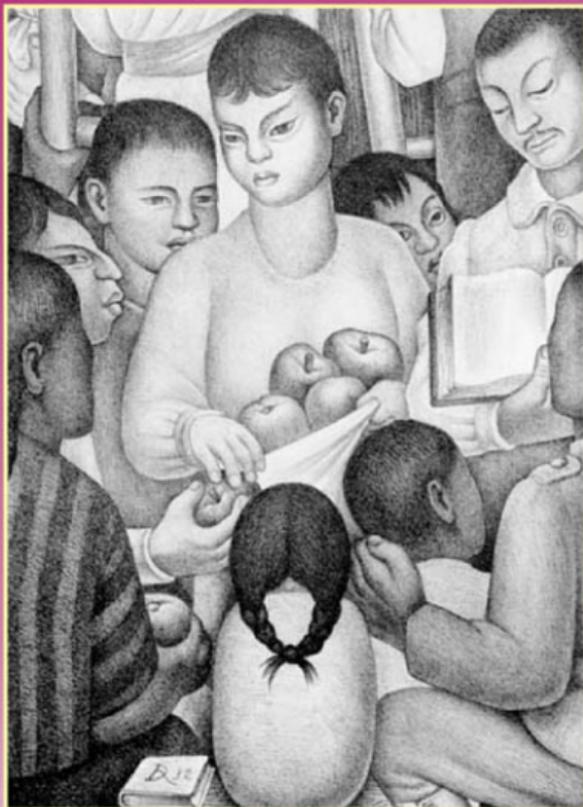


LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA

DEL INVENTO A LA HERRAMIENTA

Alicia Ely Yamin (coordinadora)



IDRC  CRDI


APRODEH

PLAZA Y VALDES
P Y V
EDITORES

Derechos económicos, sociales
y culturales en América Latina

Del invento a la herramienta

This page intentionally left blank

Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina

Del invento a la herramienta

Alicia Ely Yamin
(coordinadora)



Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo
Ottawa • Dakar • El Cairo • Montevideo • Nairobi • Nueva Delhi • Singapur



1

La perspectiva histórica del aporte latinoamericano al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales

Paolo G. Carozza

El nacimiento del concepto de *derechos humanos* a principios del siglo XVI en América Latina marca, hasta cierto punto, el origen de ese concepto en términos globales.¹ Para responder a los graves problemas éticos que presentaban tanto el estudio como las actividades por emprender respecto de las poblaciones nativas, filósofos, teólogos y defensores de derechos se dedicaron, por primera vez, a desarrollar un concepto y un discurso que abarcaran los derechos subjetivos universales, tomando como base la dignidad del hombre y la unidad de la familia humana. En esta interpretación de las condiciones necesarias para hacer realidad la idea de dignidad y libertad humanas, desde el comienzo se tomaron en cuenta intereses sociales, económicos y culturales. Esta característica de la tradición latinoamericana de los derechos humanos resurgió con gran repercusión durante la primera mitad del siglo XX, en el discurso regional sobre derechos, y aportó la interpretación teórica de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que es propia de los derechos humanos universales y que es, asimismo, importante en este campo. El desarrollo y la renovación de la teoría y práctica de los DESC hoy podrían fortalecerse e inspirarse en este pasado común. En consecuencia, el objeto de este ensayo es identificar, en el contexto histórico, rasgos latinoamericanos propios que sirvan

¹ Ver Paolo G. Carozza, "From Conquest to Constitutions: Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights", *Hum. Rts. Q.*, 25, 2003, p. 281.

para comprender la base y el alcance de los derechos humanos desde sus orígenes hasta la Convención Americana sobre Derechos Humanos inclusive, como primer paso para robustecer el esfuerzo actual por hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina.

Las primeras marcas de la tradición latinoamericana de los derechos humanos

El concepto y el discurso modernos con referencia a los derechos humanos encuentran su más temprana expresión en América Latina en el pensamiento y la defensa que expone Bartolomé de las Casas, en el siglo XVI,² llamando de esa forma la atención sobre los mismos. En su incansable esfuerzo por combatir las injusticias que azotaban a los nativos de las Américas, Las Casas expuso su extraordinaria apolo-gía de la unidad de la raza humana en estos términos: “Todas las razas están compuestas por hombres y sólo una definición los abarca a todos y a cada uno, y es que son seres racionales. Todos tienen capacidad, voluntad y libertad de elección, y todos están hechos a imagen y semejanza de Dios... Por consiguiente, la raza humana es una sola”.³

Esta afirmación fue el punto de partida de un marco conceptual y un discurso determinantes para expresar coherentemente los requisitos de la justicia en términos de *derechos* subjetivos.⁴ Constituyó un significativo avance de la tradición tomista del derecho natural en la que se formó Las Casas, porque los académicos que lo precedieron generalmente se referían al “derecho natural” como una característica del orden moral universal, pero no a los “derechos naturales” como requisitos de la justicia a la que cada individuo tenía derecho.⁵ Las Casas cubrió ese vacío, aplicando

² *Ibidem*, pp. 289-296.

³ Bartolomé de las Casas, *Apologetic History, 3-Obras escogidas*, pp. 165-166, seleccionado en George Sanderlin (editor), *Witness: Writings of Bartolomé de Las Casas*, 1971, pp. 174-175 [en adelante, *Witness*].

⁴ Ver Brian Tierney, *The Idea of Natural Rights: Studies on Natural Rights, Natural Law and Church Law, 1150-1625*, 1997, p. 276. (Obsérvese que cuando uno abre un libro de Las Casas [...], en cualquier parte encontrará, al cabo de unas páginas, referencias específicas a los derechos de los indios).

⁵ Entre los especialistas en derecho natural priva un profundo desacuerdo sobre si el concepto de derechos naturales se debe considerar una continuación o una separación del pensamiento de Santo Tomás de Aquino. Ver las generalidades en Tierney, *supra*; Jean Porter, “From Natural Law to Human Rights: Or, Why Rights Talk Matters”, *J.L. & Rel.*, 14, 1999-2000, p. 77.

sus conocimientos de derecho canónico para combinar el discurso jurídico de los derechos subjetivos con la filosofía tomista del derecho natural.⁶

En términos más específicos, ese concepto de los derechos tenía diversas características propias que más adelante sirvieron para dar forma a la tradición latinoamericana de los derechos humanos. Primera característica: el argumento de Las Casas sobre los derechos de los nativos siempre se basaba en los principios primitivos de la unidad entre los hombres y la unidad de la familia.⁷ A su vez, afirmó profundamente la igualdad de todos los seres humanos⁸ y colocó el concepto de los derechos en un plano universal, sin duda alguna, con la consiguiente reivindicación de la igualdad de derechos no sólo de los europeos sino también de los pueblos indígenas.⁹ Segunda característica: Las Casas subrayó que el rasgo humano esencial de los pueblos nativos era la libertad con la que habían sido criados.¹⁰ Sin embargo, su noción de liber-

⁶ Tierney, nota *supra*, pp. 272-287. (Obsérvese que el “logro fundamental” de Las Casas, desde el punto de vista teórico, fue la incorporación deliberada de una doctrina jurídica de derechos naturales a las enseñanzas del derecho natural de Aquino).

