derechos civiles y políticos, por ejemplo, afirman, que de nada sirve tener derecho a la libre asociación, cuando se carece de salud, ni el derecho a elecciones libres cuando no se tiene acceso a la educación, etcétera.

Me parece que la polémica no debe plantearse en el sentido de si unos derechos tienen más o menos importancia que los otros, sino en aclarar la naturaleza jurídica de lo prescrito en el pacto de derechos sociales a fin de hacerlo efectivo por los medios adecuados. Nadie en su sano juicio puede negar la importancia de lo que dice el Pacto, por ejemplo, que debe asegurarse a toda persona “un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, o que toda persona debe tener el “más alto nivel posible de salud física y mental” (artículo 12), un trabajo libremente elegido (artículo 6.1), acceso indiscriminado a la educación (artículo 13) y a la cultura (artículo 15). La cuestión no es la importancia de esos objetivos sino aclarar cuál es su naturaleza jurídica, si son verdaderos derechos, y deben ser tratados como tales, o son afirmaciones de otro carácter que deben ser tratadas de otra manera para que realmente rindan frutos.

En esta ponencia, como lo indica su título, propongo a ustedes considerar los derechos sociales, no como verdaderos derechos, que den lugar a que toda persona tenga una acción judicial o administrativa para exigir su cumplimiento, sino como deberes de solidaridad, no solo del gobierno, sino además de todas las personas y grupos sociales y cuyo cumplimiento debe asegurarse no solo por vías jurídicas sino también por otros medios. Para esto, en un primer apartado examinaré las diversas posturas al respecto, para luego analizar, a la luz del Pacto, el contenido de las obligaciones que asumen los estados y la naturaleza de los derechos correspondientes. Después haré un juicio crítico sobre la tendencia a la positivización de los derechos sociales para concluir proponiéndolos como deberes universales de solidaridad.

## II. ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN

### 1. *Origen*

La discusión sobre la naturaleza de los derechos sociales parte de la existencia de dos tratados diferentes, aprobados sin embargo, en el mismo acto.<sup>1</sup> Uno dedicado a los derechos civiles y políticos (Pacto Internacional

<sup>1</sup> Resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General de la ONU, el 16 de diciembre de 1966.

de Derechos Civiles y Políticos) y el otro dedicado a los derechos sociales (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). La decisión de hacer dos pactos indicaba una diferencia de fondo en cuanto a la naturaleza, tratamiento y protección de ambos grupos de derechos.

## 2. Explicación de las diferencias

Comenzó a decirse que había dos “generaciones” de derechos humanos. La primera comprendía los derechos civiles, mientras que los derechos sociales eran derechos de “segunda generación”. Esta terminología, que ha sido fuertemente criticada, servía para marcar una distancia entre unos derechos y otros. Los de segunda generación no eran iguales a los de la primera.

Para explicar la diferencia se decía que ésta radicaba en el contenido de las obligaciones que asumían los estados partes de uno y otro pacto. Del de derechos civiles y políticos deriva para el Estado una obligación que consiste principalmente en respetar el ejercicio de los derechos enunciados en el pacto, es decir, una obligación que exige una conducta pasiva: no hacer, no interferir, no estorbar, no lesionar. En cambio, el pacto de derechos sociales impone a los estados una obligación de carácter activo: tomar medidas legislativas, administrativas o políticas para alcanzar la realización de los derechos sociales.

Por otra parte, también se consideraba la diferencia entre ambos derechos desde el punto de vista del tiempo de cumplimiento de las obligaciones asumidas por los estados. La obligación derivada del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como obligación de no hacer, era de ejecución inmediata, de modo que el Estado quedaba obligado a respetar esos derechos desde que el pacto entraba en vigor. En cambio, la obligación derivada del pacto de derechos sociales era de aplicación progresiva, pues no era posible esperar que por su sola entrada en los derechos ahí enunciados, por ejemplo, el derecho de toda persona a un nivel de vida digno, fuera ya una realidad cumplida. El mismo artículo 2o. del Pacto reconocía que la plena efectividad de esos derechos debía lograrse “progresivamente”, y además señalaba otra limitante de la obligación asumida por los estados, que era que estaban obligados en la medida de los “recursos disponibles”.

Otra explicación era que la protección o tutela de uno y otro grupo de derechos era diferente. Los derechos civiles y políticos se protegían finalmente mediante quejas o acciones que podían los particulares ejercer ante las comisiones nacionales de derechos humanos y ante los tribunales del Estado correspondiente o ante las comisiones internacionales y las cortes internacionales de derechos humanos. En cambio, los derechos sociales se tutelaban únicamente mediante el sistema de informes que debían presentar los estados partes del Pacto a los órganos correspondientes de la ONU, en los que daban cuenta de la situación que guardaban en sus respectivos países los derechos sociales. Si bien este sistema de protección ha ido evolucionando, principalmente gracias a la creación de un Comité especial que conoce estos informes y que ha admitido recibir información adicional que quieran presentarle organismos no gubernamentales, no se ha llegado todavía a dar un derecho de queja o acción a los particulares frente a un organismo jurisdiccional o cuasi-jurisdiccional.

### *3. Intentos de superación de la diferencia*

La explicación de diferencia entre uno y otro tipo de derechos daba la impresión que implicaba la afirmación de la menor categoría de los derechos sociales. De ahí que se alzarán las voces para indicar que estos derechos eran tan importantes o incluso más importantes que los civiles y políticos. Se fue conformando así una tendencia a equiparar ambos tipos de derechos, a señalar la importancia política del cumplimiento de los derechos sociales y a procurar medidas que aseguraran su cumplimiento.

Por una parte, se señala que en el pacto de derechos sociales hay algunos que son de aplicación inmediata y de naturaleza semejante a los derechos civiles, como el derecho a elegir libremente el trabajo, a la asociación sindical, a la libertad de los padres para elegir la escuela de sus hijos o la de los particulares para fundar escuelas diferentes de las escuelas públicas. Pero lo que se considera un avance importante en la dirección de dar plena vigencia a los derechos sociales es la consideración de que constituyen con los derechos civiles y políticos un conjunto indivisible, que ha de ser cumplido integralmente. No se puede, en consecuencia, procurar el cumplimiento de un grupo de derechos y despreciar el otro, ni afirmar que unos son superiores o de mayor importancia que otros.

