

## LOS PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD. APUNTES PARA SU APLICACIÓN PRÁCTICA

Luis Daniel VÁZQUEZ  
Sandra SERRANO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El principio de universalidad*. III. *La integridad e indivisibilidad de los derechos humanos*. IV. *Principio de progresividad*. V. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

La incorporación de los derechos humanos a la Constitución mexicana hace mucho más que modificar el lenguaje normativo. La nueva redacción trae consigo el reconocimiento de un abundante cuerpo jurídico de origen internacional y, principalmente, una forma de concebir la relación entre el Estado y las personas y grupos, orientada a ampliar su ámbito de protección. En particular, el artículo 1o. diseña un orden constitucional fundado en la dinámica propia de los derechos humanos, al incluir la interpretación conforme, que trae consigo no sólo el desarrollo jurisprudencial de los derechos, sino también criterios de aplicación e interpretación propios del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), como el principio *pro persona*. Asimismo, explicita las obligaciones del Estado en su conjunto para desarrollar las condiciones estructurales necesarias para la realización, mantenimiento y avance de los derechos humanos.

En este sentido, la reforma constitucional en materia de derechos humanos revaloriza a los tratados internacionales en la materia dentro del

\* Ambos son profesores-investigadores en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México, pertenecientes a las líneas de investigación “Estado de derecho, derechos humanos y democracia” y “Democracia, procesos políticos y representación”. Los dos son tutores de la Maestría en Derechos Humanos y Democracia, que tiene a bien impartir dicha institución. Correos de contacto: [sandra.serrano@flacso.edu.mx](mailto:sandra.serrano@flacso.edu.mx) y [lvazquez@flacso.edu.mx](mailto:lvazquez@flacso.edu.mx).

orden jurídico mexicano, y con ello introduce implícitamente las sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de los comités pertenecientes a las Naciones Unidas,<sup>1</sup> de los diversos órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos,<sup>2</sup> así como de los relatores temáticos o por país que también pertenecen al sistema de la ONU, que conforman lo que se conoce como *corpus iuris* del DIDH.<sup>3</sup> Este amplio cuerpo de documentos permite enumerar los derechos humanos, y, en especial, identificar la forma en que esos derechos operan al relacionarse con las obligaciones internacionales a cargo de un país. En efecto, los instrumentos internacionales establecen, a la par que derechos, obligaciones particulares y generales a la luz de las cuales deben ser y han sido leídos los derechos. El párrafo tercero del mismo artículo 1o. constitucional establece que: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad ...”.

La Constitución se refiere a lo que podemos llamar los *derechos en acción*. Es decir, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos. Es de la lógica del funcionamiento de esta red, expresada en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de la que nos ocuparemos en las siguientes páginas. Mientras que el desenvolvimiento de los derechos

<sup>1</sup> Los tratados internacionales en materia de derechos humanos que pertenecen a las Naciones Unidas tienen un comité, que se encarga de velar por el cumplimiento de las obligaciones internacionales establecidas en los tratados mencionados. En su mayoría lo hacen a través de dos mecanismos: la revisión de los informes que presentan los países y la resolución de quejas individuales presentadas por presuntas víctimas de la violación de derechos humanos de algún país en particular. En el cumplimiento de sus obligaciones estos órganos emiten resoluciones, que sirven como insumos para identificar los extremos de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

<sup>2</sup> Actualmente hay tres órganos internacionales y jurisdiccionales en materia de derechos humanos: el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos. Estos órganos emiten tanto sentencias provenientes de controversias jurisdiccionales como observaciones consultivas provenientes de solicitudes de algunos países en torno a la interpretación y alcances de las obligaciones de derechos humanos.

<sup>3</sup> La Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que el *corpus juris* “está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos variados (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones)”. Véase Corte IDH, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, opinión consultiva OC-16/99, del 1 de octubre de 1999, párr. 115.

y sus interacciones con las obligaciones se analiza a partir de los criterios de aplicación e interpretación, los principios de los derechos humanos que aquí examinaremos se ocupan de regular al sistema de derechos humanos en su conjunto.

De esta forma, la reforma constitucional en materia de derechos humanos tiene múltiples consecuencias en varios niveles. Los derechos y sus obligaciones no están dirigidas sólo a los jueces, magistrados o ministros del Poder Judicial, sino a todos los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial a nivel federal, local o municipal. Éste es un hecho muy claro desde el derecho internacional de los derechos humanos, que incluye la generación de responsabilidad de derechos humanos, incluso en los Estados federales, por actos realizados por cualquier autoridad a nivel local o municipal.<sup>4</sup>

En lo que sigue nos interesa analizar los cuatro principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a partir de dos movimientos: la explicación conceptual del principio y su aplicación práctica (en general y/o en materia de justiciabilidad). Nos responderemos ¿para qué sirven y cómo se usan los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad?

## II. EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD

Partamos de un lugar común: los derechos humanos son derechos subjetivos. De acuerdo con Luigi Ferrajoli, un derecho subjetivo es “toda expectativa jurídica positiva (de prestación) o negativa (de no lesión)”;<sup>5</sup> es una expectativa formada en una persona con respecto a la acción u omisión de otra. Esta concepción inicial nos lleva a dos conceptos básicos del derecho: *derecho* y *deber*. Los derechos humanos son derechos subjetivos, son expectativas formadas en todas las personas con relación a la acción u omisión de los Estados, las empresas, los poderes fácticos y del resto de las personas

<sup>4</sup> Véanse Dulitzky, Ariel, “Implementación del derecho internacional de los derechos humanos en los sistemas federales. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina”, en Abramovich, Víctor *et al.* (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Del Puerto-CELS, 2007, y Dulitzky, Ariel, “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”, en Martín, Claudia (comp.), *Derecho internacional de los derechos humanos*, México, Academia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Washington Collage of Law, American University-Fontamara-Universidad Iberoamericana, 2004, pp. 79-117.

<sup>5</sup> Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2006, p. 33.

respecto a ciertos bienes primarios constitutivos de lo que se considera dignidad humana.<sup>6</sup>

Hay muchos derechos subjetivos, pero no todos ellos califican como derechos humanos; los derechos fundamentales<sup>7</sup> son “aquellos derechos universales y, por ello, indispensables e inalienables, que resultan atribuidos directamente por las normas jurídicas a todos en cuanto personas, ciudadanos capaces de obrar”.<sup>8</sup> No se trata de cualquier tipo de pretensión, sino de aquellas constitutivas de los bienes primarios socialmente reconocidos como elementos básicos de la dignidad humana. Nos referimos al conjunto de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales. Desde la filosofía política, sin embargo, no hay un acuerdo sobre estos bienes primarios; son determinados bienes primarios para Rawls, principios para Dworkin, capacidades para Amartya Sen y Martha Nussbaum, e incluso elementos constitutivos de la agencia y la ciudadanía de alta intensidad, para Guillermo O’Donnell.<sup>9</sup> Para tomar la ruta más corta (que no la más sencilla), diremos que las pretensiones constitutivas de los derechos humanos son las que se encuentran fundamentadas por el DIDH.

<sup>6</sup> La idea de dignidad humana está estrechamente vinculada a la construcción del sujeto de derechos proveniente de la Ilustración, y elaborada desde el liberalismo político. En la medida en que la persona se reconoce dueña de su propio cuerpo, también se reconoce dueña de su destino, aspecto que da forma a la libertad como autodeterminación que echa por tierra las concepciones que legitimaban a la monarquía absoluta. La libertad como autodeterminación se complementa con los derechos naturales, el contrato social y el derecho a la resistencia como tetralogía principal del liberalismo político.

<sup>7</sup> Hay un debate en torno a si la mejor forma de nombrar a este tipo de derechos es como *humanos* o *fundamentales*. Incluso la posición depende desde el lugar de enunciación: la teoría jurídica o la dogmática jurídica. Por ejemplo, para Miguel Carbonell (*Los derechos fundamentales en México*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos-UNAM, 2004), desde la dogmática jurídica, debiera llamárseles “derechos fundamentales”, porque provienen de documentos fundamentales, como las Constituciones o la Declaración Universal de Derechos Humanos. En cambio, desde la teoría jurídica, Eusebio Fernández (“El problema del fundamento de los derechos humanos”, *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1982) coincide en que la mejor nominación es “derechos fundamentales”, pero a partir de la trascendencia de los bienes primarios que estos derechos protegen (libertad, integridad personal, salud, alimentación, etcétera). Sin embargo, en este documento utilizaremos “derechos humanos” y “derechos fundamentales” como sinónimos.

<sup>8</sup> Ferrajoli, Luigi, *Sobre los derechos fundamentales...*, *cit.*, p. 30.

<sup>9</sup> O’Donnell, Guillermo, “Democracia, desarrollo humano y derechos humanos”, en O’Donnell, Guillermo (comp.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Buenos Aires, Homo sapiens Ediciones-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2003, pp. 25-149, y O’Donnell, Guillermo, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. El debate conceptual sobre la democracia*, Buenos Aires, PNUD, 2004.

A partir de todo lo anterior, podemos establecer como punto de partida que los derechos humanos son exigencias éticas justificadas especialmente importantes, por lo que deben ser protegidas eficazmente a través del aparato jurídico.<sup>10</sup> Las características de justificación ética y especial relevancia conllevan la necesidad de que sean reconocidos y garantizados por el aparato jurídico; de lo contrario sólo tendrían la fuerza moral proveniente del orden normativo moral, pero no una eficaz garantía de los mismos.<sup>11</sup> Los derechos humanos, como derechos subjetivos y como exigencias éticas justificadas, junto con su subyacente promesa de futuro, nos permiten entender la fuerza emancipadora de esta articulación: cuando una persona presenta un discurso en términos de derechos, lo que está exponiendo es una demanda<sup>12</sup> que considera legítima. Los derechos humanos, como derechos subjetivos, son demandas moralmente sustentadas y con pretensiones de legitimidad. El reconocimiento de los derechos humanos como “exigencias éticas justificadas y especialmente importantes” es también lo que sostiene la idea de universalidad.