⁷ Ver Mauricio Beuchot, *Los fundamentos de los derechos humanos en Bartolomé de las Casas*, 1994, pp. 32-36.

⁸ Gustavo Gutiérrez se refiere a la igualdad como “uno de los temas más importantes para Las Casas”, Gustavo Gutiérrez, *Las Casas*, p. 356; (Robert R. Barr [traductor], 1993).

⁹ Cf. Mauricio Beuchot, “Bartolomé de las Casas, el humanismo indígena y los derechos humanos”, en *6 Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, 37, 1994, pp. 37-39 (donde se subraya la universalidad de los derechos en el pensamiento de Las Casas). Quizá se debería señalar que impera una controversia sobre si la posición de Las Casas era realmente tan universal como parece, teniendo en cuenta su aceptación inicial de la esclavitud en África. Si bien la práctica de la esclavitud en África no era un tema de interés esencial para Las Casas, no cabe duda de que, en sus primeros escritos, toleraba e, indirectamente, defendía el uso de esclavos africanos. El significado complejo de esta posición se debe entender, en principio, como una función de la doctrina de guerra predominante de esa época, y no parece reflejar una posición discriminatoria del africano en relación con el americano nativo. En todo caso, y más importante aún, es que más adelante Las Casas se arrepintió de este grave error y lo reparó. Al hacerlo, se convirtió en uno de los primeros pensadores y defensores que cuestionaron la esclavitud africana. Ver las generalidades en Juan Friede y Benjamin Keen (editores), *Bartolomé de Las Casas in History: Toward and Understanding of the Man and His Work*, 1971.

¹⁰ Ver, por ejemplo, Bartolomé de Las Casas, *Dos Tratados*, pp. 741-759, en Francis Patrick Sullivan, S.J. (editor y traductor), *Indian Freedom: The Cause of Bartolomé de Las Casas, 1484-1566: A Reader*, 1995, pp. 240-247 (donde se presenta la noción de la libertad, de Las Casas, en el noveno de 20 argumentos que expuso contra el sistema de *encomienda*). El tratado anterior de Las Casas, titulado *On the Only Way of Attracting All Peoples to the True Religion*, dedicado a condenar la conversión forzosa al cristianismo perpetrada por medios militares contra los indios, constituye una apelación extendida de la libertad de los pueblos indígenas (Helen Rand Parish (editora), Francis Patrick Sullivan, S.J. (traductor), *Bartolomé de Las Casas, The Only Way*, 1992; selección de pasajes en *Indian Freedom, supra*, pp. 200-221; *Witness, supra*, pp. 137-142).

taad comprendía más que la simple libertad individualista. Las Casas parte de una noción aristotélica tomista de sociabilidad natural del hombre; de ahí que para él la libertad del individuo tuviera sus raíces en las creencias, las prácticas y la autoridad de la comunidad, y se manifestara a través de ellas.¹¹

Estas características de la primera teoría latinoamericana de derechos humanos tienen consecuencias muy importantes en lo que más adelante la historia recogería como una teoría de los derechos económicos, sociales y culturales. Las nociones de Las Casas de igualdad, universalidad y libertad le permitieron elaborar un concepto de derechos humanos que integra el reconocimiento de los derechos individuales al de los derechos sociales o colectivos, y también percibir a los americanos nativos como individuos y como pueblo o comunidad.¹² Por ejemplo, su interés por los derechos de los pueblos indígenas tenía como objetivo principal la defensa del trabajo en libertad: luchó vigorosamente por poner fin al sistema de *encomienda*.¹³ Y lo que es aún más significativo, sus propuestas en la búsqueda de alternativas a la *encomienda* tenían muy en cuenta la vida en la comunidad, el cuidado de la salud de todos los individuos y las condiciones de trabajo.¹⁴ En términos más generales, para conocer a fondo la relación integral entre dignidad, libertad y comunidad, Las Casas se nutrió detallada y profundamente de un estudio de las costumbres y prácticas de las poblaciones nativas que iba conociendo.¹⁵ Desde la perspectiva del discurso moderno sobre los derechos humanos, su defensa de la libertad de los indios, basada en un profundo conocimiento de los valores y creencias que ellos tenían, contiene poderosos argu-

¹¹ Ver Beuchot, nota *supra*, pp. 35 y 55.

¹² *Ibidem*, p. 272.

¹³ Mediante el sistema de *encomienda*, los colonizadores españoles recibían parcelas de tierra y el derecho a usufructuar el trabajo forzado de esclavos, a cambio de la promesa de instruirlos en la fe católica. Los argumentos de Las Casas contrarios a la *encomienda* y el relato sensacionalista de las prácticas crueles y neofeudales de los *conquistadores*, recogidos en su *History of the Indies*, convencieron a Carlos V de que promulgara las Nuevas Leyes, en 1542. Si bien la implementación y el cumplimiento de las Nuevas Leyes fue casi impracticable desde el principio, supuestamente garantizaban que no se esclavizara a más indios, y su propósito era quitar las *encomiendas* a los funcionarios.

¹⁴ Ver Bartolomé de las Casas, *Memorial Concerning Remedies for the Indies*, seleccionado en *Witness*, nota *supra*, pp. 132-136.

¹⁵ Gutiérrez, nota *supra*, p. 191. Ha realizado “un esfuerzo supremo para comprender desde lo profundo el comportamiento y los valores de los pueblos nativos”. Tomando los criterios propuestos por Aristóteles como medidas de la civilización, con gran sensibilidad compara detalladamente las culturas inca y azteca con las de las antiguas Grecia y Roma. Su trabajo se ha descrito como uno de los primeros ejemplos de etnología comparada. Ver Anthony Pagden, *The Fall of Natural Man: The American Indian and the Origins of Comparative Ethnology*, 1982, pp. 119-145. Ver también Beuchot, nota *supra*, p. 37.

mentos que aúnan lo que hoy consideraríamos una defensa de la integridad cultural con la autodeterminación de estas poblaciones.¹⁶ En realidad, Las Casas se afianzó tanto en su posición que llegó a defender la tolerancia del sacrificio humano que practicaban algunas poblaciones nativas.¹⁷ No parecía analizar sistemáticamente cómo estos aspectos generales, referidos (como en este caso extremo) a una aceptación colectiva de aspectos religiosos tradicionales conexos con la idea del bien, podían no estar de acuerdo con la noción de dignidad y derechos individuales, con lo cual dejaba abierta la posibilidad de tensiones entre ambos puntos de mira. Preveía así la aparición de los intrínsecamente modernos debates sobre derechos humanos, por ejemplo, la relación entre derechos económicos, sociales, culturales y derechos políticos; la amenaza cultural de los derechos del individuo (particularmente respecto de los derechos de la mujer y del niño) y los derechos de propiedad de los pueblos indígenas.