En este sentido ya hubo una resolución de la asamblea de Naciones Unidas del 16 de diciembre de 1977 que afirmó, entre otras cosas, que “todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes” que debe prestarse “la misma atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y la protección” de unos y otros derechos, y que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el “goce” de los derechos sociales.<sup>2</sup> Este punto de vista ha sido reiterado varias veces, la más reciente en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 en Viena, cuyo programa de acción establece: “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos de forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”.<sup>3</sup>

Un momento importante en la evolución de la protección de los derechos sociales fue la creación del “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” creado, no en el mismo Pacto que contemplaba estos derechos, sino por la decisión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Este comité estudia los informes que deben presentar los estados, de conformidad con el artículo 17 del Pacto, y concluye haciendo a los estados observaciones que no son jurídicamente vinculantes. A veces el comité concluye que existen “violaciones” a los derechos sociales, con lo cual parece afirmar que estos derechos pueden ser violados, como los derechos civiles y políticos, y en consecuencia que es necesario dar al afectado una reparación o indemnización que sea, como la de estos últimos derechos, administrativa o judicialmente exigible, pero hasta ahora la decisión solo tiene efectos declarativos.<sup>4</sup> El comité, en su primera sesión, admitió que los organismos no gubernamentales pudieran presentar información sobre la situación de los derechos sociales adicional a la que presentan los estados en sus informes, con lo cual abrió la posibilidad de que tales organismos ex-

2 Resolución 32/130 de la Asamblea General de la ONU, del 16 de diciembre de 1977, párrafo 1.

3 *Declaración y Programa de Acción de Viena*, parte I, párrafo 5, en A/CONF.157/24n (parte I), capítulo III.

4 Sobre las actividades del Comité, en forma sintética, puede verse en la colección de folletos sobre derechos humanos de la ONU, el titulado *Comité de derechos económicos, sociales y culturales* (Boletín informativo número 16), Ginebra, 1996.

presen su juicio crítico sobre la situación de los derechos sociales en cada país, pero sin que esto tenga consecuencias jurídicas.

Además de la evaluación de los informes, el Comité ha realizado diversas “observaciones generales” sobre cómo deben entenderse e interpretarse el Pacto de Derechos Sociales. En una de ellas (referida al artículo 2o., primer párrafo del Pacto) se ocupó de la naturaleza de las obligaciones que adquieren los estados parte,<sup>5</sup> y si bien admite que son obligaciones de cumplimiento o realización progresiva, señala que hay algunas obligaciones que han de cumplirse inmediatamente, como la de “adoptar medidas” para ciertos fines después de la entrada en vigor del pacto, o la de garantizar la no discriminación en el ejercicio de estos derechos, entre otras.

En la misma línea de promover la aplicación de los derechos sociales, se celebró una reunión de expertos convocada por la Comisión Internacional de Juristas, del 2 al 6 de junio de 1986, con el objeto de “considerar la naturaleza y el alcance de las obligaciones de los estados parte del Pacto”, la cual concluyó proponiendo un documento denominado “Principios de Limburgo”.<sup>6</sup> Ahí se reitera la idea de que todos los derechos humanos son indivisibles e interdependientes y que se ha de prestar la misma atención a su cumplimiento,<sup>7</sup> pero se añade la afirmación de que las obligaciones que asumen los estados son “obligaciones contractuales”,<sup>8</sup> lo cual podría significar que son resultado del acuerdo voluntario que implica un tratado internacional. Ahí aparece por primera vez la idea, que posteriormente recogerá el Comité, de que algunas obligaciones son de aplicación inmediata, si bien la “realización completa” de los derechos sociales se ha de lograr progresivamente.<sup>9</sup> Se afirma que los estados parte son responsables del cumplimiento de sus obligaciones “ante la comunidad internacional y ante sus propios pueblos”, y que los estados deben implementar, aparte de las medidas legislativas, recursos efectivos para garantizar su cumplimiento entre los que contempla expresamente el derecho de acción ante un juez.<sup>10</sup>

5 Observación general número 3 (1990).

6 Puede verse este documento en versión española en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, núm. 37, diciembre de 1986, pp. 49 y ss.

7 *Principios de Limburgo*, párrafo 3.

8 *Ibidem*, párrafo 1.

9 *Ibidem*, párrafo 8.

10 *Ibidem*, párrafo 19, aunque lo expresa con un lenguaje deficiente: “recursos efec-

En el ámbito americano, dado que la Convención Americana de Derechos Humanos no incluía los derechos sociales, se firmó un Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el Salvador, en 1988, que simplemente incorpora los derechos sociales incluidos en el Pacto. Al igual que éste, considera que la realización de los derechos sociales ha de ser progresiva y en la medida de los recursos disponibles (artículo 1o.), aunque incluye la declaración, que no tenía el pacto de derechos sociales, de que todos los derechos humanos constituyen un “todo indisoluble” (preámbulo, párrafo 4). El protocolo, sin embargo, no ha entrado en vigor porque no se han obtenido las once ratificaciones que son necesarias. Evidentemente el peso de los Estados Unidos de América, que tampoco ha ratificado el pacto de derechos sociales, se ha hecho sentir en esto.

El más reciente e importante esfuerzo para dar mayor efectividad a estos derechos ha sido la preparación, por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de un proyecto de protocolo facultativo que contempla la posibilidad de que los individuos y grupos puedan presentar, ante el Comité u otros organismos especializados, denuncias por violaciones a los derechos sociales, de modo semejante al que se hace respecto de las violaciones de derechos civiles y políticos.<sup>11</sup> En su sexto periodo de sesiones, celebrado en 1991, el Comité se mostró favorable a ese proyecto, y posteriormente, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, se alentó la iniciativa en el respectivo programa de acción. El proyecto ya está realizado pero falta su aprobación; mientras tanto, el Comité ha adoptado un procedimiento alterno, no oficial, denominado “procedimiento de petición oficioso”, al cual pueden acudir quienes sientan violados sus derechos sociales.

En apoyo al protocolo facultativo se pronunció la Declaración de Bangalore,<sup>12</sup> cuyo plan de acción contempla la aprobación del protocolo facultativo, así como el envío de observadores especiales a los países, y

tivos, tales como las apelaciones ante un magistrado...”.

<sup>11</sup> Respecto de estos derechos, se aprobó un *Protocolo facultativo del pacto internacional de derechos civiles y políticos*, en el mismo acto en que se aprobó el pacto respectivo.

<sup>12</sup> Su texto puede verse en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 55, diciembre de 1995, pp. 131 y ss.

el señalamiento de algunos puntos específicos a verificar como la compra de armas, el pago de la deuda externa, la corrupción administrativa, y subsidios agrícolas, entre otros.

En general, la evolución que ha venido dándose parece que llegará a feliz término cuando se apruebe un protocolo facultativo que permita a las personas en lo particular o a los grupos organizados el denunciar las violaciones.

La tendencia a equiparar los derechos sociales con los derechos civiles y políticos me parece que debe juzgarse una vez que se haya aclarado cuál es la naturaleza y contenido de los derechos sociales, tal como están definidos en el Pacto. Para ello se analizará primero cuál es el contenido de las obligaciones que adquieren los estados parte al ratificar el Pacto, y luego cuál es el contenido del derecho correspondiente.