La universalidad de los derechos humanos está muy relacionada con la esencia jurídica natural y moral de dichos derechos; por eso los derechos fundamentales se mantendrían independientemente de que fueran o no reconocidos por el sistema positivo local del Estado en cuestión. Como observa Francisco Laporta, si admitimos la universalidad, lo primero que debemos hacer es sacar a los derechos humanos fuera del ámbito del sistema jurídico positivo.<sup>13</sup> De hecho, la única posibilidad para mantener la idea de universalidad que observa Gregorio Peces-Barba<sup>14</sup> es abstraer a los derechos humanos de los bienes primarios que cada uno de ellos protege, para llevarla hacia una moralidad genérica que respalde al conjunto de los derechos. De esta forma, la moralidad de los derechos nos lleva necesariamente a la idea de dignidad humana, a los grandes valores de libertad, igualdad, seguridad y solidaridad. Así, “la universalidad se formula desde la vocación moral única de todos los hombres, que deben ser considerados como fines

<sup>10</sup> No sólo el sistema jurídico normativo, sino también las instituciones formales e informales que constituyen el “hacer del derecho”.

<sup>11</sup> Ruiz Miguel, Alfonso, “Los derechos humanos como derechos morales”, *Anuario de Derechos Humanos*, núm. 6, 1990, pp. 149-160.

<sup>12</sup> No en términos jurídicos, sino en términos sociopolíticos.

<sup>13</sup> Laporta, Francisco, “Sobre el concepto de derechos humanos”, *Doxa*, Universidad de Alicante, núm. 4, 1987, p. 32.

<sup>14</sup> Peces-Barba, Gregorio, “La universalidad de los derechos humanos”, en Nieto, Rafael (ed.), *La Corte y el sistema interamericano de derechos humanos*, San José, Corte-IDH, 1994, p. 410.

y no como medios y que deben tener unas condiciones de vida social que les permita libremente elegir sus planes de vida (su moralidad privada)".<sup>15</sup> Desde esta lógica, lo universal es la moralidad básica de los derechos más que los derechos mismos.<sup>16</sup>

En la medida en que estos derechos humanos tienen como principal contenido valores morales de especial relevancia, es pertinente suponer que deben ser reconocidos para todas las personas, independientemente de su preferencia sexual, edad, nacionalidad, raza, etcétera. Esto se puede traducir en el principio de universalidad desde diversos aspectos. Podemos iniciar afirmando que hablar de universalidad de los derechos humanos implica hacer referencia, en principio, a la titularidad de esos derechos: "los derechos humanos se adscriben a todos los seres humanos".<sup>17</sup> Este nivel de abstracción inicial tiene una consecuencia aparejada, "estos derechos son exigibles por todos los seres humanos en cualquier contexto político, jurídico, social, cultural, espacial y temporal".<sup>18</sup> Cada una de estas pretensiones de abstracción tiene sus propias oposiciones, sobre las cuales no se va a abundar en este documento.<sup>19</sup>

En la teoría jurídica parece haber un acuerdo en torno a que los derechos humanos son derechos morales, como se observa en los textos de Eusebio Fernández,<sup>20</sup> Alfonso Ruiz Miguel<sup>21</sup> y Carlos Santiago Nino.<sup>22</sup> Más interesante aún es la demostración que hace Neil MacCormick<sup>23</sup> de las limitaciones de las teorías que fundamentan el derecho en la voluntad (y construyen la moral por acuerdo como principio de justicia fundante), por lo que se requiere construir argumentos sobre intereses justificados. En cam-

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 411.

<sup>16</sup> El siguiente paso que Gregorio Peces-Barba propone es verificar si cada derecho responde en última instancia a la moralidad básica y universal.

<sup>17</sup> Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p. 401.

<sup>18</sup> Blanc Altemir, Antonio, *op. cit.*, p. 14; Laporta, Francisco, *op. cit.*, p. 32, y Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, p. 401.

<sup>19</sup> Por ejemplo, Gregorio Peces-Barba identifica estos procesos de abstracción en torno a la universalización en aspectos como la razón para la titularidad, la historia para la temporalidad y la cultura cosmopolita para el espacio. También cada uno de estos aspectos tendrá oposiciones, como el utilitarismo para la noción racional, el historicismo frente a la historia o el romanticismo frente a la cultura cosmopolita (Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*, pp. 399-420).

<sup>20</sup> Fernández, Eusebio, "El problema del fundamento de los derechos humanos", *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, 1982.

<sup>21</sup> Ruiz Miguel, Alfonso, *op. cit.*, pp. 149-160.

<sup>22</sup> Nino, Carlos Santiago, *Ética y derechos humanos. Un ensayo de fundamentación*, Barcelona, Ariel, 1989.

<sup>23</sup> MacCormik, Neil, "Los derechos de los niños: una prueba para las teorías del derecho", *Derecho legal y socialdemocracia*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 154-166.

bio, desde la filosofía crítica,<sup>24</sup> la sociología política y jurídica, y desde la antropología jurídica, se requiere una forma distinta de pensar los derechos humanos. Desde estas disciplinas, el nacimiento y consolidación de un derecho es siempre contingente y contextual, por lo que la fundamentación histórica parece más adecuada.<sup>25</sup> El principal aporte de concebir los derechos humanos como derechos históricos es que permite observar el proceso de

<sup>24</sup> Dussel, Enrique, *Hacia una filosofía política crítica*, España, Desclée de Brouwer, 2001.

<sup>25</sup> La historia de los derechos humanos está muy relacionada con la historia del liberalismo, aunque no son la misma historia. Desde la teoría política liberal, el viejo régimen (la monarquía absoluta) llegó a su fin a partir de un concepto básico: la libertad como autodeterminación. El *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de Locke caló profundo cuando despertó esta forma de pensar la libertad a partir de la propiedad de uno mismo, yo soy dueño de mí mismo, soy dueño de mi cuerpo y de los productos obtenidos con mi cuerpo; el rey no es más mi soberano. Desde el liberalismo, cuatro conceptos son básicos para entender este proceso de reconstrucción de la legitimidad política: la libertad como autodeterminación; la celebración de un contrato social, que constituye a la sociedad política; la existencia de derechos naturales inherentes a todas las personas y previos a la celebración de ese contrato, que son el principal fundamento y objetivo del contrato; y, finalmente, el derecho a la resistencia cuando el contrato era roto por el gobernante —cuando había violaciones sistemáticas a los derechos naturales reconocidos y protegidos en el contrato—, lo que nos llevaba de nuevo a un estado de naturaleza. Desde esta lógica, es que los derechos humanos se concebían como derechos naturales, aunque su enumeración variaba dependiendo de quién hiciera la tipología. Por ejemplo, para Hobbes el principal y único derecho natural es la vida (por eso, la forma de gobierno que él diseña es una monarquía cuasi-absoluta). Para Locke es la vida, la libertad y la propiedad (de ahí que el tipo de gobierno más pertinente sea la monarquía constitucional); en cambio, para Rousseau los derechos naturales son la libertad civil (proveniente de las leyes) y la igualdad política y económica (por lo que para él la forma de gobierno indicada es la democracia radical). El principal problema respecto a la concepción de los derechos humanos como derechos naturales es que no cuentan con la protección efectiva proveniente de su positivización en el margen legal. En efecto, pueden existir derechos no reconocidos en el marco legal, pero ser derechos humanos naturales. El otro problema es que la naturaleza humana no se presenta de forma evidente ni explícita, ya hemos mostrado que tres autores en tres diferentes siglos pensaron los derechos naturales de forma muy distinta, más aún, con importantes consecuencias en el diseño de las instituciones políticas.

A partir de la dificultad de desentrañar la naturaleza humana, es que se comenzaron a concebir los derechos fundamentales como derechos morales. Más aún, la *moralidad* de estos derechos no proviene de elementos inmanentes de la persona, sino de construcciones dialógicas a partir de procesos de argumentación razonables y acuerdos reflexivos. Con ello, se alejaba la idea individualista que marcó duramente el nacimiento del liberalismo político. En efecto, al considerar a los derechos humanos como derechos morales, ya no sólo se pensó en el individuo aislado, sino en la construcción de principios, de valores compartidos (aunque, todavía en el liberalismo, desde una teoría tenue del bien). Sin embargo, los derechos morales mantenían el mismo problema de andamiaje institucional que los derechos naturales: un derecho moral, por más razonable que sea, no es necesariamente un derecho positivo. Claramente no lo es en aquellas sociedades políticas donde las decisiones vinculantes provienen de acuerdos de poder entre actores asimétricos.

nacimiento de los derechos, los grupos que los apoyaron, los objetivos, los procesos de cambio y exclusión en su institucionalización, entre otros aspectos, lo que enriquece los contextos de creación del derecho para una mayor interpretación política y jurídica. Más aún, mantiene abierta, y explícita, la posibilidad de reinterpretación del derecho a partir de cambios de contexto, así como la aparición de nuevos derechos.

En buena medida, pensar a los derechos humanos desde una construcción histórica también permite analizar uno de los principales cuestionamientos elaborados a la universalidad: los derechos humanos sólo representan una parte de la cultura: la occidental. De esta forma, al pretender que solamente los valores de algunas personas sean considerados universales, se generan procesos de hegemonía o de dominación y colonización simple y llana. Incluso la influencia socialista, que se puede observar en los derechos económicos y sociales, no escapa de los cánones con que se piensa al *ser humano* y a la *humanidad* provenientes de la Ilustración y la modernidad propia de Occidente.