Resumiendo, es justo decir que la primera impronta de la noción de derechos humanos en América Latina —de la que Bartolomé de las Casas fue catalizador y modelo— estuvo profundamente marcada por el reconocimiento de la relación entre la envergadura socioeconómica y cultural de la vida humana, la justicia y la dignidad. Contenía la gran promesa y algunas de las dificultades que la interpretación integral de la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos ha dejado desde entonces, tanto en América Latina como en otras regiones.

El constitucionalismo latinoamericano

Durante los siglos posteriores a la época de Las Casas, la perspectiva tradicional de los derechos en América Latina dio un giro hacia intereses políticos y civiles más clásicos, que triunfaron en las revoluciones liberales del siglo XIX y en las constitu-

¹⁶ Ver una comparación similar en Joseph Joblin, S.J., “Las Casas et les perspectives présentes du droit international”, en *I diritti dell’uomo e la pace nel pensiero di Francisco de Vitoria e Bartolomé de las Casas*, 1988, pp. 409, 512-513.

¹⁷ Ver Bartolomé de las Casas, *Tratados, Vol. 1*, pp. 395-415, en *Indian Freedom*, nota *supra*, pp. 293-294. Ver también *Witness*, nota *supra*, pp. 162-167. Huelga decir que no defendía el sacrificio humano en sí mismo, sino que tanto insistía en que era necesario educar a los pueblos indígenas por medios persuasivos pacíficos que ni siquiera la costumbre de ofrecer sacrificios humanos justificaba la conquista militar y la sumisión forzosa. Ver Anthony Anghie, “Francisco de Vitoria and the Colonial Origins of International Law”, en Darian-Smith y Fitzpatrick (editores), *Laws of the Postcolonial*, 1999, p. 203, una lectura más negativa de esta “educación de los pueblos indígenas” que encuentra en ella un elemento precursor del colonialismo paternalista.

ciones de las primeras repúblicas independientes de América Latina. Sin embargo, aun entonces, el acento latinoamericano del discurso universal de los derechos humanos constantemente elevaba y reconocía los aspectos sociales y comunales de la dignidad del hombre mucho más que, por ejemplo, lo que lo hacía su contraparte norteamericana. El discurso sobre derechos de los revolucionarios republicanos latinoamericanos representaba, en ese sentido, una síntesis de la primera tradición tomista del derecho natural, característica de esa región, y la nueva versión laica, liberal progresista del derecho natural, particularmente a través del pensamiento de Jean-Jacques Rousseau.¹⁸

En consecuencia, al comparar el discurso latinoamericano tradicional sobre derechos con su primo norteamericano de la misma generación, el primero muestra mayor interés por la igualdad y la fraternidad y menor énfasis absoluto en la libertad; resalta la función positiva del derecho como instrumento pedagógico para cultivar la virtud y por consiguiente es más proclive a subrayar los deberes correlativos a los derechos individuales.¹⁹ Es por estas razones que la tradición constitucionalista latinoamericana, aun en los albores de la era republicana de los derechos clásicamente liberales, consideraba la intervención del Estado como un elemento mucho más favorable, no como una amenaza a la libertad sino, en muchos casos, como un elemento fundamental para asegurar el cumplimiento de los derechos y deberes. La doctrina de Rousseau ve al Estado como un factor protector de la igualdad y restrictivo de los excesos del individualismo; los derechos de propiedad restringidos por la ciudadanía en lugar de la ciudadanía definida por la propiedad. A través de la política centralizada (“asamblea”, de Rousseau), el Estado se convierte en “el pueblo armado” y en el regulador del bienestar común.²⁰ El concepto *rousseauiano* de Estado también conlleva el presagio del riesgo de una ideología colectivista y estatista que prevaleció como una plaga en América Latina durante determinados periodos de su historia.²¹ Pero es muy positivo para comprender el desarrollo de los DESC porque, aun cuando las constituciones de las primeras repúblicas latinoamericanas se centraran en los derechos y

¹⁸ Ver Carozza, nota *supra*, pp. 296-303.

¹⁹ Ver las generalidades en Mary Ann Glendon, *Rights Talk: The Impoverishment of Political Discourse*, 1991, un estudio de las diferencias contemporáneas entre estos dos “dialectos” del discurso de los derechos. Glendon asocia el discurso europeo más “distinguido”, en parte con una mayor influencia de Rousseau y Kant que con la de Hobbes y Locke. Ver *ibidem*, p. 13.

²⁰ James Devine, “The Positive Political Economy of Individualism and Collectivism: Hobbes, Locke and Rousseau”, *Pol. & Soc’y*, 28, 2000, p. 265, 268-290.

²¹ Ver, por ejemplo, Allan Bloom, “Jean-Jacques Rousseau”, en Leo Strauss y Joseph Cropsey (editores), *History of Political Philosophy*, 1987, p. 559 (en donde se resalta el posible abuso o debilitamiento de los derechos del colectivismo de Rousseau).

las libertades civiles y políticas, aseguraba que este ambiente moral e intelectual omnipresente fuera más conducente al posterior desarrollo de los conceptos de DESC que lo que ha sido la tradición constitucional de los EE.UU. por dar un ejemplo.²²

Ese terreno constitucional fértil arrojó el fruto más importante para la teoría de los DESC, plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 1917, la primera constitución de todo el mundo que incorpora amplias garantías y protecciones sociales y económicas. Al tradicional complemento de las libertades civiles y políticas de siempre, presente en las constituciones anteriores, la Constitución de 1917 incorpora disposiciones específicas sobre el trabajo, la reforma agraria y la dimensión social del derecho de propiedad;²³ sus artículos más conocidos son el 27 y el 123. Entre otros puntos, el Artículo 27 dispone que “la nación, en todo momento tiene el derecho de imponer sobre la propiedad privada las restricciones que el bien público exija”, y otorga al Estado la facultad de “dictar las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios”. Reconoce el derecho a la propiedad privada, pero lo subordina al interés público.²⁴ El Artículo 123 ocupa varias páginas con pautas de tipo doctrinario sobre los derechos del obrero y las condiciones de trabajo, entre éstas la reglamentación de la jornada máxima de trabajo, el trabajo infantil, la salud y seguridad del obrero, los derechos de reunión y de huelga, y la creación de pensiones, seguros de desempleo y accidente —es el único artículo que ocupa un capítulo de la Constitución, titulado “Del trabajo y de la previsión social”.²⁵

Durante el cuarto de siglo posterior a la Primera Guerra Mundial, otros 14 países latinoamericanos también volvieron a redactar su ley fundamental,²⁶ lo que ubicó a la

²² Ver la Constitución de 1812 de la República de Colombia, reimpresión en Jesús M. Yepes, “La evolución del pensamiento constitucional de la América Latina (1810-1830)”, en *El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica, 1810-1830*, vol. 3, pp. 95, 131-136, Academia Nacional de la Historia, 1962, un ejemplo característico. Ver José Luis Soberanes Fernández (editor), *El Primer Constitucionalismo Iberoamericano*, 1992; Eduardo Roza Acuña, *Bolívar y la organización de los poderes públicos*, 1988, pp. 69-117; *El Pensamiento Constitucional de Latinoamérica, 1810-1830* (cinco tomos), Academia Nacional de la Historia, 1962, con análisis profundos de otras constituciones del mismo periodo.