### III. CONTENIDO DE LAS OBLIGACIONES QUE ASUMEN LOS ESTADOS

El preámbulo del Pacto reconoce que aquel ideal del ser humano libre, proclamado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no puede ser realidad “a menos que se creen condiciones sociales que permitan a cada persona” gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales. Aquí hay una indicación importante: que la vigencia de tales derechos depende del establecimiento de ciertas condiciones, de donde se infiere que el cumplimiento de estos derechos implica una acción social —aunque no se precisa de parte de quién— orientada a la creación de esas condiciones y no se limita al simple respeto de la libertad individual.

El artículo 2o. enuncia, en modo general, las obligaciones que los estados contraen, ante la comunidad internacional, por la ratificación del Pacto; son obligaciones de dos tipos, expresadas en sendos párrafos del artículo. El primer párrafo establece que cada estado

se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

El segundo párrafo establece que cada estado se compromete “a garantizar el ejercicio de los derechos” contenidos en el Pacto a toda persona sin discriminación alguna. Están en ese artículo claramente diferenciados dos contenidos obligacionales: el primero es “tomar medidas” para lograr “la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”, el segundo es “garantizar el ejercicio de los derechos”.

Para conocer mejor las obligaciones que genera el Pacto, conviene revisar su parte III (artículos 60.-15), en donde se mencionan concretamente los derechos protegidos y las obligaciones que asumen los estados.

Hay, por una parte, meras declaraciones por las que los estados “reconocen” la existencia y titularidad de ciertos derechos. Ahí reconocen el derecho a trabajar (artículo 60.1), el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias (artículo 70.), el derecho de toda persona a la seguridad social (artículo 90.), el derecho a un nivel de vida adecuado (artículo 11.1), a la protección contra el hambre (artículo 11.2), el derecho a la salud física y mental (artículo 12), el derecho a la educación (artículo 13.1), el derecho a participar de la vida cultural, del progreso científico y a la protección de los derechos de autor (artículo 15.1).

Por otra parte, hay frase en los artículos donde se precisan las obligaciones que contraen los estados, que ordinariamente empiezan con la afirmación de que los “estados parte en el presente Pacto se comprometen...”. Las obligaciones son básicamente de dos tipos: o “tomar medidas” para obtener ciertos fines, o “garantizar” el ejercicio de derechos, a lo cual se asimila “respetar” ciertas libertades. En la mayoría de los artículos se dice que la obligación del Estado es “tomar medidas”, en concreto para alguno de los siguientes fines: para que toda persona tenga trabajo (artículo 60.) bien remunerado y en condiciones adecuadas (artículo 70.), para proteger la familia, especialmente a las madres y los niños (artículo 10), para que toda persona tenga un nivel de vida adecuado (artículo 11.1), para mejorar la producción, conservación y distribución de alimentos (artículo 11.2), para que toda persona disfrute de salud física y mental (artículo 12), para que toda persona tenga acceso a la educación, y especialmente a la educación primaria gratuita (artículos 13 y 14), y a participar de los bienes de la cultura (artículo 15). En algunos otros artículos se señala que los estados se obligan a “garantizar” un derecho o a “respetar” una libertad; así el artículo 80. establece que los estados “se comprometen a garantizar” el derecho de toda persona a

fundar sindicatos, el de los sindicatos de formar confederaciones y funcionar autónomamente y el derecho de huelga; y los artículos 13.3 y 15.4 que se refieren, respectivamente, a “respetar la libertad” de los padres a definir la educación moral y religiosa que reciban sus hijos, y a “respetar la indispensable libertad” para la investigación científica y la creación artística.

Teniendo en cuenta que el artículo 2o. dice en términos generales que las obligaciones que derivan del Pacto son de tomar medidas o garantizar el ejercicio de los derechos, podría interpretarse que los artículos que hablan de “respetar” libertades o derechos se refieren en realidad a garantizar su ejercicio.

Se advierte que todos los artículos que reconocen expresamente un derecho señalan que la obligación del Estado es la de “tomar medidas”, salvo el derecho a la seguridad social (artículo 9o.), del cual no se expresa ninguna obligación de tomar medidas ni de respetar o garantizar. En cambio, los artículos que señalan la obligación de respetar o garantizar el ejercicio de derechos se refieren a derechos cuya titularidad también se reconoce en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Así, la obligación de respetar la libertad y autonomía sindical, el derecho de huelga, la libertad de los padres para elegir la educación moral y religiosa de sus hijos o la de los científico y artistas para investigar o crear, corresponden a derechos reconocidos en ese otro pacto (respectivamente, artículo 22.3 —que a su vez remite al Convenio relativo de la OIT—, y artículos 18.4 y 19.2). De esta observación, puede inferirse que los derechos que reconoce expresa y peculiarmente el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales son aquellos reconocidos exclusivamente en ese Pacto y que generan a cargo del Estado una obligación de “tomar medidas” para asegurar, como señala el artículo 2o., “su plena efectividad”.

En conclusión, el contenido peculiar de las obligaciones que asume un Estado al ratificar el Pacto, es “tomar medidas” de todo tipo, gubernativas, económicas, políticas, asistenciales o incluso legislativas, para “lograr”, como señala el mismo documento, “la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Se trata, por consiguiente de un tipo de obligación que en derecho privado se denomina obligación “de medios”, es decir una obligación de poner los medios adecuados para alcanzar un determinado resultado, que se distingue de la obligación de conseguir un resultado específico. La obligación, por ejemplo, que tiene el mandatario a quien se ha encargado comprar una casa, es una obligación

“de medios”, de poner todos los medios necesarios para comprarla, pero no responde si no logra comprar la casa; en cambio, la obligación del mutuario de pagar una cantidad de dinero es una obligación de “resultado” de modo que no se libera de responsabilidad mientras no pague toda la cantidad debida. De manera análoga, la obligación del Estado de tomar medidas para que toda persona tenga un empleo, no le obliga a proporcionarle empleo a toda persona, sino a poner los medios adecuados para ese fin.