En la medida en que hay un pluralismo cultural que puede no estar de acuerdo en los bienes primarios que merecen ser considerados universales, no sólo se cuestiona el concepto de universalidad en sí mismo, sino también las distintas formas de construir la idea de vida buena. Si el objetivo de los derechos humanos es la vida digna, el contenido y significado de ello pueden ser cosas muy distintas para personas que pertenecen a contextos diferentes. Frente a esto, la respuesta no es la desaparición de la universalidad, sino la construcción de diálogos interculturales a partir de los *topoi*<sup>26</sup> funcionales, en los términos de Boaventura Sousa Santos;<sup>27</sup> es decir, crear los consensos traslapados que suponen la estructura de los principios básicos de la sociedad, y que permiten equilibrios reflexivos en las inconmensurables dimensiones identitarias de las personas, en los términos de Rawls.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Los *topoi* son los fundamentos últimos de una cultura específica, aquellos elementos que la dotan de sentido. Se trata de aspectos siempre inacabados y reinterpretados que alimentan la idea de vida buena. Esto es esencial para los derechos humanos, porque de aquí se desprende también el contenido de un aspecto central: la idea de dignidad humana, la cual variará dependiendo de la cultura (y de los *topoi*) específicos.

<sup>27</sup> Boaventura de Sousa, *De la mano de Alicia: lo social y lo político en la posmodernidad*, Bogotá, Uniandes-Siglo del Hombre Editores, 1998.

<sup>28</sup> Rawls intenta construir una teoría de la justicia que le permita identificar principios básicos (teoría tenue del bien) para aplicarlos a las instituciones fundamentales de una sociedad. Para ello crea la “posición original” donde, mediante un “velo de la ignorancia”, las personas que dialogan desconocen su lugar en la escala social: no saben su género, su nivel económico, su raza, etc. Esta posición original le permite establecer un diálogo ausente de conflictos de poder. Sólo en una posición semejante las personas pueden deliberar con argu-



En consecuencia, la universalidad de los derechos humanos no implica una práctica totalizadora que neutralice las diferencias y excluya las distintas ideas sobre la vida digna. Por el contrario, el principio de universalidad conlleva un proceso de contaminación, nutrición y renovación de los derechos humanos producto de su propia expansión a diferentes culturas, ideas y manifestaciones de la opresión. La idea contemporánea de los derechos humanos no puede concebirse a partir de una única interpretación,<sup>29</sup> sino que recibe, asimila y regenera la experiencia particular para incorporarla al acervo universal, al tiempo que particulariza lo universal para ser útil en lo local.

El uso no diferenciado de los derechos humanos invisibiliza las diferencias de las personas y sus contextos, lo que resulta en una práctica excluyente contraria a la propia idea de universalidad. Por ello, este principio debe ser comprendido y usado desde la experiencia concreta de las personas, de conformidad con un tiempo y espacio determinados, de tal forma que se promueva la inclusión desde la propia realidad y no sirva como mecanismo de imposición ideológica.<sup>30</sup> La universalidad de los derechos humanos, por tanto, está estrechamente vinculada al principio de igualdad y no discriminación que transversaliza a todo el *corpus juris*, pero en una escala distinta. Así, Ferrajoli sostiene que “universalismo de los derechos fundamentales e igualdad jurídica son exactamente la misma cosa”, en tanto la igualdad jurídica no es más que la idéntica titularidad y garantía de los mismos derechos fundamentales, “independientemente por el hecho, y al contrario, precisamente por el hecho de que sus titulares son diferentes entre ellos”.<sup>31</sup>

Entonces, más que ahondar en lo que hace iguales a los seres humanos, la práctica del principio de universalidad debe interesarse por lo que los hace diferentes. Así como desde la antropología, la sociología y otras disciplinas se sostiene el origen histórico de los derechos humanos más allá

mentos razonables para establecer esos acuerdos básicos. Este proceso de diálogo y este tipo de acuerdos es a lo que Rawls se refiere como consensos traslapados mediante equilibrios reflexivos. Rawls, John, *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, p. 654; Rawls, John, “La justicia como equidad: política no metafísica”, *La Política. Revista de Estudios sobre el Estado y la Sociedad*, Barcelona, primer semestre, núm. 1, 1996, pp. 23-46, y Rawls, John, “Ideas fundamentales”, *Liberalismo político*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

<sup>29</sup> Baxi, Upendra, “Voices of Suffering and the Future of Human Rights”, *Transnational Law and Contemporan Problems*, vol. 8, 1998, pp. 125-169.

<sup>30</sup> *Ibidem*, pp. 133-135.

<sup>31</sup> Ferrajoli, Luigi, “El principio de igualdad y la diferencia de género”, en Cruz Parcero, Juan A. y Vázquez, Rodolfo (coords.), *Debates constitucionales sobre derechos humanos de las mujeres*, México, Fontamara-SCJN, 2010, pp. 13 y 14.

del concepto abstracto de ser humano y de lo que es bueno para él, la universalidad de los derechos humanos debe desprenderse de cualquier esencialismo sobre el ser humano para reconocerlo a partir de su experiencia y su contexto. Es la opresión que existe en la realidad de las prisiones, de los barrios pobres o de las rutas de los migrantes la que constituye la verdadera esencia de los derechos humanos. En última instancia, la moralidad básica de los derechos ha sido y es construida a partir del sufrimiento humano, de las luchas de las personas por reivindicar aquello que consideran que con justicia merecen.<sup>32</sup> Los derechos humanos no son más que estas aspiraciones socialmente construidas<sup>33</sup> (podemos llamarles pretensiones o expectativas) de lo que se considera indispensable para que el ser humano llegue a ser lo que cree debe ser.<sup>34</sup>

Podría considerarse que la contextualización y la aparición de ciertos derechos especiales dirigidos a grupos en situación de vulnerabilidad ponen en duda la universalidad de los derechos humanos, pero no es así. El reconocimiento de necesidades específicas para estos grupos en condiciones (incluso a veces estructurales) de desventaja sólo tiene como objetivo que dichos grupos puedan gozar del ejercicio pleno de sus derechos.

El funcionamiento del DIDH nos da un par de claves para aterrizar el principio de universalidad: la centralidad del sujeto de derechos en su contexto y la reinterpretación de los derechos a partir de las necesidades locales. Lo que ha interesado, por ejemplo, a la Corte Interamericana de De-

<sup>32</sup> Nyamu-Musembi, Celestine, “Hacia una perspectiva de los derechos humanos orientada a los actores”, en Caber, Naila (ed.), *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, México, PUEG-UNAM, 2005, pp. 37-56, y Stammers, Neil, “La aparición de los derechos humanos en el Norte: hacia una revaloración histórica”, en Caber, Naila (ed.), *Ciudadanía incluyente: significados y expresiones*, México, PUEG-UNAM, pp. 57-64.

<sup>33</sup> En este sentido, Jack Donnelly sostiene que “[h]uman nature is a social project more than a presocial given. Just as an individual’s ‘nature’ or ‘character’ arises from the interaction of natural endowment, social and environmental influences, individual action, human beings create their ‘essential’ nature through social action on themselves. Human rights provide both a substantive model for and a set of practices to realize this work of self-creation... Human rights are less about the way people ‘are’ than about what they might become. They are about *moral* rather than natural or juridical persons”. Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2a. ed., Cornell University, 1993, p. 15.

<sup>34</sup> Upendra Baxi advierte del peligro que representa no ya la imposición de derechos, sino de la idea misma de autodeterminación. La noción esencialista de la universalidad lleva consigo una identidad que pretende totalizar, en cambio, la verdadera autodeterminación que implican los derechos humanos parte del reconocimiento de múltiples identidades. En este sentido, sostiene que “[t]he evolution of the right to self-determination of states and people signifies no more than the power of hegemonic or dominant states to determine the ‘self’ which then has the right to ‘self-determination’. In sum, the right is only a right to access a ‘self’ pre-determined by the play of hegemonic global powers”. Baxi, Upendra, *op. cit.*, p. 143.

rechos Humanos (Corte IDH) para decidir los casos contenciosos pasa por el conocimiento de las personas o grupos involucrados, de la situación en la que se encontraban y de las necesidades expresadas en su reivindicación de derechos. Así, la interpretación de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y otros instrumentos interamericanos no se realiza en el vacío, sino que es un producto dialógico resultante de *dimensionar* los derechos y las obligaciones a la luz de las condiciones y contexto de las víctimas. Los derechos humanos responden y se adecúan a las demandas, y no al contrario.

Analicemos primero la forma en que las víctimas y su contexto han sido centrales para la jurisprudencia interamericana. Si los derechos son universales en tanto deben poder predicarse de todas las personas, entonces deben ser usados de forma tal que sean útiles para proteger a las personas. No obstante ello, existen casos cuya complejidad parecería rebasar las posibilidades de los derechos humanos o donde una aplicación precisa del estándar internacional resulta insuficiente.<sup>35</sup> La Corte simplemente le da sentido a las obligaciones generales bajo principios amplios de interpretación que se desprenden de la propia universalidad de los derechos. Para el Tribunal Interamericano, los tratados internacionales son “instrumentos vivos, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales”.<sup>36</sup> Además, su interpretación debe servir para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados y sus efectos propios (*effét utile*).<sup>37</sup> Así, el contexto se ha utilizado para probar una violación; determinar la responsabilidad

<sup>35</sup> Un ejemplo de esto se encuentra en el caso de la *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, donde la Corte Interamericana se enfrentó a un asunto donde la violación fue cometida por particulares y no directamente por agentes del Estado. A partir de un análisis sobre las razones que llevaron al fortalecimiento de los grupos paramilitares, el contexto de Colombia y de Pueblo Bello, en lo particular, así como de la conducta de las autoridades respecto de los hechos, la Corte logró determinar la responsabilidad del Estado por violación a sus obligaciones de prevenir las violaciones y proteger los derechos humanos. En la sentencia se afirma que “es dentro del contexto descrito en que sucedieron los hechos del caso, que debe determinarse la observancia por parte del Estado de sus obligaciones convencionales de respeto y garantía de los derechos de las presuntas víctimas”. Cfr. *caso de la Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de enero de 2006, serie C, núm. 14. También véase *caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205; *caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 15 de septiembre de 2005, serie C, núm. 134, y *caso 19 Comerciantes vs. Colombia*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 5 de julio de 2004, serie C, núm. 109, entre otros.