²³ Ver “The Mexican Constitution of 1917 Compared With The Constitution of 1857”, *71 Annals Am. Acad. Pol. Soc. Sci.* (H.N. Branch, trad., 1917) (en adelante, Constitución de 1917), texto original en inglés de la Constitución de 1917, y una comparación paralela con la Constitución de 1857. La Constitución de 1917 aún tiene vigencia en México, aunque se han incorporado extensas reformas a la versión original.

Ver <http://www.ilstu.edu/class/hist263/docs/1917const.html>

²⁴ *Ibidem*, Artículo 27.

²⁵ *Ibidem*, Artículo 123.

²⁶ Ver Bernardino Bravo Lira, *El estado constitucional en Hispanoamérica, 1811-1991*, Apéndice III, 1992.

Constitución mexicana entre las más antiguas dentro de una nueva familia de constituciones del siglo xx. A partir de entonces, casi todas las constituciones latinoamericanas tomaron o copiaron, con más o menos fidelidad, los principios de la Constitución de 1917, que se vieron reflejados con contundencia en las muchas constituciones europeas nuevas que se redactaron durante la gran ola de constitucionalismo europeo iniciado en la década de los años veinte, y que siguió hasta después de la Segunda Guerra Mundial.²⁷

¿A qué podemos atribuir las innovaciones de la Constitución de 1917? La historia del Congreso Constituyente muestra que los representantes pertenecían a distintos estratos sociales, económicos y profesionales, aun cuando estuvieran unidos en el apoyo a la Revolución.²⁸ El texto que elaboraron elude las grandes ideologías abstractas y tiene amplio consenso sobre la notable ausencia, casi total, de un conjunto —único o sistemático— de teorías económicas o sociales en los debates de la asamblea constitucional.²⁹ Félix Palavicini, uno de los principales protagonistas del proceso constitucional y autor de la primera historia de la Convención Constituyente, llegó a la simple conclusión de que: “Por cierto, la Constitución no fue un instrumento socialista, pero tampoco se inscribió en un sistema estrictamente individualista”.³⁰ “El hecho de que el ser humano tiene, como persona, derechos anteriores al Estado” es el único tema filosófico-jurídico que se propuso con convicción como noción sub-

²⁷ Si bien no hay pruebas claras de que la Constitución mexicana de 1917 haya influido directamente en los avances europeos, la relación entre el constitucionalismo latinoamericano y el europeo durante este periodo es un tema casi inexplorado. Por lo menos, podemos formular la hipótesis razonable de que la Constitución mexicana de 1917 afectó indirectamente el concepto de derechos presente en las constituciones europeas de posguerra, a través del aporte a la Declaración Universal y a los principios fundacionales del derecho internacional de los derechos humanos, en 1948.

²⁸ Ver Eberhardt Victor Niemeyer, Jr., *Revolution at Querétaro: The Mexican Constitutional Convention of 1916-1917*, 1974, pp. 39-40.

²⁹ Ver Colomer, nota *supra*, p. 105; José Gutiérrez Casillas, S.J., *Historia de la Iglesia en México*, 2a. ed., 1984, pp. 403, 413; Niemeyer, nota *supra*, p. 231; Robert E. Quirk, *The Mexican Revolution and the Catholic Church, 1910-1929*, 1973, pp. 85-86; Alfonso Noriega Cantú, *La naturaleza de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, 1967, pp. 9-10, 95; Ward M. Morton, “The Mexican Constitutional Congress of 1916-1917”, *Sw. Soc. Sci. Q.* 33, 7, 1952, p. 26. Como expresó un representante durante el debate sobre los derechos del individuo: “Puedo decir, y muchos de los presentes coincidirán, que no sólo carecemos de preparación en economía, sino también en derecho constitucional y en todos los campos del derecho, por lo tanto [...] tomamos decisiones en estos temas importantes después de oír los pros y los contras porque, cuando votamos, no nos guía la razón sino el instinto revolucionario” (cita en Niemeyer, nota *supra*, p. 43).

³⁰ Félix F. Palavicini, *Historia de la Constitución de 1917, I*, “Prólogo”, 1938. Además, Palavicini escribió estas palabras más de 20 años después, durante el periodo socialista más ferviente.

yacente constante en la Constitución de 1917, en la época de su redacción.³¹ Por tanto, se puede decir que es un documento sobre determinada perspectiva de los derechos, un documento que contiene las esferas social, económica y cultural, y también las esferas política y civil. No rechazaba los derechos liberales fundamentales de la Constitución de 1857, sino que les agregaba una preocupación por determinados intereses sociales, sobre todo respecto del trabajo, que pretendía hacer que los derechos constitucionales fueran un reflejo más fiel de todos los aspectos de la realidad del hombre.³² Como expresó un autor: “El concepto de dignidad humana, destinado a ser protegido por la ley y las instituciones sociales, se enriqueció con el contacto con el individuo, con hombres que construyeron la historia con hambre y sed, con necesidades básicas que son presupuestos del ejercicio de la libertad”.³³

La preocupación inmediata y concreta por las condiciones de vida básicas del pueblo se destaca en la labor del Congreso, que se debe considerar la primera fuente de las modificaciones de la Constitución de 1917. Las modificaciones introducidas por los representantes no fueron el resultado de una teoría general ni de la importación mecánica de conceptos extranjeros, sino de la experiencia tangible de la Revolución.³⁴ La solidaridad con los pobres y la clase obrera prevaleció sobre la ideología abstracta. “En el núcleo del Congreso, incluso de los labios de los distinguidos miembros del grupo radical, [...] oímos sólo [...] auténtica preocupación por los problemas concretos del campo y los obreros, problemas que [...] se presentaron como realidades quemantes, totalmente desnudas del entorno conceptual”.³⁵ Estos no son “derechos naturales” en el sentido de producto del conocimiento y reflejo de alguna teoría de derecho natural, sino en el sentido existencial de pertenencia a la persona como tal, comprometida con actividades individuales específicas en las que la dignidad y la libertad del hombre están en juego.³⁶ Marca un paralelo, surgido en el siglo XX, con el

³¹ Noriega, nota *supra*, pp. 9-10.