La obligación de “tomar medidas” no se refiere a tomar algunas medidas determinadas específicamente, sino que se deja al arbitrio del Estado determinar cuáles en concreto va a implementar. Hay, sin embargo, un límite al albedrío del Estado que es la indicación de los fines a los que las medidas deben dirigirse. Tales fines son: que toda persona pueda tener un empleo bien remunerado en condiciones adecuadas (artículos 6o. y 7o.); la protección de la familia, la maternidad, la niñez y la juventud (artículo 10); que toda persona tenga un nivel de vida digno que incluya habitación, alimento y vestido adecuados (artículo 11); que toda persona tenga el más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12), acceso a la educación (artículo 1o.) y a participar en la cultura (artículo 15). En algunos casos, respecto de algunos de estos grandes fines, se precisan algunas objetivos a los que deben dirigirse especialmente las medidas que debe adoptar el Estado. Por ejemplo, respecto del fin de que toda persona pueda acceder a un empleo, se precisa que deberán tomarse medidas tendentes a la capacitación profesional, a lograr un desarrollo económico, social y cultural constante y a conseguir la ocupación plena; o respecto al fin de lograr un nivel de vida digno, se prevén medidas para asegurar la producción, conservación de alimentos. Se advierte que aun cuando se precisan objetivos más próximos para alcanzar los fines principales, queda siempre al arbitrio del Estado elegir las medidas concretas que crea convenientes para esos objetivos y fines. Hay una mayor precisión, en el ámbito de la educación, donde llega a afirmarse como obligatorio para los estados establecer un sistema de enseñanza primaria obligatoria, asequible a todos y gratuita, pero aún así queda a elección del Estado cómo implantar ese sistema, y qué significarán y cómo se harán efectivas la obligatoriedad, generalidad y gratuidad de la enseñanza.

Además de esta obligación positiva, de contenido variable, de tomar medidas para la consecución de ciertos fines, señala el Pacto otra obligación de carácter negativo en su artículo 5o.: abstenerse de cualquier actividad o acción “encaminada a la destrucción” o a la “limitación” injustificada de los “derechos” ahí reconocidos, es decir, que sea contraria o estorbe la consecución de los fines previstos.

#### IV. NATURALEZA DE LOS DERECHOS SOCIALES

##### 1. *Su contenido*

A partir de ese contenido obligacional, puede dilucidarse el contenido del derecho correspondiente. Si el Estado tiene una obligación de tomar medidas para que sea efectivo un “derecho”, quiere decir que esa obligación no es contrapartida de ese “derecho”, pues la obligación existe con independencia de que el derecho sea “efectivo”. Sería absurdo, por ejemplo, afirmar que el Estado no tiene el deber de tomar medidas para que cada persona tenga un nivel de vida digno, mientras no sea efectivo el derecho de todas las personas a nivel de vida digno. Por eso, el derecho que se contrapone a esa obligación del Estado de tomar medidas no es el de exigir el fin que los derechos enuncian, sino el de exigir que el Estado tome efectivamente esas medidas; por ejemplo, toda persona tiene derecho a exigir, conforme al Pacto, que el Estado tome medidas adecuadas para que todas las personas tengan acceso a los servicios de salud, pero no puede exigirle que ella tenga el más alto nivel posible de salud, o que tome medidas para que toda persona pueda encontrar un empleo, pero no puede exigirle que le dé un empleo, etcétera.

De acuerdo con lo anterior, los derechos sociales son pretensiones (aunque no siempre jurídicamente sancionadas) para que el Estado adopte determinadas políticas económicas y sociales encaminadas a ciertos fines primordiales. Por eso, en vez de hablar de un “derecho” al trabajo, a la educación, a un nivel de vida digno o a la salud, debe hablarse de un derecho a exigir la implantación de medidas adecuadas para conseguir esos fines. Lo que en el Pacto se denomina “derechos”, en realidad son los fines a que han de tender las medidas que debe adoptar el Estado.

Aclarado el contenido de los derechos sociales, al contraponerlos con las obligaciones que asumen los estados, conviene ahora precisar quiénes son los titulares de esos derechos y qué sanción reciben.

## 2. Titulares de los derechos sociales

Siendo el Pacto un tratado internacional, los titulares de los derechos y obligaciones que derivan del mismo son los propios estados parte del tratado. No hay duda que conforme al texto del mismo, los estados se obligan a tomar medidas (artículo 2o.), pero quién puede exigirles que las tomen. Sería absurdo afirmar que cada Estado parte puede exigir a los otros que tomen las medidas correspondientes, pues esto iría en contra del propio Pacto (artículo 1o.) y de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 1.2) que señalan como principio fundamental el derecho de autodeterminación de cada pueblo. Conforme al Pacto (artículo 16), los estados tienen el deber de informar al secretario general de la ONU, acerca de las medidas que hayan tomado, el cual remitirá los informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC). Éste, que ahora actúa por medio del comité especializado a que se hizo referencia arriba analiza los informes y puede pedir a organismos especializados de la propia ONU que elaboren otros informes sobre la situación de estos derechos en cualquier país. Los informes los remite a la Comisión de Derechos Humanos, la cual puede formular “recomendaciones” a los estados involucrados.<sup>13</sup>

De lo anterior se desprende que la titularidad del derecho a exigir que los estados adopten medidas corresponde, por una parte, a la comunidad internacional, que actúa por medio de los organismos de la ONU, ante los cuales los estados deben informar del cumplimiento de sus obligaciones.

Por otra parte, el Pacto señala la obligación de los estados (artículo 3o.) de “asegurar a los hombres y a las mujeres (se entiende nacionales del Estado) igual título a gozar de todos los derechos”, es decir, se les reconoce ser titulares de esos derechos. Consecuentemente, el Estado

<sup>13</sup> De acuerdo con la *Carta de la Organización de las Naciones Unidas*, artículo 62-2, el ECOSOC es quien tiene facultades “para hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos”, pero delega la formulación de la recomendación en la Comisión de Derechos Humanos.

también tiene la obligación (artículo 2.2) de “garantizar el ejercicio de los derechos” a toda persona nacional y de forma limitada a las personas o no nacionales (artículo 2.3). Esto quiere decir que la ratificación del Pacto genera a favor de los nacionales la titularidad de los derechos reconocidos en él, así como la protección de su ejercicio. Ciertamente que la medida en que esta titularidad a los nacionales sea efectivamente reconocida y protegida depende de las propias leyes internas de cada Estado, en especial de las relativas a la aplicación y jerarquía de los tratados en relación al orden jurídico nacional. Pero el efecto directo de esas disposiciones del Pacto es que los estados están obligados ante la comunidad internacional a reconocer la titularidad de los derechos a sus propios nacionales, y con ciertas limitaciones a los no nacionales. Por eso, también puede afirmarse que la titularidad de las personas sobre tales derechos está reconocida por la comunidad y el derecho internacional.

Quienes pueden exigir a los estados parte del Pacto que adopten las medidas adecuadas son, en síntesis, la comunidad internacional, por medio de sus organismos institucionales y de acuerdo con las disposiciones del Pacto, y los nacionales de cada Estado, en la medida y por los medios que disponga la legislación interna. Esto concuerda con los Principios de Limburgo que afirman que los estados son obligados ante la comunidad internacional y ante sus propios pueblos.<sup>14</sup>

### 3. Sanción por incumplimiento

El Estado que no cumple las obligaciones derivadas del Pacto es responsable, como se precisó arriba, ante la comunidad internacional y ante sus propios nacionales. ¿Qué recursos se tienen para enfrentar el incumplimiento de parte de un Estado?