<sup>36</sup> *Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, *op. cit.*, párr. 106.

<sup>37</sup> *Ibidem*, párr. 105.

internacional del Estado; determinar la razonabilidad de una restricción de derechos; determinar un patrón sistemático de violaciones; facilitar la comprensión del caso; determinar la existencia de un crimen de lesa humanidad; mostrar una problemática específica, y mostrar una problemática en agravio de un grupo o actividad.<sup>38</sup> Ese *dimensionar* los derechos de acuerdo con la realidad es lo que permite a los derechos humanos adquirir sentido en distintas localidades y, entonces sí, ser considerados universales.

Por otra parte, la Corte también ha reinterpretado los derechos para permitir la inclusión de circunstancias específicas no previstas originalmente. Éste ha sido el caso de los asuntos sobre pueblos indígenas. En el *caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, la Corte IDH analizó la falta de demarcación de las tierras comunales, la ausencia de medidas efectivas para asegurar los derechos de propiedad de las tierras ancestrales y recursos naturales de la Comunidad y el otorgamiento de una concesión en las tierras sin el consentimiento de la Comunidad. Fundamentalmente se alegaron violados los derechos a la propiedad y a un recurso efectivo. Nicaragua fundó su defensa en un concepto tradicional de la propiedad, y consideró que la extensión de tierra reclamada por la Comunidad era desproporcional considerando el número de sus miembros (seiscientos, aproximadamente). La Corte señaló:

148. Mediante una interpretación evolutiva de los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos..., esta Corte considera que el artículo 21 de la Convención protege el derecho a la propiedad en un sentido que comprende, entre otros, los derechos de los miembros de las comunidades indígenas en el marco de la propiedad comunal, la cual también está reconocida en la Constitución Política de Nicaragua.<sup>39</sup>

Asimismo, la Corte afirmó que “[p]ara las comunidades indígenas la relación con la tierra no es meramente una cuestión de posesión y producción sino un elemento material y espiritual del que deben gozar plenamente, inclusive para preservar su legado cultural y transmitirlo a las generaciones

<sup>38</sup> *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, fondo, sentencia del 29 de julio de 1988, serie C, núm. 4, párr. 147 y 148; *caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 25 de noviembre de 2003, serie C, núm. 101, párr. 134; *caso Goiburú y otros vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 22 de septiembre de 2006, serie C, núm. 153, párr. 61 y 93, y *caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párr. 102 y 103, entre otros.

<sup>39</sup> *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 31 de agosto de 2001, serie C, núm. 79, párr. 148.

futuras”.<sup>40</sup> El Tribunal realizó una reinterpretación del derecho a la propiedad para responder a las características y necesidades de las comunidades indígenas.<sup>41</sup> Este tipo de ampliaciones a los derechos que buscan mayor inclusión de personas y situaciones también responden a una idea de universalidad localizada.

De acuerdo con lo anterior, la universalidad, desde un punto de vista práctico, debe permitir la ampliación de los titulares de los derechos y de las circunstancias protegidas por esos derechos. Los criterios de interpretación y aplicación deben responder a este principio general, que pretende cubrir a la mayor cantidad de titulares de derechos bajo su protección. Lo anterior implica que debe mirarse tanto a quienes directamente se busca proteger como a las demás personas, especialmente a las más desprotegidas. El principio de universalidad de los derechos humanos puede servir como un marco conceptual de inclusión de culturas y de los más desventajados.

Otro aspecto que suele esgrimirse para poner en duda la universalidad de los derechos humanos es su sistemática violación. Un hecho elemental a reconocer es que hoy los derechos humanos son una promesa para buena parte de las personas; sin embargo, no hay que cometer el error de confundir la eficacia con la existencia del derecho. El derecho puede existir, pero ser ineficaz. Ni la existencia ni la universalidad de los derechos humanos depende de su efectividad, sino que proviene del reconocimiento del sujeto de derechos como persona que debe ser valorada como fin en sí mismo, como ente capaz de autodeterminarse, como identidad con dignidad.<sup>42</sup>

Con una lógica semejante podría pensarse que la consolidación de los sistemas regionales de derechos humanos pone en entredicho la universalidad de los mismos. En la medida en que la concepción, juridificación y garantía puede variar entre el sistema europeo, el sistema interamericano y el sistema africano (por ejemplo), entonces no queda clara la universalidad de estos derechos. Sin embargo, la universalidad y la regionalización no son incompatibles, ya que la segunda es una forma de concretar a la primera a partir de las posibilidades específicas de cada región. Más aún, se observa una cada vez mayor interacción entre los diversos sistemas de garantía y pro-

<sup>40</sup> *Ibidem*, párr. 149.

<sup>41</sup> Previamente la Corte había definido a los “bienes” en términos tradicionales: “como aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”. *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú, fondo, reparaciones y costas*, sentencia del 6 de febrero de 2001, serie C, núm. 74, párr. 122.

<sup>42</sup> Blanc Altemir, Antonio, *op. cit.*, y Peces-Barba, Gregorio, *op. cit.*

tección de los derechos humanos que, se espera, redundarán en una mayor protección para la persona.<sup>43</sup>

### III. LA INTEGRALIDAD E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

Los principios de integralidad e indivisibilidad son muy comunes en el lenguaje cotidiano de los derechos humanos; sin embargo, lo que estos principios designan, las diferencias entre ellos y su impacto en las obligaciones de los Estados, no está del todo claro. De hecho, las Naciones Unidas no cuentan con una definición autorizada sobre dichos conceptos, y los distintos estudiosos ofrecen definiciones diversas e incluso contradictorias.<sup>44</sup> No obstante, el uso de estos principios sí nos ofrece una guía sobre su significado y consecuencias. En lo que sigue, más que ofrecer definiciones certeras trataremos de trazar, a grandes rasgos, la historia de estos principios, para averiguar sus implicaciones, especialmente respecto de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos, de conformidad con la redacción del reformado artículo 1o. constitucional.

#### 1. *La historia de la integralidad y la indivisibilidad*

Desde la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 se discutió la conveniencia de incluir en un solo documento a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El texto de la Declaración da cuenta del acuerdo entre las naciones firmantes respecto a la integración de todos los derechos como una misma aspiración para la humanidad sin reconocer jerarquías ni diferencias entre ellas. Así, la Declaración reconoce los derechos a la seguridad social, al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la educación y a la vida cultural, a la par que reconoce los derechos a no ser torturado, al debido proceso, a la intimidad, a la libertad de movimiento, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y los derechos políticos, entre otros. En este sentido, Jack Donnelly sostiene que el modelo de la Declaración Universal considera de forma holística a los derechos humanos reconocidos internacionalmente, como una estruc-

<sup>43</sup> Blanc Altemir, Antonio, *op. cit.*, pp. 13-35.

<sup>44</sup> Por ejemplo, James W. Nickel utiliza el concepto de indivisibilidad para referirse a una especie de interdependencia fuerte, mientras que Daniel J. Whelan reserva la definición de indivisibilidad para una relación entre derechos más cercana al concepto de unidad que al de mutua dependencia.

tura indivisible, en la cual el valor de cada derecho se ve incrementado por la presencia de los otros.<sup>45</sup>

Las discusiones en torno a la adopción de uno o dos tratados vinculantes para la protección de dichos derechos ya no contaron con la misma voluntad de los Estados. Por el contrario, los efectos de la guerra fría se hicieron sentir en las discusiones en torno a los tratados, derivando en la adopción de dos pactos internacionales, uno respecto de los derechos civiles y políticos y otro sobre derechos económicos sociales y culturales. La división de las naciones en dos grandes bloques las llevó a sostener posiciones opuestas respecto de la naturaleza y jerarquía de los derechos humanos. Mientras unos Estados alegaban la prioridad de los derechos económicos y sociales, pues sólo la plena satisfacción de las necesidades sociales básicas haría posible la plena participación del individuo en otras actividades, los otros países sostenían la relevancia de los derechos civiles y políticos, dado que la libertad del individuo se constituye en condición indispensable para su existencia.<sup>46</sup> A pesar de ello, los preámbulos de ambos pactos establecieron que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre en el disfrute de las libertades civiles y políticas y liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales”. Con ello, en 1966 se plasmó la idea que subyace a la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos en un documento obligatorio.

El tercer momento importante lo encontramos en la Proclamación de Teherán de 1968, adoptada al cierre de la primera Conferencia Mundial de Derechos Humanos al señalar que “como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible”.<sup>47</sup> Es éste el primer documento oficial que utiliza el término *indivisible*, dando a entender que entre los distintos derechos existe unidad. Daniel Whelan considera que la redacción de la Proclamación da lugar a considerar que los derechos económicos, sociales y culturales tienen prioridad sobre los demás. La Proclamación utiliza el término *indivisible* en su sentido fuerte; esto es, que preferir a los derechos civiles y políticos e ig-

<sup>45</sup> Donnelly, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, cit., p. 27.

<sup>46</sup> González, Nazario, *Los derechos humanos en la historia*, México, Alfaomega-Universidad de Barcelona, 2002, pp. 168-186, y Oraá, Jaime y Gómez Isa, Felipe, *La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Un breve comentario en su 50 aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2002, pp. 29-59.

<sup>47</sup> ONU, *Proclamación de Teherán*, aprobada por la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, Teherán, 13 de mayo de 1968, párr. 13.

norar a los económicos, sociales y culturales hace imposible el disfrute de los primeros.<sup>48</sup> Ello se refuerza al considerar que, enseguida, la Proclamación establece que “[l]a consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social”.