³² Ver *1917 Constitution*, nota *supra*; Héctor González Uribe, *Hombre y Estado*, 1988, p. 185. Esto también reflejaba la visión más amplia que tenía la mayoría de los revolucionarios, que veía que el contenido de la Constitución de 1857 era aceptable en general y no necesitaba grandes cambios. Ver Víctor M. Martínez Bullé Goyrí, *Los derechos humanos en México en el siglo XX*, 1998, p. 27.

³³ Martínez, nota *supra*, p. 31.

³⁴ Ver Alfonso Noriega Cantú, *Los derechos sociales, creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917*, 1988, pp. 77-87. Ver Niemeyer, nota *supra*, pp. 7-10, generalidades sobre las condiciones de vida básicas del pueblo mexicano en los años previos al Congreso Constitucional.

³⁵ Noriega, nota *supra*, p. 95. Cfr. Niemeyer, nota *supra*, pp. 133, 234 (“El tema dominante de estos debates era el simple humanitarismo. Lo que más motivaba a los representantes era el deseo de mejorar la calidad de vida del obrero mexicano y su familia, devolverle la dignidad como ser humano, y concederle una participación justa en el ingreso nacional”).

³⁶ Noriega, nota *supra*, pp. 96-97.

pensamiento de Las Casas sobre los derechos humanos universales, en respuesta a las vivencias de necesidades y a la sed de justicia.

Otras fuentes, relacionadas más específicamente con el verdadero discurso constitucional del Artículo 123, fueron algunas leyes progresistas sociales y laborales de otros países.³⁷ Por último, la fuente de las garantías sociales consagradas en la Constitución —que representa tanto la continuidad de la tradición del pensamiento latinoamericano sobre los derechos humanos como una profunda ironía en medio de la labor del Congreso Constituyente—³⁸ fue la presencia e influencia dominante de las doctrinas católicas sociales que prevalecían en las décadas previas a 1917. En la primera encíclica papal sobre la “cuestión social”, *Rerum novarum*, de 1891, el papa León XIII abordó la cuestión de los obreros, subrayando la necesidad de la intervención del Estado para protegerlos mediante garantías, por ejemplo, de una remuneración justa y la libertad de organizarse para celebrar convenios colectivos de trabajo.³⁹ Los aires de la movilización católica social habían soplado con calma desde esta dirección por todo México y América Latina desde finales de siglo y se habían convertido en una parte importante del discurso público y de los intentos de reforma política.⁴⁰ El objetivo fundamental subyacente de este catolicismo social era surcar el estrecho sendero que existía entre un capitalismo liberal brutalmente atomizado y el exceso de colectivismo socialista. La Constitución de 1917 compartía ese objetivo básico, aceptando la tradición de los derechos humanos y complementándola con un mayor reconoci-

³⁷ Ver también Jorge Sayeg Helú, *El constitucionalismo social mexicano: la integración constitucional de México (1808-1986)*, vol. 2, 2a. ed., 1987, pp. 192-280, a propósito de generalidades sobre la historia y el debate del artículo 123 durante el Congreso Constitucional.

³⁸ La ironía está, por supuesto, en el hecho de que México fuera un Estado paradigmáticamente contrario a la Iglesia durante la mayor parte del siglo XIX, y la persecución de la Iglesia católica a veces fuera extremada, durante los años revolucionarios, entre 1910 y 1917. Ver las generalidades en Casillas, nota *supra*, pp. 215-427. Durante el Congreso Constitucional, no hubo tema más importante para el debate y la asamblea —además de las disposiciones sociales de la Constitución— que la hostilidad “jacobina” hacia la religión en general y la Iglesia católica en particular. Ver Niemeyer, nota *supra*, pp. 60-100.

³⁹ Papa León XIII, “*Rerum Novarum*: Encyclical Letter on Capital and Labor”, 15 de mayo de 1891, en *The Papal Encyclicals 1878-1903*, 2, Claudia Carlen (editora), 1990, p. 241. Las encíclicas papales por lo general se denominan con las dos primeras palabras de su texto en latín; en este caso, *Rerum Novarum* significa “cosas nuevas”.

⁴⁰ Ver las generalidades en Manuel Ceballos Ramírez, *El catolicismo social: un tercero en discordia*, 1991. De hecho, uno de los motivos revolucionarios contra la dictadura porfiriana fue que Díaz había permitido tácitamente que la Iglesia prosperara e hiciera caso omiso de las restricciones legales formales que se le habían impuesto. Ver Niemeyer, nota *supra*, p. 10; Casillas, nota *supra*, pp. 384-388.

miento y mayor protección de la dimensión social de la persona. De esta manera, esta Constitución mexicana accedió a los conocimientos ampliamente compartidos sobre la dignidad humana y la sociedad, que habían sido forjados por las primeras constituciones republicanas, apoyándose en las expresiones de Las Casas sobre los derechos humanos en América Latina y, como esos precedentes, trató de combinar y equilibrar los aspectos individual y comunal de los derechos humanos. Ese es el “liberalismo social” que México legó al constitucionalismo en términos generales.⁴¹ Solamente 30 años después los latinoamericanos llevaban el estandarte del liberalismo social con fervor y orgullo al escenario de los derechos humanos internacionales, tanto en el plano regional como en el internacional.

América Latina y la generación de 1948

El significativo compromiso latinoamericano en la creación de la Declaración Universal tuvo un reconocimiento previo.⁴² Durante el Congreso de San Francisco, fundacional de las Naciones Unidas, celebrado en 1945, los representantes latinoamericanos trataron imperiosamente de incluir los derechos humanos en la agenda del Congreso y en el nuevo orden internacional, incluso mediante la propuesta de una declaración de derechos y garantías (redactada por la delegación de Panamá) en la nueva Carta Magna de las Naciones Unidas.⁴³ Si bien el resultado no fue satisfactorio, en el transcurso de la primera sesión de la Asamblea General de 1946, Panamá propuso que el proyecto de declaración de derechos y garantías que había tratado de incluir en la Carta Magna se adoptara como resolución de la Asamblea General.⁴⁴

⁴¹ Ver Sayeg, nota *supra*, pp. 387-390. Cfr. Noriega, nota *supra*, p. 82 (que ve el “liberalismo social” como parte de una larga y fecunda tradición mexicana).

⁴² Los detalles aparecen a lo largo de las memorias de John Humphrey (Director de la División de Derechos Humanos durante la creación de la Declaración Universal y autor del primer proyecto del documento). Ver las generalidades en John P. Humphrey, *Human rights & the United Nations: A Great Adventure*, 1984. Más recientemente, tuvieron su espacio nuevamente en Mary Ann Glendon, *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, 2001; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting and Intent*, 1999, y en Mary Ann Glendon, “The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea”, *Harv. Hum. Rts. J.*, 16, 2003, p. 27.