La comunidad internacional solo puede ejercer presión diplomática, enviar personas para que conozcan e informen al comité de derechos económicos, sociales y culturales de la situación de tales derechos, y emitir “recomendaciones” a los estados para que actúen o dejen de actuar en determinada manera, recomendaciones que no tienen carácter jurídico y cuyo incumplimiento no genera ninguna responsabilidad jurídica ante la propia comunidad internacional.

14 *Supra*, nota 10.

Por las solas disposiciones del Pacto, los nacionales de algún Estado no tienen ningún recurso ante un organismo internacional para reclamar una reparación por el incumplimiento del Estado de sus obligaciones derivadas del Pacto. Ésta es una diferencia importante respecto de los derechos civiles y políticos, respecto de los cuales existe ya en vigor un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado en la misma sesión que se aprobaron los dos pactos de derechos humanos, en el cual se contempla la posibilidad de que las personas presenten reclamaciones, ante el Comité de Derechos Humanos de la ONU, por las violaciones que el Estado haya cometido a sus derechos humanos, es decir, por el incumplimiento de parte del Estado de su deber de respetar esos derechos. Actualmente existe una tendencia, como se dijo arriba, a procurar la aprobación de un protocolo facultativo semejante que dé a los nacionales la posibilidad de denunciar “violaciones” de los derechos sociales.

Conforme a la legislación interna, los nacionales podrán tener diversos recursos para exigir al Estado el cumplimiento de sus obligaciones en la medida y forma en que hayan sido asumidas por las leyes. Si, por ejemplo, para procurar vivienda a toda la población, el Estado crea un instituto que concentra recursos provenientes de los causantes y financia la construcción de vivienda popular, los ciudadanos podrán tener recursos previstos en esas leyes para que el Estado obtenga los recursos, haga un uso adecuado de ellos y distribuya adecuadamente las viviendas construidas; si la ley, por ejemplo, determina un procedimiento para la asignación de vivienda a personas en determinadas circunstancias, esas personas podrán tener un recurso particular para exigir, según disponga la ley, la asignación de una vivienda o el cumplimiento del procedimiento para asignarlas. Igualmente, si con el fin de garantizar un nivel de vida digno el Estado establece un sistema de seguro de desempleo, las personas que se encuentren en la situación prevista en la ley tendrán un recurso para exigir que el Estado les pague mensualmente la pensión prevista. Pero, insisto, estos recursos no se derivan del Pacto, sino de la legislación interna.

En conclusión, puede afirmarse que el incumplimiento por parte de un Estado de las obligaciones que asume en el Pacto no tiene más sanción que la presión diplomática, que para países económica o políticamente débiles puede ser determinante, pero no es una sanción jurídica. Los

agraviados por el incumplimiento no pueden acudir ante un tribunal independiente ni ante un organismo cuasijurisdiccional o administrativo (como un comité) que pueda declarar el incumplimiento de las obligaciones y establecer una reparación y castigo o pena por ello.

Esto, en mi opinión, demuestra que las obligaciones derivadas del Pacto no son obligaciones jurídicas, y que los derechos derivados de éste, aun entendidos como derechos a exigir al Estado que tome las medidas adecuadas, tampoco son derechos en sentido jurídico. Sin embargo, ello no quiere decir que el Pacto sea inútil, pues puede admitirse que las obligaciones que asumen los estados partes, aunque no tengan sanción jurídica, son verdaderos deberes de carácter político o solidario, como se propone más adelante, y el Pacto ha sido y es un instrumento importante para su reconocimiento y difusión.

Cuando se afirma<sup>15</sup> que los derechos sociales han de ser entendidos en el sentido específico de derechos a exigir del Estado una prestación determinada, como una renta, una vivienda o acceso a una escuela, y que han de estar protegidos con un recurso judicial o administrativo, la afirmación solo tiene sentido si se contemplan estos derechos, no desde la perspectiva de las disposiciones del Pacto, sino desde la perspectiva de una determinada legislación interna que ha establecido precisamente las prestaciones que las personas pueden exigir y los recursos para exigir su cumplimiento efectivo.

## V. APRECIACIÓN CRÍTICA DE LA EVOLUCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

La tendencia actual de la evolución internacional de los derechos sociales, como se vio arriba en el epígrafe 1, es en el sentido de alcanzar un protocolo facultativo que permita a las personas presentar quejas por violaciones de sus derechos sociales, ante un órgano especializado —administrativo o judicial— que pueda dictar resoluciones que sean jurídicamente vinculantes para los estados. Se tiende, en otras palabras, a su positivización o judicialización para que de esta manera tengan los mismos mecanismos de protección que los derechos civiles y políticos.

<sup>15</sup> Por ejemplo, Peces-Barba, G., “Los derechos económicos, sociales y culturales: su génesis y su concepto”, *Derechos y libertades*, 6 de febrero de 1988, p. 28.

A la vista del análisis sobre el contenido de los derechos sociales, me parece que tal evolución no significaría un avance desde el punto de vista de la realización de los fines sociales que implican tales derechos. Si se supusiera, en contra de las conclusiones del análisis previo sobre el contenido de los derechos sociales, que los derechos sociales son derechos a una prestación específica, por ejemplo, a exigir un trabajo o un nivel de salud, la positivización de estos derechos significaría darle a toda persona una acción o recurso para exigir del Estado dichas prestaciones, lo cual es absurdo.

Si se entendiera, como se ha propuesto, que el derecho consiste en exigir al Estado que tome medidas adecuadas para los fines sociales o que no tome medidas contrarias a ellos, se daría a todas las personas un recurso contra el Estado para exigirle que asuma esas medidas, pero esto no parece provechoso por varias razones. En primer lugar, cualquier Estado puede argumentar que toma medidas favorables a elevar el nivel de vida de la población, aumentar el empleo o el nivel de salud. En segundo lugar, el juicio sobre cuál sea la medida adecuada para alcanzar determinado fin, en una cierta realidad social, es muy difícil, por la misma complejidad de la realidad social y por la variedad de alternativas que en cada caso puedan existir, de modo que exigir responsabilidad al Estado porque no tomó una medida “adecuada” sería muy problemático y tendría que suponerse, lo cual es demasiado suponer, que el órgano que juzgó que la medida no era adecuada tiene la capacidad técnica y el conocimiento de la realidad social suficiente para decidir cuál era la medida adecuada. Finalmente, el juicio sobre las medidas que tome o no tome el Estado implica un juicio sobre su política interna de desarrollo económico y social, y si tal juicio va a tener efectos jurídicos implicaría una violación al principio fundamental de la ONU de la libre autodeterminación de los pueblos. Desde el punto de vista de la posición política del gobierno frente a su propio pueblo, dar a los nacionales un recurso para demandar al Estado, ante un organismo internacional, por incumplimiento de su obligación de tomar medidas adecuadas, significaría dejarlo en una posición muy vulnerable, ya que cualquier persona, empresa o grupo que viera lesionado su interés económico por alguna medida económica, social o fiscal adoptada por el Estado podría demandarlo alegando que no fue una medida “adecuada”.