En la Resolución 32/130 de 1977, poco después de la entrada en vigor de ambos pactos internacionales, la Asamblea General de las Naciones Unidas institucionalizó el uso de los principios de interdependencia e indivisibilidad en las tareas de la Organización. En dicho documento se decidió que el enfoque de su labor futura debería tomar en cuenta que “a) Todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales;...”<sup>49</sup> En el inciso siguiente, la Resolución reitera, en sus mismos términos, el ya señalado párrafo trece de la Proclamación de Teherán. Con ello, las Naciones Unidas no sólo establecían dos principios en el actuar de sus órganos con respecto a los derechos humanos, sino también una forma de concebir el funcionamiento de los derechos y de ambos pactos.

Durante esta época y los años siguientes se incorporaron al debate los llamados países del “tercer mundo”, muchos de ellos Estados africanos recientemente independizados, que introdujeron el discurso del “derecho al desarrollo” con énfasis distintos a los del bloque soviético, pero que también hizo hincapié en la importancia de los derechos económicos y sociales. En 1986 fue adoptada la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, en cuyo preámbulo se apela a la preocupación de las Naciones Unidas por la existencia de “obstáculos que se oponen al desarrollo y a la completa realización del ser humano y de los pueblos, y considerando que todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes” manifiestan que debería examinarse “con la misma atención y urgencia” al

<sup>48</sup> Whelan, Daniel J., “Untangling the Indivisibility, Interdependency and Interrelatedness of Human Rights”, *Working paper 7*, The Human Rights Center, University of Connecticut, 2008, p. 9.

<sup>49</sup> Naciones Unidas, “Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, Resolución 32/130, Asamblea General, 1977. En sus consideraciones, la Asamblea General reconoce que “el ideal de que los seres humanos se vean liberados del temor y la miseria sólo puede lograrse si se crean condiciones por las cuales todos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, como también de sus derechos civiles y políticos”. Asimismo, reitera que la Organización está “profundamente convencida de que todos los derechos humanos y libertades fundamentales están interrelacionados y son indivisibles”.



conjunto de derechos, por lo que, en consecuencia, “la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales”.<sup>50</sup>

A partir del establecimiento de vínculos entre derechos humanos, desarrollo y pobreza, así como el reconocimiento del derecho al desarrollo, surgió el llamado “enfoque de derechos humanos” (*rights-based approach*) como un método para regular los procesos de cooperación internacional, las políticas de combate a la pobreza y, particularmente, las políticas de desarrollo.<sup>51</sup> Esta nueva mirada respecto de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos complejiza más el cumplimiento de los derechos humanos a nivel nacional. El surgimiento del derecho al desarrollo y del “enfoque de derechos humanos” trajo consigo una nueva concepción sobre las obligaciones estatales respecto de los derechos humanos. En efecto, ya no se trata sólo de reconocer y garantizar un conglomerado de derechos con énfasis distintos y con una relación particular entre ellos, sino de internalizar en la acción estatal la dinámica del funcionamiento de los derechos humanos, particularmente en las políticas de desarrollo, pero también en otras áreas. De acuerdo con ello, los Estados deben dirigir todo su actuar de conformidad con ciertos principios de derechos humanos, entre ellos la universalidad, la interdependencia y la indivisibilidad, para la consecución de esos derechos. Lo anterior pasa, fundamentalmente, por el diseño de sus planes y políticas de desarrollo y, en general, de toda la política pública del país. En consecuencia, los Estados tienen, por un lado, la obligación de respetar, proteger, garantizar y promover cada uno de los derechos humanos en tanto interdependientes e indivisibles y, por otra parte, deben ordenar su conducta de conformidad con esos derechos y para lograr su plena realización, al tiempo que respetan los principios de universalidad, interdependencia,

<sup>50</sup> *Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, Resolución 41/128 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 4 de diciembre de 1986. Esta Declaración sólo tuvo el voto contrario de los Estados Unidos de América y ocho abstenciones; sin embargo, encontró pleno reconocimiento internacional con la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, en la que todos los países aceptaron la importancia y alcance del derecho al desarrollo.

<sup>51</sup> Conviene insistir en que el derecho al desarrollo y el enfoque de derechos no son lo mismo; el primero es una expectativa a cierto tipo de proceso y a un cierto resultado, mientras que el segundo es un marco conceptual, que permite la operacionalización del bagaje de los derechos humanos en los planes y programas institucionales de los Estados y la comunidad internacional. Véase Kirkemann Hansen, Jakob y Sano, Hans-Otto, “The Implications and Value Added of a Rights-Based Approach”, en Andreassen, Bard A. y Marks, Stephen P., *Development as a Human Rights. Legal, Political, and Economic Dimensions*, Harvard School of Public Health y François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, 2006, pp. 36-56.

indivisibilidad, rendición de cuentas, participación, empoderamiento y no discriminación.<sup>52</sup> En última instancia, las obligaciones generales funcionan como conectores operativos de la acción estatal en función de los derechos humanos.

La Conferencia de Viena de 1993 constituye el último eslabón en esta evolución de los conceptos de interdependencia e indivisibilidad. La Declaración y Programa de Acción de Viena establece que

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándole a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.<sup>53</sup>

En buena medida se trata de un fuerte pronunciamiento político, en el que destaca el uso del término “derechos humanos”, sin distinguir entre conjuntos, la necesaria relación entre los derechos, la defensa de su unidad bajo la idea central de abatir cualquier lógica de jerarquización y que las obligaciones de derechos humanos son universales más allá de las diferencias o particularidades entre Estados.

## 2. *La interdependencia*

Conviene hacer una primera distinción entre los términos que ayudan a diferenciarlos. Mientras el prefijo *inter* significa “entre” o “en medio”, el prefijo *in* indica “negación”, de tal forma que la palabra *interdependientes* expresa vinculación entre derechos, y la palabra *indivisible*, la negación de separación entre ellos. Así, preliminarmente conviene señalar que los derechos humanos son interdependientes en tanto establecen relaciones recíprocas entre ellos, y son indivisibles en la medida en que no deben tomarse como elementos aislados o separados, sino como un conjunto.

La *interdependencia* señala la medida en que el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la rea-

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>53</sup> ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 14 a 25 de junio de 1993, párr. 5.

lización de otro derecho o de un grupo de derechos. Por ejemplo, el derecho a la salud tiene aparejadas claras relaciones con el derecho a la alimentación y a la vivienda digna, así como al trabajo en condiciones adecuadas. Por su parte, la *indivisibilidad* niega cualquier separación, categorización o jerarquía entre los derechos humanos.<sup>54</sup> El aspecto central de este criterio es que los Estados no están autorizados a proteger y garantizar una determinada categoría de derechos humanos en contravención de otra, sino que todos los derechos humanos merecen la misma atención y urgencia. Bajo esta lógica, "... la existencia real de cada uno de los derechos humanos sólo puede ser garantizada por el reconocimiento integral de todos ellos".<sup>55</sup>

La interdependencia comprende, al menos, un par de relaciones donde: a) un derecho depende de otro(s) derecho(s) para existir, y b) dos derechos (o grupos de derechos) son mutuamente dependiente para su realización. En este sentido, el respeto, garantía, protección y promoción de uno de los derechos impactará en el otro (s) y/o, viceversa. De tal forma que la protección del derecho a la salud no puede quedar al margen de una revisión de otros derechos condicionantes, como la alimentación y el acceso al agua.<sup>56</sup> Otro ejemplo, los derechos políticos (a votar, ser votado, dirigir los asuntos públicos y participar en la función pública) no debe mirarse de manera independiente de los derechos a la libertad de asociación, libertad de expresión e igualdad y no discriminación.<sup>57</sup> Este grupo de derechos tiene una relación mutuamente dependiente.

Tanto en materia de justiciabilidad como de política pública deberá tomarse en consideración la dependencia entre derechos, ya sea que exista

<sup>54</sup> Blanc Altemir, Antonio, "Universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal", *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la Declaración Universal*, Universitat de Lleida-Tecnos-ANUE, 2001, p. 31.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 30 y 31.

<sup>56</sup> El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "interpreta el derecho a la salud, definido en el apartado 1 del artículo 12, como un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada sino también los principales factores determinantes de la salud, como el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, y acceso a la educación e información sobre cuestiones relacionadas con la salud, incluida la salud sexual y reproductiva...". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 14. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (E/C.12/2000/4), Naciones Unidas, 2000, párr. 11.

<sup>57</sup> Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia afirmó que "en el constitucionalismo y en la doctrina de los derechos humanos, las libertades de expresión, reunión y asociación forman una trilogía de libertades personales que se constituye además, en prerrequisito de los derechos de participación política". Sentencia C-265 de la Corte Constitucional, M. P. Alejandro Martínez Caballero, del 2 de junio de 1994.

de forma unidireccional o bidireccional. Lo que queda prohibido bajo este principio es mirar a los derechos aislados y desvinculados de sus relaciones condicionantes. En materia de justiciabilidad, al analizar un caso, el juzgador deberá tener en consideración los derechos que se alegan violados, pero también aquellos derechos de los que depende su realización, de tal forma que pueda verificar el impacto que aquéllos tuvieron en el derecho inmediatamente violado y/o las consecuencias de la violación en aquéllos. Resulta necesario conocer la forma en que los derechos se sostienen unos a otros. Tomemos el *caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek vs. Paraguay*, en el que la Corte Interamericana analizó las medidas adoptadas por el Estado, como parte de una declaratoria de emergencia, a fin de asegurar la atención médica y alimentaria de dos comunidades indígenas. La Corte partió del reconocimiento de que las comunidades se encontraban en una situación de especial vulnerabilidad, y de conformidad con ello analizaron las medidas adoptadas por el Estado respecto de los derechos a la salud, la alimentación, el acceso al agua, la educación; ello, dentro del marco del derecho a una vida digna.<sup>58</sup> En efecto, el derecho a la vida no puede ser entendido sólo como la ausencia de ejecuciones extrajudiciales, sino como la satisfacción de un conjunto de condiciones que le permiten a las personas, desarrollar su vida de conformidad con sus planes. Así, la satisfacción del derecho a la vida depende de la satisfacción de un grupo de derechos sociales.