⁴³ Ver Glendon, nota *supra*, pp. 13-18. Los países latinoamericanos comprometidos en el esfuerzo eran, entre otros y especialmente, Brasil, Chile, Cuba, República Dominicana, Haití, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Ver Humphrey, nota *supra*, p. 13.

⁴⁴ Humphrey, nota *supra*, p. 14.

Una vez más los panameños sufrieron una derrota, pero del debate surgió la nueva Comisión de Derechos Humanos, con el mandato de redactar una declaración internacional de derechos.⁴⁵ John Humphrey preparó el primer proyecto de lo que finalmente sería la Declaración Universal, basándose en varios modelos que la Secretaría de las Naciones Unidas había recogido, entre los cuales había un borrador inspirado en una propuesta patrocinada por Cuba en el Congreso de San Francisco, una propuesta de primer proyecto ofrecida por el representante chileno, y el proyecto panameño anterior.⁴⁶ Humphrey describió este último proyecto como “...el mejor de los textos con los que trabajé”.⁴⁷ Entre las disposiciones que Humphrey tomó de los modelos latinoamericanos, se destacan las relacionadas con los derechos económicos y sociales. Morsink hizo una comparación artículo por artículo y dijo que “Humphrey tomó gran parte del texto y casi todas las ideas para los derechos ESC de su primer proyecto de [...] los proyectos presentados por Panamá y Chile”.⁴⁸

Cuando la Comisión de Derechos Humanos comenzó a trabajar en el primer proyecto de Humphrey, el comité de redacción, compuesto por ocho miembros, contaba con un representante latinoamericano de Chile, Hernán Santa Cruz, abogado, juez, profesor, militar y, con frecuencia, orador por las naciones latinoamericanas.⁴⁹ A través de su prolongado compromiso con la redacción y adopción de la Declaración Universal, fue el defensor más locuaz y coherente de sus derechos sociales y económicos.⁵⁰ De esta manera los representantes latinoamericanos en general se convirtieron en “custodios” de las disposiciones sociales y económicas en la redacción de la Declaración, de los que Santa Cruz fue el más destacado.⁵¹ En esta etapa, René Cassin, de Francia, a cargo del comité de redacción, exigió que las disposiciones de la declaración sobre previsión social dieran especial reconocimiento a la familia, la madre y el niño. Sus agregados tuvieron exclusivamente el patrocinio de Santa Cruz, y encontraron apoyo en el proyecto de declaración chileno y en las tradiciones constitucionales latinoamericanas en general.⁵²

⁴⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 31-32; Morsink, nota *supra*, p. 30.

⁴⁷ Humphrey, nota *supra*, p. 32. Si bien el proyecto tuvo el patrocinio de Panamá, fue originariamente redactado por un “...distinguido grupo en representación de muchas culturas, integrado, entre otros, por Alfredo Alfaro, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, bajo el auspicio del Instituto Americano de Derecho”, *Ibidem*, Ver también Glendon, nota *supra*, p. 57.

⁴⁸ Morsink, nota *supra*, p. 131.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 89.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, *Ibidem*, pp. 30, 89-90.

⁵¹ Ver *Ibidem*, p. 131.

⁵² Ver *Ibidem*, p. 253. Explorar todas las consecuencias y los significados de esta interpretación de los derechos humanos y el bien común centrada en la familia escapa al espectro de este trabajo histórico.

Durante las etapas finales de elaboración del proyecto de la Declaración Universal, los representantes latinoamericanos también aportaron algunas reformas importantes; por ejemplo, el representante cubano incluyó una referencia a las necesidades de la familia para agregar al derecho a gozar de un nivel suficiente de vida. Los representantes latinoamericanos también ejercieron presión para lograr un mayor reconocimiento de los deberes correlativos a los derechos,⁵³ y ofrecieron el fortalecimiento de la paridad entre los derechos civiles y políticos y los DESC desde la perspectiva discursiva.⁵⁴

Para influir en la Declaración Universal, especialmente durante las últimas etapas de discusión del proyecto, los representantes latinoamericanos se basaron en su propia experiencia de redacción y adopción de dos documentos regionales sobre derechos humanos, durante el mismo año de la Declaración Universal. Uno de los documentos fue la Carta Interamericana de Garantías Sociales (Carta Social),⁵⁵ cuyos 38 artículos orgánicos tratan detalladamente sobre los derechos inherentes al trabajo, siguiendo los intereses recogidos por la Organización Internacional del Trabajo hasta ese momento. Si bien la Carta no revelaba especialmente ninguna interpretación latinoamericana distinta de los DESC, ni influía especialmente en el desarrollo más universal de tales derechos, su adopción (a pesar de las objeciones

No obstante, vale la pena puntualizar el hecho de que el postrer surgimiento de perspectivas más focalizadas en el género, tanto en la sociedad latinoamericana como en las disposiciones convencionales sobre derechos humanos establecidas en la Declaración Universal, hizo que algunas personas empezaran a considerar que la protección de la familia como un todo congruente perjudica los derechos de la mujer, porque fomenta la perpetuación de las estructuras sociales patriarcales y oculta problemas graves, por ejemplo, la violencia doméstica. Ver Susan Moller Okin, *Justice, Gender and the Family*, 1989; Celina Romany, “State Responsibility Goes Private: A Feminist Critique of the Public/Private Distinction in International Human Rights Law”, en Rebecca J. Cook (editora), *Human Rights of Women: National and International Perspectives*, 1994, p. 85, argumentos feministas contra el reconocimiento de los derechos y las necesidades de la familia como tal. Ver, por ejemplo, Jasmine Gideon, “Economic and Social Rights: Exploring Gender Differences in a Central American Context”, en Nikki Craske y Maxine Molyneux, (editores), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*, 2001, p. 173; Adrien Katherine Wing (editora), *Global Critical Race Feminism*, 2000, críticas al enfoque familiar de la sociedad y los derechos humanos, referidas más específicamente a América Latina. Ver también Mary Ann Glendon, *The Transformation of Family Law: State, Law, and Family in the United States and Western Europe*, 1996, una perspectiva bastante distinta de la relación entre familia, Estado y sociedad que, sin embargo, muestra extensos puntos de vista comparados.

⁵³ Ver Morsink, nota *supra*, p. 141.

⁵⁴ Ver *ibidem*, pp. 157 y 162.

⁵⁵ Ver “Inter-American Charter of Social Guarantees”, en *International Conferences of American States 1942-1959*, Pan American Union (editor), 1958 (suplemento a la 2a. edición), p. 229.

de los EE.UU.) ofrece más pruebas de la fortaleza del compromiso regional general con los DESC, en 1948.