La positivización de los derechos sociales tendría además el efecto de dificultar la consecución de los fines sociales que implican, pues con ella se dejaría establecido que el Estado es el único responsable de la consecución de dichos fines. Bajo esta perspectiva, que es la que actualmente priva, el Estado podría ser demandado, por ejemplo, por no tomar medidas adecuadas para favorecer el empleo, pero las empresas podrían despedir trabajadores sin ninguna responsabilidad; o el Estado podría ser demandado porque no hay suficientes servicios de salud, pero las personas ricas podrían gastar su dinero en cosas superfluas sin preocuparse de la salud de sus compatriotas; o el Estado podría ser demandado por no favorecer la educación popular, pero los sindicatos podrían emplear sus recursos en actividades políticas desentendiéndose de la educación de sus agremiados, etcétera.

La existencia del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y su ratificación por tantos países, me parece que es una aportación importante para el desarrollo económico y social de cada nación y para la mejor convivencia entre las naciones, en tanto que señala los fines esenciales a que ha de tender la política social en todas las naciones así como la política de cooperación internacional. No me parece que pueda dudarse que los fines esenciales de toda la cooperación social, en cada nación y en el orden internacional, son los que prevé el Pacto: que toda persona tenga un nivel de vida digno que incluya casa, alimentación y vestido; que toda persona tenga un trabajo bien remunerado; que toda persona tenga la mejor salud física y mental posible; que toda persona tenga acceso a la educación y a los bienes de la cultura, y que se proteja especialmente la familia como el ámbito natural de crecimiento y desarrollo de las personas.

Estando claros los fines, la cuestión es elegir los medios adecuados para conseguirlos. La positivización o judicialización de los derechos sociales no me parece que sea un medio adecuado, por las razones arriba mencionadas, sin embargo, no se me oculta que es conveniente que se entienda que los estados tienen el deber de conseguirlos, lo mismo que todos los demás grupos sociales (empresas, sindicatos, partidos políticos, asociaciones, etcétera) y aun las personas mismas, y que existan mecanismos o instituciones que puedan exigir responsabilidad por el incumplimiento de ese deber. Para ello me parece conveniente proponer que los derechos sociales se entiendan como deberes universales de solidaridad.

## VI. LOS DERECHOS SOCIALES COMO DEBERES DE SOLIDARIDAD

Cualquier forma de vida comunitaria entre personas se instaura y organiza en relación a un fin que todos quieren y cuya consecución beneficia a todos. Esto sucede en las familias, en las empresas, sindicatos, partidos políticos, en todo tipo de asociaciones y especialmente en la nación y en la comunidad de naciones. En la nación, la cooperación, es decir toda la acción social, ha de dirigirse al beneficio de los grupos que integran la nación, y por medio de ellos al beneficio de todas las personas. La comunidad internacional tiene como fin propio promover no solo la paz entre las naciones, sino el desarrollo de cada una de ellas, y por medio de ellas el beneficio de los grupos y personas que integran cada nación. Como se mencionó arriba, los llamados “derechos” en el Pacto no son más que una concreción, muy acertada, de ese fin común de cada nación en particular y de la comunidad de naciones en conjunto.

Cuando se consideran que los llamados “derechos” sociales reconocidos en el Pacto no son más que fines esenciales de cualquier comunidad nacional y de la comunidad de naciones en su conjunto, se puede entender que toda persona o grupo social tiene el deber de colaborar a la consecución de esos fines, que son los que dan razón y sentido a la convivencia social. Este deber de colaborar con el fin del grupo, del cual nadie (grupo o persona) queda exceptuado, es el deber político por excelencia, el deber de solidaridad. Es un deber que deriva naturalmente de la misma vida en común, que no puede constituirse sino es en razón de un fin que todos quieren, a cuya consecución todos colaboran y de la cual todos se benefician. Los deberes concretos que derivan de la solidaridad pueden o no estar judicial o legalmente sancionados y, en consecuencia, generar o no los respectivos derechos.

### 1. *El deber de solidaridad*

El deber de solidaridad se da en dos direcciones. Por una parte, es el deber de todos los miembros, sin excepción, de aportar con su actividad y bienes a la consecución del fin común; es lo que podría llamarse el deber de solidaridad de los miembros con el grupo. Por otra parte, es el deber del grupo, que cumple por medio de sus gobernantes, de redistribuir justamente los beneficios alcanzados entre todos los miembros.

bros del grupo; deber que puede llamarse solidaridad del grupo con sus miembros.

El deber general de solidaridad de los miembros con el grupo se va especificando en una multitud de conductas concretas (o deberes) que los miembros han de realizar en favor del grupo, que van desde pagar impuestos hasta dar espontánea y gratuitamente trabajo o bienes en favor de actividades que promueven el bien del grupo. Por la importancia que tienen algunos de estos deberes para la vida del grupo, suelen algunos de ellos estar sancionados jurídicamente, de modo que su incumplimiento da lugar a un recurso contra la persona que los incumple; por ejemplo, el deber de pagar impuestos, o de prestar servicio militar o servicios electorales en favor de la nación, que suelen estar sancionados en las Constituciones políticas. Pero el deber de solidaridad no se agota en el cumplimiento de las conductas jurídicamente sancionadas, ya que hay muchas otras conductas debidas por solidaridad, aunque no son jurídicamente exigibles, como el deber de los propietarios de bienes de producción de usar de sus bienes de modo que beneficien al bien del grupo, o el deber de los ricos de dar dinero para obras de beneficio social, o el deber de todos los miembros de una mayor colaboración y comunicación de bienes en casos de desastres naturales.

El deber de solidaridad del grupo con sus miembros se especifica de la misma manera en una multitud de deberes concretos, lo cuales, dado el actual sistema de gobierno conforme a las leyes, están (o deben estar) previstos en la legislación. Así, el deber de gastar los ingresos públicos conforme a un presupuesto aprobado, el de fijar los impuestos conforme a criterios de equidad y proporcionalidad, el de aprobar un presupuesto con criterio de redistribución del ingreso, que favorezca especialmente a los más necesitados; o bien deberes más concretos, como el de pagar pensiones de enfermedad, vejez o cesantía en determinadas circunstancias a ciertas personas, el de asignar viviendas o créditos para vivienda entre ciertas personas y conforme a un determinado procedimiento, etcétera.