La política diseñada por el Paraguay para atender la situación de emergencia que afrontaron dos comunidades indígenas fue insuficiente, al considerar de manera limitada los derechos a la salud y a la alimentación, sin tomar en cuenta las circunstancias particulares de los miembros de la comunidad y sus necesidades primarias, que claramente trascendían a esos dos derechos. Ni la salud ni la alimentación pueden realizarse sin adecuado acceso al agua. Asimismo, la vida digna requiere no sólo de esos derechos, sino también de la educación básica necesaria para constituir un plan de vida conforme a los deseos de cada persona. La falta de una mirada de interdependencia respecto del derecho a la vida y los derechos sociales, aunados a un contexto de pobreza extrema, resultó no sólo en la violación de los derechos por la falta de adopción de medidas necesarias para su satisfacción, sino directamente en la responsabilidad del Estado por el fallecimiento de un grupo de personas. Al tratarse de una situación de emergencia, no se trató de construir una enorme cadena de derechos, sino simplemente de establecer aquellos derechos prioritarios para la supervivencia de las comunidades y sus miembros.

<sup>58</sup> *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay*, fondo, reparaciones y costas, sentencia del 24 de agosto de 2010, serie C, núm. 21, párr. 194-217.

Además, la lógica subyacente a la interdependencia de los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales es que todos estos derechos comparten una misma naturaleza, y sus obligaciones son igualmente exigibles. Como bien ha sido desarrollado por Víctor Abramovich y Christian Courtis, entre otros, la distinción entre grupos de derechos es meramente ideológica, y no existe ningún impedimento en la naturaleza de los derechos económicos y sociales que impida su exigibilidad.<sup>59</sup>

### 3. *La indivisibilidad*

El principio de indivisibilidad, por su parte, implica una visión holística de los derechos humanos, en la que todos los derechos se encuentran unidos, ya no por razones de dependencia, sino porque de una forma u otra ellos forman una sola construcción. Por tanto, si se realiza o se viola un derecho, impactará en los otros derechos, más allá de si existe o no una relación de dependencia inmediata entre ellos. La idea central es que la concreción de los derechos sólo puede alcanzarse mediante la realización conjunta de todos ellos.

Si la interdependencia comenzaba a ser compleja en las aplicaciones prácticas tanto en materia de justiciabilidad como de políticas públicas, las pretensiones de la indivisibilidad la hacen aún menos manejable. La visión que se requiere es más amplia que la exigida por la interdependencia, pues busca no sólo asegurar los derechos que dependen unos de otros de forma

<sup>59</sup> Todos los derechos conllevan obligaciones negativas (no hacer) y positivas (hacer). Por ejemplo, el derecho a la integridad personal implica tanto la prohibición de detener arbitrariamente como el diseño de normativa e instituciones que sancionen esa conducta. Igualmente, el derecho a la salud conlleva la obligación de no dañar la salud y de establecer hospitales. En consecuencia, todos los derechos implican costos para el Estado, ya sea que se trate de la libertad de expresión o el derecho a la educación deben erogarse recursos para garantizar la pluralidad de los medios de comunicación y la disponibilidad de la educación básica. Más aún, la evolución de los derechos civiles ha llevado a que algunos de ellos también puedan ser catalogados como derechos sociales. Piénsese en el derecho a la libertad de expresión, uno de cuyos componentes es el derecho de acceso a la información, que es predicado a favor de toda la sociedad en tanto promueve la rendición de cuentas de los gobernantes. Cualquier derecho social, económico o cultural conlleva obligaciones inmediatas (como la protección de los contenidos esenciales y la no discriminación) y características que son claramente revisables vía judicial, como la obligación de progresividad, de tal forma que todos los derechos tendrán algún aspecto que quede bajo control judicial. Claramente, deberán desarrollarse recursos judiciales que atiendan a las características propias de los derechos, pero también será necesario un compromiso de los órganos judiciales, especialmente los constitucionales, por innovar formas de protección y establecer estándares de revisión que sirvan a otros casos. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2004.

inmediata, sino encontrar las cadenas de derechos, en tanto sistema de unidad y sin jerarquías. En materia de justiciabilidad podemos encontrarnos con un asunto que directamente nos presente problemas de violación a derechos civiles clásicos —por ejemplo, integridad y libertad personales—; sin embargo, puede suceder que el origen de la violación estuviera motivado por una posible violación de derechos sociales —piénsese en una manifestación por falta de acceso a agua potable que derivó en el desalojo de una plaza pública por parte de las fuerzas de seguridad—. Aquí, correspondería al juzgador mirar no sólo las violaciones últimas, sino la violación originaria. Lo que sucede es que la indivisibilidad no sólo corre para la realización de los derechos, sino también respecto de su violación, de tal forma que debe tratarse de situar los derechos inmediatamente violados en relación con los derechos de los que depende (interdependencia) y con los derechos de cuya violación se desató el agravio último (indivisibilidad).

Regresemos al *caso de la Comunidad Indígena Xákmok Kásek*, donde la Corte Interamericana encontró que sus miembros estaban en una situación de especial vulnerabilidad desatada por la violación del derecho a la propiedad de las tierras ancestrales de la Comunidad, que derivó en la falta de acceso a los elementos básicos de supervivencia. En este caso, la violación del derecho a la propiedad, en tanto no se aseguró la delimitación y titularidad de las tierras, tuvo consecuencias más allá de los derechos dependientes, como el recurso efectivo, para impactar a una gama de derechos sociales, económicos y a la vida. La indivisibilidad trasciende las relaciones lógicas y busca los orígenes en los déficit de otros derechos.

Ahora bien, en materia de desarrollo y políticas públicas queda la pregunta de si el Estado deberá diseñar planes y programas holísticos, de forma tal que se trate de incidir directamente en todos los derechos. La indivisibilidad supondría que sí, que cuando se planifica con perspectiva de derechos humanos, lo que se debe hacer no es un plan o política de derechos humanos en particular, sino darle perspectiva de derechos humanos a toda la política pública: a la política educativa, laboral, productiva, agrícola, de exportación, de transporte, a la política social, etcétera. Esto sería así porque no existen jerarquías entre los derechos, y todos ellos son indivisibles, así que en un primer momento parecería que de la indivisibilidad se desprende la obligación del Estado de diseñar un plan nacional que pretenda incidir en todos los derechos humanos.<sup>60</sup> Lo cierto es que, como lo sostiene

<sup>60</sup> Por ejemplo, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene 2,412 líneas de acción, que corresponden a tres núcleos problemáticos (democracia y derechos humanos, sistema de justicia y seguridad humana), vinculados a quince derechos, que a su vez se relacionan con diez grupos de población. Véase <http://www.derechoshumanosdf.org>

Daniel Whelan, la indivisibilidad es un concepto con grandes posibilidades para desarrollar enfoques teóricos sobre derechos humanos, pero al tiempo que constituye una retórica política poderosa tiene el potencial de convertir el discurso de los derechos humanos en un discurso vacío y banal.<sup>61</sup> Intentar desarrollar una perspectiva de política pública así de amplia puede tener efectos contrarios a los esperados y terminar siendo poco operativa. De aquí un problema nada sencillo de resolver: ¿podemos establecer jerarquías entre los derechos humanos para generar aplicaciones prácticas? ¿Cuáles serían las estrategias aceptables en los procesos de planificación en materia de derechos humanos? Y lo más importante para esta sección: ¿el proceso de selección estratégica de derechos para la planificación supone una violación al principio de indivisibilidad?

La discusión en torno a las preguntas que cierran el párrafo anterior ya se ha dado entre los fines del derecho al desarrollo y los objetivos del enfoque de derechos humanos. En el derecho al desarrollo se pretende la realización de un proceso participativo e incluyente con el objetivo de realizar cada uno de los derechos humanos y todos ellos en conjunto.<sup>62</sup> Esta visión claramente sustentada en la indivisibilidad de los derechos ha sido duramente criticada básicamente porque no parte de una visión realista sobre el alcance del valor agregado de incorporar un enfoque de derechos a la par que no puede basarse solamente en una interpretación normativa de los derechos.<sup>63</sup> Por su parte, el enfoque de derechos humanos no ve la implementación de los derechos como el objetivo último, aunque es uno de los propósitos, es el pleno desarrollo de las personas lo que verdaderamente interesa, por lo que puede relacionarse con fines específicos, como la erradicación de la pobreza. En este sentido, Víctor Abramovich sostiene que

<sup>61</sup> Whelan, Daniel J., “Untangling the Indivisibility...”, *cit.*, p. 10.

<sup>62</sup> Arjun Sengupta explica que “[n]ational obligations should begin with the formulation of a set of policies applicable to the implementation of each of the constituent right of the right to development individually, as well as in combination with each other as a part of a development program. They should be categorized as measures that prevent violation of any right and measures that promote the improved realization of all rights. [The] violation of any one right would mean violatio of the right to development itself. The design of any program for the promotion of a right therefore must ensure that any other right will not be adversely affected. [S]uch a program would be subject to constraints in resources, technology, and institutions. [A]s a part of a country’s overall development program, the right to development is very much a matter of modernization and technological, as well as institutional, transformation, which relaxes the technological and institutional constraints over time. Therefore the right to development is also related to increasing resources over time...”. Sengupta, Arjun, “The Human Right to Development...”, *cit.*, pp. 30 y 31.

<sup>63</sup> Entre otros, véase Kirkemann Hansen, Jakob y Sano, Hans-Otto, “The Implications and Value Added of a Rights-Based Approach...”, *cit.*, p. 43.