El otro documento regional, y mucho más importante para el debate de la época, fue la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (Declaración Americana), también denominada Declaración de Bogotá.⁵⁶ La Declaración Americana representa la expresión más cabal del espíritu regional latinoamericano sobre los derechos humanos al comienzo del orden legal internacional de posguerra. En los casos en que los representantes latinoamericanos en las Naciones Unidas debieron atenuar sus diferencias para poder forjar un consenso más general sobre la Declaración Universal,⁵⁷ los documentos resultantes fueron menos acotados. Por consiguiente, es esclarecedor comparar los documentos regionales y el documento global (a los fines restringidos del presente ensayo, limitándonos al tratamiento de los DESC).

Primero, respecto a los DESC en general, la Declaración Americana es contundente. Se inspiró en “el amplio principio de la justicia distributiva”, según el Comité Jurídico Interamericano, a quien la Organización de Estados Americanos (OEA) había encomendado la preparación del proyecto de la Declaración Americana.⁵⁸ Quizá sea debido a la simultaneidad con que los latinoamericanos sirvieron de “custodios” de los DESC durante la redacción de la Declaración Universal que las disposiciones pertinentes establecidas en la Declaración Americana y la Declaración Universal son muy similares —reconocen el derecho al trabajo, al descanso y al tiempo libre, a la seguridad social, la salud, la alimentación, la vestimenta y el techo, la protección de la maternidad y la infancia, y la educación—.⁵⁹ Si bien la formulación varía y la Declaración Americana presenta una articulación más detallada de los derechos, no hay grandes divergencias de interpretación ni diferencias implícitas de fundamentos teóricos entre los dos textos.

⁵⁶ Morsink señala que “en 1948, las naciones latinoamericanas estaban dedicadas a la redacción de dos declaraciones de derechos, la de Bogotá, para su propia región, y la otra para las Naciones Unidas. Casi todos los países latinoamericanos enviaron delegados a los dos eventos y, evidentemente, muchos hicieron doble trabajo”.

⁵⁷ Para ayudar a prevenir “la amenaza de Bogotá”, Santa Cruz usó su influencia sobre los latinoamericanos para convencerlos de que no esperaran que este documento universal fuera similar al americano en todos los aspectos. Ver *ibidem*, p. 65; Glendon, nota *supra*, pp. 140-141.

⁵⁸ Ver Lawrence J. LeBlanc, “Economic, Social and Cultural Rights and the Interamerican System”, *J. Interamerican Stud. & World Aff.*, 19, 1977, pp. 61, 63.

⁵⁹ Compárese Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217, UN Doc. A/810 (1948), Articles 22-27, con American Declaration of the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, adoptada por el Noveno Congreso Internacional de Estados Americanos (30 de marzo-2 de mayo de 1948), Bogotá, OAS Off. Rec. OEA/Ser. L/V/I.4 Rev. (1965), Artículos VII, XI-XVI.

Sin embargo, la Declaración Americana subraya en términos más positivos la importancia esencial de la cultura para la dignidad del hombre. La Declaración Universal hace referencia a la cultura una vez, en el Artículo 27,⁶⁰ pero como mera función del derecho de participación en ella y sin atribución de valores positivos a la cultura en sí misma (formulación similar a la del Artículo XVIII de la Declaración Americana). Marcando un profundo contraste, la Declaración Americana, en su “Preámbulo”, afirma: “...dado que la cultura es la máxima expresión social e histórica del [...] desarrollo del espíritu, corresponde al hombre preservarla, practicarla y fomentarla por todos los medios que tenga a su alcance”.⁶¹

Otro contraste significativo surge en el Capítulo 2⁶² de la Declaración Americana, en la ratificación de los deberes y derechos. Algunos deberes tienen importante relación con la vida social, económica y cultural de la comunidad, por ejemplo en la proclama: “Es deber de todas las personas ayudar, mantener, educar y proteger a sus hijos menores, y es deber de todos los niños ayudar, apoyar y proteger [a sus padres] cuando lo necesitan”.⁶³ Todos tienen el deber de adquirir un mínimo nivel de educación y de “cooperar con el estado y la comunidad en lo concerniente a seguridad y previsión social, según sus capacidades y las circunstancias del caso”.⁶⁴ Todos tienen el deber de mantener los servicios públicos por medio del pago de impuestos y de trabajar para mantenerse y para beneficio de la comunidad.⁶⁵ Si bien la Declaración Universal comprende una amplia ratificación de que “cada persona tiene deberes hacia la comunidad, en la que puede desarrollar su personalidad con libertad y plenitud”,⁶⁶ está claro que el lenguaje de los deberes no ocupa, en el esquema de la Declaración Universal, el lugar central que ocupa en la Declaración Americana. Sin embargo, consideremos cuánto puede agregar el énfasis del último texto a la interpretación de los DESC en particular. Resalta el hecho de que los DESC se ejercen por medio de una extensa red de orden social y cooperación

⁶⁰ Declaración Universal de los Derechos Humanos, nota *supra*, Sec. 27.

⁶¹ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, nota *supra*, Preámbulo.

⁶² Es interesante observar que los miembros del Comité Jurídico Interamericano, a quien la OEA había encomendado la preparación del proyecto de Declaración, no habían incluido una lista de deberes, que fue agregada posteriormente por los representantes de los Estados miembros del Noveno Congreso Internacional de Estados Americanos, que adoptó formalmente la Declaración Americana (LeBlanc, nota *supra*, pp. 68-69).

⁶³ *Ibidem*, artículo XXX.

⁶⁴ *Ibidem*, artículos XXXI y XXXV.

⁶⁵ *Ibidem*, artículos XXXVI y XXXVII.

⁶⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, nota *supra*, Sec. 29 (1).

comunal —y no simplemente porque sean concedidos por el Estado. De esta manera, nos recuerda que todos deben participar, económica y personalmente, en la concreción de un orden social y económico justo —no se trata de un simple objetivo que se puede relegar a las autoridades estatales impersonales, burocráticas y centralizadas—. Nos enseña que para concretar los DESC se necesita el reconocimiento de obligaciones positivas y no meramente las restricciones de un sistema de gobierno característicamente libertario. Y afirma que, en el contexto de los DESC (y de todos los derechos humanos), la salud y la fortaleza de los lazos familiares son más que esenciales para el goce sustantivo de los derechos. Es evidente que estos deberes también se pueden ver como representantes de la semilla de un estatismo, paternalismo y moralismo problemáticos en el derecho latinoamericano. No obstante, el objetivo de mi ensayo no es entrar en el pleno análisis de la relación entre los deberes y derechos del canon de los derechos humanos, sino resaltar lo que la inclusión de tales deberes revela acerca de algunas de las más profundas actitudes y presunciones de las delegaciones latinoamericanas sobre los fundamentos de los DESC en general.