## *2. Los derechos sociales como deberes de solidaridad*

Vistos los derechos sociales desde la perspectiva del deber de solidaridad se advierte, en primer lugar, que constituyen a) deberes a cargo de la nación respecto de los miembros (personas y grupos), pero también;

b) deberes a cargo de todos los miembros con la nación, y que así mismo generan; c) deberes que tienen las naciones respecto de la comunidad internacional, y d) deberes que tiene la comunidad internacional respecto de las naciones. Se supera así la visión estrecha de que son deberes cuyo cumplimiento compete exclusiva o preponderantemente al Estado en favor de la multitud de individuos.

Esta amplitud está considerada en el propio Pacto, cuyo preámbulo dice que todos los estados que han firmado la Carta de Organización de las Naciones Unidas han asumido la “obligación de promover” el respeto universal y efectivo de los derechos humanos, pero también que “el individuo... está obligado a promover la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este pacto”. E igualmente en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, cuyo artículo 2-3 dice que entre los propósitos de la organización está el “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social cultural o humanitario y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos...”.

- a) El deber que conforme al Pacto tienen los estados de tomar las medidas adecuadas para alcanzar los fines sociales, se contempla desde la perspectiva de la solidaridad, como el deber político por excelencia en cuyo cumplimiento está la razón de ser de la organización política. Visto así, se entiende que aunque se concreta en una multitud de deberes que deben cumplir los gobernantes y cuyo incumplimiento genera sanciones administrativas o penales previstas en las leyes, no se agota en el cumplimiento formal y exacto de lo que señalan las leyes, porque está en el interés de la comunidad la consecución efectiva de esos fines.

Como no basta que el Estado observe las leyes que concretan sus deberes de solidaridad, puesto que la comunidad espera el progreso en relación a los fines esenciales, se sanciona el incumplimiento del Estado en este aspecto también con una sanción política, como la crítica en los medios de comunicación, el voto de castigo en las elecciones e incluso la resistencia al cumplimiento de las leyes y decretos que expida. Hay casos de incumplimiento en que se aplican ambas sanciones, por ejemplo, los gobernantes a quienes se demuestra malversación de fondos públicos

reciben, además de la sanción penal que corresponda, el voto de castigo o el repudio en la opinión pública. Pero hay casos en los que el incumplimiento solo puede castigarse políticamente, por ejemplo, un gobierno puede haber cumplido el deber de tomar medidas para promover la construcción de vivienda de bajo precio, pero puede someterse a crítica el contenido de las medidas que ha tomado, su congruencia con la política económica o con las condiciones sociales prevalecientes, o su manera de implementarlas.

En cada nación debe establecerse un sistema de mecanismos legales y judiciales para que los gobernantes cumplan con el deber esencial de solidaridad, pero que coexista y se complemente con un sistema de sanciones políticas. Es absurdo, pues sería impracticable, pretender que todos los deberes del gobierno tuvieran sanción jurídica, pues no habría jueces suficientes para conocer todos los posibles casos y, lo que es más grave, se pretendería eliminar la críticas del contenido de los actos del gobierno bajo el pretexto de que son actos que cumplen con las formalidades legales.

Bajo esta perspectiva, todas las instituciones que forman parte del Estado, incluyendo empresas paraestatales y organismos públicos autónomos, han de dirigir sus actividades, en la medida de sus facultades y recursos, al logro de los fines de solidaridad contemplados en los derechos sociales.

Lo mismo cabe decir de los partidos políticos, que aunque sean independientes del gobierno, cumplen una función pública de colaboración con el gobierno y la dirección política de la nación. Los deberes de solidaridad reconocidos en el Pacto no pueden faltar en el programa político de cualquier partido. Constituyen dichos deberes un mínimo esencial de objetivos comunes a todas las naciones y por ende a todos los partidos. Sería absurdo, por ejemplo, plantear la discusión partidista en si el procurar un nivel de vida digno a toda persona es o no un objetivo de la política y el gobierno; la discusión se referirá no a los fines, que ya están definidos en el Pacto, sino a los medios para conseguirlos, en lo cual cabe una gran variedad de opiniones.

- b) Al considerar los derechos sociales como fines de la cooperación social, se entiende que todos los integrantes de una nación, personas y grupos, tienen el deber de aportar su contribución

específica a tales fines. Esto no es ajeno al Pacto, ya que aunque no hay un artículo que señale obligaciones positivas de los individuos, su Preámbulo dice que “el individuo... está obligado a promover la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto”, y su artículo 5-1 sí señala que ningún “grupo o individuo” puede actuar lícitamente en contra de los derechos sociales.

El deber solidario de todos los miembros por contribuir a los fines sociales se concreta, por una parte, en conductas específicas definidas por las leyes y que tienen una adecuada sanción administrativa o judicial. La inclusión de estos deberes de solidaridad en las leyes es una cuestión de oportunidad histórica y política, aunque hay algunos, como el deber de pagar impuestos, que casi siempre tiene sanción legal. Hay otros que han estado en las leyes, pero ahora no, como el deber de los inversionistas extranjeros de cumplir ciertos requisitos de desempeño en el país que recibe la inversión, y que hoy se piensa que no debe estar en las leyes, sobre todo en los países que requieren con más urgencia la inversión extranjera, para que no se consideren tales requisitos como una desventaja para invertir en ese país. Hay otros, antes no contemplados en las leyes y que ahora comienzan a figurar en ellas, como los relativos al cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales.

Pero, al igual que el deber de solidaridad del gobierno, no se agota en lo definido en las leyes, el deber de los miembros tampoco. Hay muchas conductas que la solidaridad exige y que no se definen como deberes jurídicamente sancionados, como el deber de la persona de orientar su trabajo profesional como un servicio a la comunidad, el de las empresas de contribuir a la generación de puestos de trabajo, el de los sindicatos de no lesionar la economía nacional con pretensiones excesivas, o el de los dueños del dinero de reinvertirlo principalmente en el país donde lo ganaron, etcétera. El incumplimiento por parte de los miembros de estos deberes de solidaridad no definidos en las leyes debe ser sancionado, lo mismo que el incumplimiento por el gobierno de sus deberes de solidaridad, de manera política, en forma de crítica en los medios de comunicación, rechazo social, descrédito, negativa a colaborar con ellos o a consumir sus productos o servicios.