“[[l]os diversos marcos conceptuales no abordan todos los derechos, sino que procuran identificar aquellos que son fundamentales para las estrategias de desarrollo o de reducción de la pobreza, por tener realización constitutiva o instrumental con la pobreza”.<sup>64</sup>

Siguiendo la lógica del enfoque de derechos humanos, la indivisibilidad no necesariamente debe significar el diseño de programas omnicomprendivos, pero sí requiere el reconocimiento de derechos clave que incidan en el avance de otros derechos. James Nickel y Pablo Gilabert señalan que tratándose de países en desarrollo sería poco recomendable buscar una implementación de todos los derechos, pues sería muy limitada, en cuyo caso es más prudente elegir aquellos derechos cuya implementación tiene mayores posibilidades de alcanzar niveles más altos.<sup>65</sup> De hecho, dadas las constricciones económicas y otras de naturaleza práctica, el nivel de implementación de los derechos que logran los países en desarrollo es mínimo y, por tanto, el efecto de la indivisibilidad también es menor.<sup>66</sup> En consecuencia, se trata de priorizar algunos derechos en atención a sus posibilidades de realización, a su importancia para un contexto determinado o su vinculación con otros derechos. Esto no quiere decir, sin embargo, que el principio de indivisibilidad pierda sentido; al contrario, es justamente porque los derechos son indivisibles que ante constricciones de naturaleza práctica es posible focalizar los esfuerzos en algunos derechos bajo la idea de que éstos generarán una cadena de impactos. Abordar la implementación de los derechos no es una tarea de todo o nada, sino que es posible generar las condiciones que permitan la progresividad de los derechos humanos a partir de un grupo de ellos. Lo que no estaría permitido bajo este principio es el diseño de programas o políticas que ignoren a los derechos humanos o que se construyan sin una concienzuda identificación de los derechos más necesarios en un tiempo y lugar determinado.

El problema de priorizar, que no jerarquizar, tiene que ver con la forma en que se seleccionan esos derechos. Atendiendo a los principios de interdependencia e indivisibilidad, esta tarea pasa, al menos, por identificar las características y necesidades propias de un determinado lugar, los derechos

<sup>64</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, *Revista de la Cepal*, núm. 88, abril de 2006, p. 37.

<sup>65</sup> Gilabert, Pablo “The Importance of Linkage Arguments for the Theory and Practice of Human Rights: A Response to James Nickel”, *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, mayo de 2010, p. 434, y Nickel, James W., “Indivisibility and linkage Arguments: A Reply to Gilabert”, *Human Rights Quarterly*, vol. 32, núm. 2, mayo de 2010, pp. 439-446.

<sup>66</sup> Nickel, James W., “Rethinking Indivisibility: Towards A Theory of Supporting Relations between Human Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 30, núm. 4, noviembre de 2008, pp. 984-1001.



que podrían generar mayores cadenas de fortalecimiento de derechos, los derechos que son más fáciles de implementar, aquellos que no siendo tan fáciles de implementar o que resultarán en una implementación débil, pero que resultan importantes para comenzar a fortalecer a un grupo de derechos, etcétera. Las acciones a realizar están íntimamente ligadas con el cumplimiento de las obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos. “Sobre la base de esas obligaciones se fijan posibles metas e indicadores que habría que establecer en cada proceso participativo a nivel local”.<sup>67</sup> Para ello habrá que recurrir a las interpretaciones que de los derechos humanos han realizado los órganos encargados de su supervisión, como el Comité de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

#### IV. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

La progresividad implica tanto gradualidad como progreso.<sup>68</sup> La gradualidad se refiere a que la efectividad de los derechos no va a lograrse de una vez y para siempre, sino que se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El progreso patentiza que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar.<sup>69</sup> La progresividad requiere del diseño de planes para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de los derechos mediante el cumplimiento de dichos planes.

Tradicionalmente se ha relacionado al principio de progresividad con el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, dando a entender que los derechos civiles y políticos deben realizarse de una sola vez. Si bien existen normas que son de exigibilidad inmediata y otras que son de exigibilidad progresiva, es importante no cometer dos errores: confundir la exigibilidad con la autoejecutabilidad de la norma,<sup>70</sup> y dar por hecho

<sup>67</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos...”, *cit.*, p. 38.

<sup>68</sup> Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales...”, *cit.*, p. 58.

<sup>69</sup> El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que los Estados partes se comprometen 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”.

<sup>70</sup> Las normas autoejecutivas son aquellas que pueden ser directamente aplicadas por las autoridades internas, puesto que establecen con claridad el sujeto a favor de quien se establece el derecho, el contenido de la obligación y el sujeto a cargo de la misma. A diferencia

que las obligaciones inherentes a los derechos civiles y políticos son siempre de exigibilidad inmediata, y las de los derechos económicos, sociales y culturales son siempre de exigibilidad progresiva. Habrá casos en que ciertas obligaciones de los primeros serán progresivas, y algunas de los segundos podrán ser de cumplimiento inmediato; por ejemplo, la emisión de una ley que garantice el acceso al derecho a la educación y a la salud respetando el derecho a la igualdad y a la no discriminación.<sup>71</sup>

El elemento a resaltar cuando pensamos en el principio de progresividad es que en materia de implementación este principio aplica por igual a derechos civiles y políticos y a derechos económicos, sociales y culturales, porque siempre habrá una base mínima que deba atenderse, pero sobre ella los Estados deberán avanzar en su fortalecimiento. Los derechos humanos codificados en tratados internacionales no son más que un mínimo; su progresión está en manos de los Estados, por lo que las medidas que adopte deben ser “deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones”.<sup>72</sup>

De aquí un problema inicial nada sencillo de resolver: ¿cuál es esa base mínima? La reforma constitucional no da muchas luces al respecto; sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha ahondado en esta área; por ejemplo, respecto del derecho a la alimenta-

de las normas clásicas del derecho internacional público, el derecho internacional de los derechos humanos establece obligaciones a cargo del Estado y derechos a favor de las personas que se encuentran al interior de su territorio. Por ende, se establece una relación jurídica entre particulares y el Estado, y en algunos casos incluso relaciones entre particulares, y no sólo relaciones interestatales. Éste es un elemento central para poder pensar en la autoejecutividad de la norma. En cambio, las normas no ejecutables son aquellas que necesitan de un desarrollo normativo interno para ser aplicadas. De inmediato podrán darse cuenta de que los tratados, en su totalidad, no son autoejecutables o no autoejecutables; por el contrario, al interior de cada tratado habrá cláusulas que son autoejecutables y otras que no lo sean; se requiere ir revisando caso por caso. Más aún, siempre seguramente se requerirá de un proceso de interpretación que permita la aplicación inmediata de la cláusula que integra el tratado de derechos humanos. Rábago, Miguel, “Aplicación de los tratados internacionales por parte de los tribunales mexicanos: algunas observaciones relativas a su efecto directo”, *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, núm. 6, abril de 2004.

<sup>71</sup> Cabe aclarar que este principio no se refiere al momento en que surge la responsabilidad del Estado frente al incumplimiento de la obligación, sino que se trata de una perspectiva que observa la forma en que cada derecho es implementado por el Estado. Esta aclaración es pertinente, porque tratándose de derechos civiles y políticos, un Estado cae en responsabilidad internacional si el derecho no es inmediatamente efectivizado. En cambio, en el caso de los DESC habrá algunas obligaciones cuyo incumplimiento genera la responsabilidad internacional inmediata, mientras que otras no.

<sup>72</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OG 3. La índole de las obligaciones de los Estados partes, 1990, párr. 2.

ción adecuada ha sostenido que su contenido mínimo esencial comprende la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada, y la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.<sup>73</sup> Estas obligaciones mínimas existen con independencia de los recursos con que cuenten los países. Sin embargo, los Principios de Limburgo y las Directrices de Maastricht establecen que dado que la escasez de recursos no libera a los Estados de sus obligaciones mínimas, en caso de no poder cumplirlas a cabalidad deben demostrar que han realizado “todo esfuerzo a su alcance para utilizar la totalidad de los recursos que están a su disposición en pos de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.<sup>74</sup>

Desde la justiciabilidad de los derechos, el estándar del contenido mínimo esencial de los derechos no ha sido del todo bien recibido por las cortes nacionales. El ejemplo más claro es el de la Corte Constitucional de Sudáfrica, que no sólo critica dicho enfoque, sino que desarrolla la llamada *revisión de razonabilidad de los derechos positivos*. Respecto del contenido mínimo, dicho tribunal identificó primero la dificultad de definir el “mínimo básico”, dado que la situación de cada grupo es diferente, como también lo son sus necesidades sociales. Siguiendo a Sandra Liebenberg, en segundo lugar, “señaló que la imposición de un mínimo básico impone obligaciones poco realistas al Estado, ya que ‘es imposible dar acceso a todos, ni siquiera a un servicio básico, de manera inmediata’. Por último, el Tribunal Constitucional sostuvo que el mínimo básico era incompatible con las competencias institucionales y el papel de los tribunales”,<sup>75</sup> pues implicaría decidir cuál es la política más apropiada. En cambio, la Corte opta por dejar en los poderes Legislativo y Ejecutivo un margen de discrecionalidad más o menos amplio a partir del cual pueda analizar si la política desarrollada es o no razonable, atendiendo a las circunstancias particulares del lugar y de la población.<sup>76</sup>

<sup>73</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OG 12. El derecho a una alimentación adecuada, (E/C.12/1999/5), 12 de mayo de 1999, párr. 8.

<sup>74</sup> Principios de Limburgo relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1986, párr. 25-28, y Directrices de Maastricht sobre las Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Maastricht, 1997, párr. 10. También, Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, “Los derechos sociales como derechos exigibles...”, *cit.*, p. 90.

<sup>75</sup> Liebenberg, Sandra, “Adjudicación de derechos sociales en la Constitución de transformación social de Sudáfrica”, *Anuario de Derechos Humanos 2006*, Santiago, Centro de Derechos Humanos, Universidad de Chile, 2006, p. 55.

<sup>76</sup> Corte Constitucional de Sudáfrica, caso CCT 11/00, *The Government of the Republic of South Africa and Others v. Irene Grootboom and Others*.