Es obvio que el aporte latinoamericano al concepto de los derechos humanos de 1948 refleja el resultado de una larga tradición orgánica particular. Los representantes de la región defendieron los DESC como derechos universales, no basándose en premisas de gobierno socialista o estatista sino en un interés por la igualdad más antiguo, dominante y tradicional. Integraron esos derechos de manera continua, en un interés holístico por todos los derechos humanos, por todos los aspectos de la dignidad humana y el bien común. Reflejaron la preocupación histórica de la región por los aspectos comunales de la personalidad, desde la familia hasta el entorno social y económico más amplio en el que estamos ubicados, y principalmente su dimensión cultural. Por último, dieron pruebas de la interpretación de la libertad como algo más que la simple ausencia de límites, una interpretación que conlleva el desarrollo integral de la persona, incluso a través del trabajo y la educación. Este equilibrio y amplitud de la tradición latinoamericana fue un elemento fundamental, que mantuvo la cohesión del consenso universal sobre derechos humanos en 1948. Como observó Mary Ann Glendon: “El aporte latinoamericano fue uno de los factores más importantes que impidieron la caída [de la Declaración Universal] en la trampa de un individualismo o un colectivismo exagerados. Un documento del tipo estadounidense ni uno del tipo soviético podrían haber contado con un consenso de la ONU compuesto por representantes de tantas culturas”.⁶⁷

⁶⁷ Glendon, nota *supra*, p. 9.

El periodo inactivo de la Guerra Fría

A medida que la comunidad de naciones se dedicaba a traducir los principios generales de la Declaración Universal y la Declaración Americana en normas jurídicamente obligatorias y exigibles, la posición muy unificada y progresista de los países latinoamericanos de 1948 parecía tambalear. Quizá como consecuencia de la política interna muy inestable de los países latinoamericanos durante el periodo de posguerra, pocos siguieron ejerciendo presión a favor de un enfoque de los derechos humanos que integrara, de forma amplia y sistemática, los intereses económicos, sociales y culturales, y no se oyó ni una voz regional unificadora. Esto se pone de manifiesto en las dos creaciones más significativas del derecho sobre los derechos humanos para la región latinoamericana durante las décadas de los cincuenta y sesenta: los dos pactos de la Declaración Internacional de Derechos, y la redacción y adopción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Durante la negociación de los dos pactos internacionales, una de las cuestiones principales por enfrentar era la separación de los derechos económicos, sociales y culturales, de los civiles y políticos. El debate intelectual y político sobre esta cuestión es complicado porque se basa no sólo en teorías divergentes sobre derechos y enfoques de su exigibilidad, sino también en las muchas distorsiones de los derechos humanos, producto de la política imperante durante la Guerra Fría.⁶⁸ La tradición del interés latinoamericano por los derechos económicos y sociales podría haber tenido una significativa función mediadora de la polémica durante el debate, como la que tuvo en 1948. Sin embargo las delegaciones latinoamericanas no presentaron, en general, ninguna posición particular o decisiva. Globalmente, más países de la región (Uruguay, Brasil, Venezuela y la República Dominicana, especialmente) apoyaron un enfoque de dos pactos basándose en el problema tradicional de justiciabilidad, en una variedad de intereses pragmáticos y, en algunos casos, en una preferencia ideológica por la prioridad de los derechos civiles y políticos.⁶⁹ Chile aportó la única excepción coherente a este patrón a través de una actitud activa de defensa de una importante protección de los DESC y de un enfoque unificado de los derechos humanos en general, sosteniendo vigorosamente que los derechos políticos no tienen valor sin los

⁶⁸ Ver Farrokh Jhabvala, "On Human Rights and the Socio-Economic Context", *Neth. Int'l L. Rev.*, 31, 1984, p. 149, sobre una perspectiva general concisa de la historia del procedimiento de los dos pactos.

⁶⁹ Ver Craig Scott, "The Interdependence and Permeability of Human Rights Norms: Towards a Partial Fusion of the International Covenants on Human Rights", *Osgoode Hall L.J.*, 27, 1989, pp. 769, 794-796.

derechos económicos.⁷⁰ En términos generales, la uniforme tradición latinoamericana de interés por las condiciones necesarias para hacer realidad la dignidad humana parecía estar dormida.

Se podría decir casi lo mismo sobre la negociación y redacción de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Si bien los primeros proyectos presentados por Panamá, Chile, Uruguay y el Comité Americano de Juristas comprendían un importante reconocimiento y la protección de los DESC, el proyecto final básico de la Comisión Interamericana no hacía prácticamente ninguna referencia a ellos.⁷¹ La Comisión justificó esta decisión basándose en que la “Convención sólo debía cubrir los derechos que los Estados Americanos tenían la intención real de proteger”.⁷² Aunque Guatemala, Colombia y Chile toleraron que se incluyeran más DESC esenciales en la Convención, Argentina y Brasil se opusieron con vigor. Este acuerdo provocó la formación de un grupo de trabajo que, finalmente, creó el único artículo de la Convención que tiende a proteger los derechos ESC: el Artículo 26.

Los estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.⁷³

Si bien este discurso es similar al del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tratándose de un único artículo previsto en la Convención Americana y sin más elaboración del contenido de los derechos a los que se refiere, se le debe considerar una aprobación muy débil de tales derechos. No es irracional considerarla como el cierre de un periodo de posguerra fundamental para América

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 799-801.

⁷¹ Matthew Craven, “The Protection of Economic, Social and Cultural Rights Under the Inter-American System of Human Rights”, en David J. Harris y Stephen Livingstone (editores), *The Inter-American System of Human Rights*, 1998, pp. 289, 297; Marco Gerardo Monroy Cabra, “Rights and Duties Established by the American Convention on Human Rights”, *Am. U.L. Rev.*, 30, 1981, pp. 21, 59.

⁷² Craven, nota *supra*, p. 297.

⁷³ Artículo 26, Convención Americana sobre Derechos Humanos, OAS Treaty Series No. 36, 1144 UNTS 123, vigente desde el 18 de julio de 1978, reimpresa en Basic Documents Pertaining to Human Rights in the Inter-American System, OEA/Ser.L.V/II.82 doc. 6 rev. 1, p. 25 (1992). El artículo 42 también hace referencia a los derechos económicos, sociales y culturales respecto a la exigencia de información de los Estados.

Latina, donde la atención y valoración tradicional —de profundas raíces— de los DESC era menos evidente.

Afortunadamente, la imposibilidad de la Convención Americana de representar apropiadamente la riqueza de la tradición latinoamericana de los derechos humanos, especialmente en lo que concierne a los DESC, no marcó el final de la historia. Por el contrario, en muchos sentidos marcó la necesidad de dar a estos derechos un nuevo principio en América Latina. Otros trabajos abordan aquí estos temas y ese derecho. Este breve análisis debería haber explicado que al encarar los desafíos del ejercicio de los DESC en América Latina, sólo pudimos empezar por inspirarnos en las ricas bases históricas de su tradición moral e intelectual distintiva. Y así lo haremos también en el futuro.