La definición de los derechos sociales reconocidos en el Pacto como deberes de solidaridad facilita la crítica de los comportamientos no solidarios de los miembros, en tanto que aparecen como violaciones a reglas de conducta que se practican y observan (o deben observarse) en todas las naciones. Esto es hoy especialmente necesario respecto de las empresas transnacionales que, por el poder económico que detentan, difícilmente pueden ser sancionadas adecuadamente por las potestades políticas, con las cuales suelen estar estrecha y ocultamente relacionadas. El Pacto constituye así un argumento importante para promover, a nivel internacional, la formulación y aplicación de reglas jurídicamente vinculantes para las empresas transnacionales (o “códigos de conducta”) orientadas, por una parte a evitar por parte de ellas comportamientos que contradicen u obstaculizan el logro de esos fines sociales, como la especulación financiera, y por la otra a procurar su cooperación para la consecución de los fines sociales, por ejemplo, fomentando la creación de puestos de trabajo. Desde una perspectiva solidaria, la empresa aparece no como un mecanismo para obtener un lucro y repartirlo entre los socios, sino además como encargado de proveer bienes o servicios y puestos de trabajo.

El reconocimiento de los derechos sociales como deberes de solidaridad también sirve para que cada persona perciba el deber de esforzarse ella misma por obtener aquellos bienes que representan los derechos sociales. Se supera así la visión paternalista de que los individuos han de esperar que el Estado remedie sus necesidades y que a ellas les basta con “exigir” el cumplimiento de sus derechos. El procurarse un nivel de vida digno para uno y su familia, por ejemplo, no es solo deber del Estado o de los grupos sociales, sino también de la misma persona. Desde esta perspectiva, constituye una falta de solidaridad que una persona procure un apoyo para obtener un bien, por ejemplo, una beca de estudios, cuando no tiene necesidad de recibir tal apoyo.

- c) Comprende también deberes de la nación respecto de la comunidad internacional. En primer lugar, el deber de las naciones, al cual ya se hizo referencia antes, de informar a la comunidad de naciones, representados por sus organismos especializados, sobre la situación de los derechos sociales y de escuchar las recomendaciones que les hagan dichos organismos. Es un deber que no tiene sanción jurídica, sino solo una sanción política

internacional, que se concreta en presión diplomática, exclusión de programas de ayuda o de beneficios de programas e instituciones internacionales. El fundamento de este deber es el hecho de que el Estado que procura adecuadamente el cumplimiento de los fines sociales, no solamente beneficia a sus nacionales, sino también a la comunidad de naciones.

También comprende el deber, previsto en el artículo 2-1 del Pacto, así como en el artículo 1-3 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, de adoptar medidas para la asistencia y cooperación internacional para el logro de los mismos fines. Es en otras palabras, el deber de todas las naciones, pero especialmente de las más desarrolladas, de cooperar efectivamente con las demás para alcanzar los fines representados en los derechos sociales.

- d) Pero es también un deber de la comunidad internacional respecto de cada una de las naciones. Esto se encuentra previsto de modo general en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (artículo 2-3), ya que entre los objetivos de la organización se cuenta, además del procurar la solución pacífica de las controversias, fomentar la cooperación para el desarrollo entre todas las naciones. Desde esta perspectiva de los derechos sociales como deberes de solidaridad se entendería que todos los programas e instituciones internacionales han de colaborar con los fines representados por esos derechos, de suerte que los programas de asistencia humanitaria, de financiamiento, las políticas monetarias del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional han de considerarse como instrumentos o “medidas” —siguiendo la terminología del Pacto— para la consecución de dichos fines.

Considerando la realidad actual de la globalización, que significa la mayor interdependencia económica y política de las naciones, y el impacto que a nivel nacional tienen los programas y políticas internacionales implementadas por los organismos de Naciones Unidas, se tiene que reconocer que la consecución en cada nación de los fines que representan los derechos sociales eso no es posible si no la facilitan las po-

líticas internacionales. En esto me parece muy acertada la opinión de Diego García Sayán, quien afirma que los derechos sociales deben estar presentes en el diseño e implantación de las políticas internacionales de financiamiento y desarrollo a escala regional y mundial, y que inclusive cabría pensar en un organismo, especie de *ombudsman*, que vigile las políticas y prácticas de los organismos internacionales.<sup>16</sup>

## VII. EPÍLOGO: HACIA UNA CULTURA DE LA SOLIDARIDAD

La consideración de los derechos sociales como deberes de solidaridad lleva a concluir que todas las personas, grupos, naciones y la misma comunidad internacional tienen el deber de cumplirlos, lo cual supera la visión estrecha de que el Estado es el único responsable de su cumplimiento y además permite organizar mejor la cooperación nacional e internacional necesaria para alcanzar los fines que representan. Bajo esta perspectiva, los derechos sociales no son solamente un instrumento de crítica de la acción del gobierno, sino también un medio que orienta las decisiones y políticas del gobierno, de las personas, de los grupos y de la misma comunidad de naciones.

Dicha perspectiva no está reñida con la posibilidad de que existan acciones judiciales y recursos administrativos para que las personas o grupos puedan exigir el cumplimiento de dichos deberes. Es conveniente y deseable que esto se dé en el orden nacional, de modo que los ciudadanos tengan, en determinados supuestos, acciones y recursos específicos ante los gobiernos, pero no parece conveniente en el ámbito internacional porque la posibilidad de exigir coactivamente de los gobiernos nacionales que implemente determinadas medidas de política económica o social atentaría contra el principio fundamental de la libre autodeterminación de los pueblos.

Al entenderse los derechos sociales como deberes de solidaridad, se admite la conveniencia de formas no jurídicas (ni judiciales ni administrativas) de sancionar su incumplimiento, como son la presión diplomática, el voto de castigo, la crítica de la opinión pública o la crítica de

<sup>16</sup> García-Sayán, Diego, “Nuevas sendas para los derechos económicos, sociales y culturales”, *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, núm. 55, diciembre de 1995, p. 60.

organismos especializados y de reconocida autoridad en la materia. Es conveniente que, además de las sanciones jurídicas en los casos que sea posible y eficaz, exista este otro tipo de sanción, que puede denominarse sanción “política” ya que supone un rechazo de la comunidad organizada, cuyo peso puede ser fuerte y a veces mayor que el de una sanción jurídica.

Para que tal sanción “política” sea eficaz se requiere de la existencia de una cultura de la solidaridad, es decir, de la existencia de convicciones y prácticas efectivas de solidaridad arraigadas en la población, presentes en el sistema educativo y en la opinión pública. Sin esta cultura, es totalmente ingenuo esperar que las sanciones jurídicas, por sí mismas, lograr generar las conductas solidarias necesarias para que toda persona tenga un nivel de vida digno, un trabajo, la mayor salud posible, acceso a la educación y la cultura y un ambiente familiar adecuado.