La pregunta principal que se responde el Tribunal Sudafricano es “si es razonable suponer que las medidas elegidas son capaces de permitir la satisfacción de los derechos en cuestión”. Así, la Corte evalúa la capacidad de inclusión de la medida y su impacto en el corto, mediano y largo plazo. En este sentido, señala Sandra Liebenberg, “la razonabilidad no se evalúa simplemente por el avance estadístico en facilitar el acceso a los diferentes derechos socioeconómicos, sino también por intereses relativos a la dignidad del grupo afectado, especialmente por el impacto de la denegación de derechos específicos a los demandantes”.<sup>77</sup> En el caso *Grootboom* el Tribunal Constitucional sostuvo:

La razonabilidad debe ser entendida también en el contexto global de la Declaración de Derechos. El derecho a tener acceso a una vivienda adecuada está firmemente arraigado, porque valoramos a los seres humanos y deseamos garantizarles sus *necesidades humanas básicas*. Una sociedad debe tratar de garantizar que las *necesidades vitales básicas* de todos sus integrantes estén satisfechas para poder ser una sociedad basada en la dignidad humana, la libertad y la igualdad. Para ser razonables, las medidas no pueden dejar de lado el grado y el alcance de la denegación del derecho que pretenden hacer realidad. Aquellos cuyas necesidades son más urgentes y que, en consecuencia, corren mayor peligro de *no llegar a gozar de todos los derechos*, no deben ser ignorados por las medidas propuestas para alcanzar la realización del derecho... Si las medidas, aunque sean exitosas en términos estadísticos, no logran responder a las necesidades de quienes están más desesperados, no podrán pasar la prueba<sup>78</sup> (énfasis agregado).

La revisión de razonabilidad establece un estándar que puede considerarse menor al impuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre los contenidos mínimos esenciales; sin embargo, la Corte Constitucional de Sudáfrica cuida dos aspectos fundamentales. El primero, relativo a asegurar un margen mínimo de cumplimiento para las poblaciones más necesitadas, pero sin definir exactamente en qué consiste, de forma abstracta, ese mínimo. En segundo lugar, este Tribunal prefiere mantener una posición de no confrontación con los otros poderes; por ello no designa la política social apropiada, sino sólo analiza la que discrecionalmente fue adoptada por los órganos encargados de ello. Otras cortes, como el Tribunal Constitucional de Colombia, han seguido el estándar de los contenidos mínimos esenciales. Más allá del estándar que se prefiera, lo fundamental es

<sup>77</sup> Liebenberg, Sandra, “Adjudicación de derechos sociales...”, *cit.*, p. 56.

<sup>78</sup> Corte Constitucional de Sudáfrica, caso CCT 11/00..., *cit.*, párr. 44.

la satisfacción de las necesidades vitales a las poblaciones que más lo requieren, si esto está satisfecho en cierta forma da lo mismo apearse a la revisión de razonabilidad que al estándar de los contenidos mínimos esenciales.

La discusión sobre la metodología para determinar los elementos mínimos del derecho cobra relevancia, ya que es el paso previo obligado para poder aplicar el principio de progresividad. Una vez decidido el estándar que se utilizará para identificar los elementos mínimos del derecho y realizada dicha identificación, entra en acción este principio. Además, el principio de progresividad supone la obligación a cargo de los Estados, de crear indicadores para poder verificar efectivamente el avance progresivo del ejercicio de los derechos.<sup>79</sup>

De manera complementaria, la prohibición de regresividad indica que una vez logrado el avance en el disfrute de los derechos, el Estado no podrá, salvo en ciertas circunstancias, disminuir el nivel alcanzado.<sup>80</sup> Este principio debe observarse en las leyes, políticas públicas, decisiones judiciales y, en general, en toda conducta estatal que afecte derechos. Se trata de un análisis sustantivo sobre las decisiones estatales; es decir, que los contenidos asignados a su actividad no decrezcan lo ya logrado en cuanto al contenido y alcance del derecho. Se trata de evaluar a quién beneficia la medida, a quién perjudica, en qué medida cumple el derecho y, en su caso, cómo lo amplía. De disminuir su alcance en alguna forma estaremos frente a una regresión prohibida.

La no regresividad y el principio de progresividad están directamente relacionados con el estándar del máximo uso de recursos disponibles, por lo que si bien el texto constitucional no lo menciona explícitamente, debe entenderse comprendido como parte del derecho internacional de los derechos humanos. La progresividad pasa también por una revisión de que efectivamente se haga uso del máximo de los recursos disponibles. Este uso máximo deberá atender también a las necesidades concretas del lugar y de la población, y comprende no sólo a los recursos económicos, sino también a los recursos tecnológicos, institucionales y humanos. Uno de los problemas

<sup>79</sup> Hay toda una discusión sobre cómo construir indicadores de derechos humanos y, más importante, cómo elaborar los índices que permitan evaluar la progresividad en el ejercicio del derecho.

<sup>80</sup> De acuerdo con Abramovich y Courtis, “el Estado sólo puede justificar la regresividad de una medida demostrando: a) que la legislación que propone pese a implicar retrocesos en algún derecho, implica un avance, teniendo en cuenta *la totalidad de los derechos previstos en el Pacto* [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], y b) *que ha empleado todos los recursos de que dispone*, y que aun así, necesita acudir a ella para proteger los demás derechos del Pacto”. Abramovich, Víctor y Courtis, Christian, *Los derechos sociales como derechos exigibles...*, cit., pp. 109 y 110.

implicados con este principio tiene que ver con la elección del derecho al que se asignará el recurso y la proporción que la realización de cada derecho debe ocupar del gasto público. Dado que el Estado tiene obligaciones de inmediato cumplimiento, como los niveles esenciales mínimos de cada derecho, el presupuesto debe garantizar, en primer lugar, estos deberes. Respecto del restante, los recursos deben asignarse de conformidad con los planes desarrollados para atender el aseguramiento progresivo de todos los derechos.

En consecuencia, el principio de progresividad cumple la promesa de la constante creación de los derechos humanos, pues aún después de alcanzados los mínimos y los estándares exigibles siempre permanecerán como una promesa a futuro. En este sentido, los derechos humanos siempre serán los derechos por venir.

## V. CONCLUSIONES

El nuevo artículo 1o. constitucional no sólo integra en el marco constitucional a los derechos protegidos en tratados internacionales, su dinámica e interpretaciones, sino que con la inclusión de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad se constituye en un mandato dirigido a los agentes estatales con la capacidad de revolucionar las implicaciones del propio texto constitucional en sus partes orgánica y dogmática y, consecuentemente, el ejercicio de los tres poderes en los tres niveles de gobierno.

En esta lectura comprensiva del nuevo texto constitucional, en el que los principios mencionados caracterizan a las obligaciones generales de respetar, proteger, garantizar y promover los derechos (*los derechos en acción*), las consideraciones conceptuales simples no pueden tener cabida. En esta égida, el principio de universalidad debe leerse bajo dos claves, que podrían pensarse contradictorias, pero que, por el contrario, son necesariamente complementarias: una primera clave que supone un proceso de abstracción mediante el cual se conciben los bienes primarios constitutivos de los derechos (derechos que terminarían teniendo un carácter más instrumental) como son la igualdad, la libertad o la paz. Este primer proceso de abstracción debe venir acompañado de un segundo movimiento que nos lleve al objetivo principal de los derechos humanos: la idea de vida digna. Y, al mismo tiempo, se requiere que este proceso de abstracción esté siempre acompañado de la persona en su contexto. Que estos bienes primarios permitan, mediante la universalidad, interesarse por lo que hace diferentes a las personas reconociéndolas a partir de sus experiencias y sus contextos. Lo que se hace presente es el intento de construir diálogos interculturales para

identificar los continuos y disrupciones de la idea de vida digna, al tiempo que se busca construir los derechos humanos “desde abajo”.

Asimismo, los principios de interdependencia e indivisibilidad se han complejizado a partir de la segunda mitad del siglo XXI y hasta el día de hoy, en que constituyen verdaderos criterios de interpretación y aplicación de los derechos humanos en distintos niveles. Por un lado, impactan el diseño de la política pública y, por otro, guían la actividad judicial en torno a la justiciabilidad de los derechos humanos. En la medida en que estos dos principios suponen un proceso de interconexión de derechos (más denso en la indivisibilidad, más inmediato en la interdependencia) con tendencias holísticas, ambos principios nos obligan a pensarlos desde lógicas estratégicas, para que su aplicación no nos lleve a callejones sin salida. De esta forma, tanto la indivisibilidad como la interdependencia deben ser estratégicamente utilizadas, de acuerdo con los principios de universalidad y progresividad, y a partir de las obligaciones en materia de derechos humanos que también se señalan en el artículo 1o.

Finalmente, el principio de progresividad debe pensarse siempre acompañado de al menos tres principios más de aplicación de los derechos humanos: la identificación de los elementos mínimos de cada derecho (ya sea a través del mecanismo de los mínimos esenciales o por medio de los límites razonables del derecho); la prohibición de aplicaciones regresivas del derecho, y el máximo uso de recursos disponibles. Sin estos tres principios, la progresividad es simplemente inconcebible. Más aún, se requiere también el desarrollo de un amplio set de indicadores, que, por medio de la construcción de índices por derecho, permitan observar si efectivamente se cumplen los elementos mínimos de cada derecho, y si con el paso del tiempo nos encontramos frente a un mayor y mejor ejercicio de los derechos, comenzando por los grupos estructuralmente peor situados.

En este documento, los autores, más que una disertación teórica profunda, nos interesamos por analizar las consecuencias prácticas de los principios de universalidad, indivisibilidad, integralidad y progresividad. Estamos claros que de poco sirve el discurso de derechos humanos si no cuenta con aplicaciones prácticas que permitan construir realidades, realidades “desde abajo”. En buena medida ésta es la principal apuesta de quienes impulsaron la aprobación de la reforma en materia constitucional; éste es el principal y único sentido que pueden tener los derechos humanos. Desde un piso mínimo, con pretensiones de universalidad contextualizada, progresividad, indivisibilidad e interdependencia, construirse como el referente utópico alcanzable. De aquí que los derechos humanos siempre serán los derechos por venir.