



**Consejo Económico
y Social**

SECTION DES RÉFÉRENCES

COMITÉ DES CHARGES

A REMPLIR AU BUREAU E/5107

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1990/19
6 de julio de 1990

ESPAÑOL
Original: FRANCES/
INGLES

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
42° período de sesiones
6 a 31 de agosto de 1990
Tema 7 del programa provisional

**EL NUEVO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL
Y LA PROMOCION DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Informe sobre la marcha de los trabajos preparado por
el Sr. Danilo Türk, Relator Especial

INDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCION	1 - 7	1
I. INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS Y FUNCION QUE PUEDEN DESEMPEÑAR EN LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	1 - 105	2
Introducción	1 - 3	2
A. ¿Qué es un indicador?	4 - 6	3
B. Algunos antecedentes	7 - 30	3

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. (<u>cont.</u>)		
C. Indicadores dentro del sistema de las Naciones Unidas	31 - 56	11
D. Indicadores y órganos de supervisión de los derechos humanos	57 - 66	20
E. Coordinación interinstitucional e indicadores ..	67 - 70	24
F. ¿Existen ciertos "indicadores básicos"?	71 - 86	25
G. Posibles indicadores básicos para su uso en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales	87 - 91	31
H. Los indicadores y las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales	92 - 95	33
I. Conclusiones preliminares	96 - 105	34
II. ESTABLECIMIENTO DE NORMAS FUTURAS EN LA ESFERA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	106 - 138	41
A. Derecho a una vivienda adecuada	108 - 120	41
B. Derechos a la tierra	121 - 138	46
III. LA CUESTION DE LA EXTREMA POBREZA	139 - 217	54
A. Introducción	142 - 149	54
B. Permitir que las personas y grupos que viven en condiciones de extrema pobreza se beneficien de su conocimiento del empobrecimiento y de la pobreza: un acto democrático fundamental	150 - 155	56
C. "Donde los hombres estén condenados a vivir en la miseria se violan los derechos humanos" - ¿Por qué y cómo?	156 - 175	57

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. (<u>cont.</u>)		
D. Toda conquista del espacio de la libertad, basada en el coraje de los muy pobres en su defensa de la dignidad humana, pone al alcance de la comunidad entera una renovación de su práctica de los derechos humanos	176 - 188	59
E. La realización de los derechos humanos y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales: algunas cuestiones planteadas desde el punto de vista de las personas que viven en extrema pobreza	189 - 199	62
F. Contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales	200 - 208	64
G. Controlar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional e internacional	209 - 217	66
IV. RECOMENDACIONES PRELIMINARES	218 - 220	69

INTRODUCCION

1. En su resolución 1989/20, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías acogió con satisfacción el informe preliminar titulado "Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (E/CN.4/Sub.2/1989/19) y apoyó las conclusiones preliminares formuladas por el Relator Especial en ese informe preliminar (párr. 94).
2. El Relator Especial estableció contactos con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y examinó con sus miembros, durante el cuarto período de sesiones del Comité, las cuestiones analizadas en el informe preliminar.
3. En su resolución 1990/17, la Comisión de Derechos Humanos, acogió con beneplácito el diálogo entre el Comité y el Relator Especial. Además, acogió favorablemente el informe preliminar sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, invitó al Relator Especial a que tuviera en cuenta las observaciones formuladas en la Comisión de Derechos Humanos y pidió que en el informe se asignara prioridad a la identificación de las estrategias prácticas destinadas a promover para todos los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto, prestando especial atención a los grupos más vulnerables y desfavorecidos. En su resolución 1990/24, la Comisión agradeció el informe preliminar; invitó a la Subcomisión a que sometiera el segundo informe de su Relator Especial a la Comisión en su 47º período de sesiones, e invitó a los gobiernos que así lo desearan a que proporcionaran al Relator Especial sus comentarios y la información que estuviera a su disposición acerca de su experiencia sobre el impacto en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa.
4. El Relator Especial ha preparado el presente informe sobre la marcha de los trabajos tomando como base el informe preliminar y teniendo en cuenta los comentarios formulados por los miembros de la Subcomisión en su 41º período de sesiones, así como por los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Comisión de Derechos Humanos.
5. Por lo tanto, la labor del Relator Especial así emprendida se refiere a todas las principales esferas señaladas en el informe preliminar. El presente informe sobre la marcha de los trabajos contiene información sobre las esferas en que los resultados obtenidos hasta ahora pueden elaborarse en esta forma y requieren los comentarios de los miembros de la Subcomisión y de otros órganos interesados de las Naciones Unidas. Por lo tanto, el presente informe sobre la marcha de los trabajos contiene tres capítulos y recomendaciones preliminares acerca de la labor futura. En el capítulo I se ofrece información sobre los indicadores sociales y económicos y su función en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; el capítulo II está dedicado al establecimiento de nuevas normas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, y en el capítulo III se examina el problema de la extrema pobreza.
6. El Relator Especial también comenzó el análisis de otras esferas identificadas en el informe preliminar. Así, se preparó una bibliografía de los textos principales relativos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del ajuste estructural, que se halla a

disposición de los miembros de la Subcomisión para que la consulten y formulen comentarios. El Relator Especial inició las tareas necesarias para establecer contactos directos con instituciones financieras internacionales, especialmente el Banco Mundial. Los documentos que hasta ahora se han puesto a disposición del Relator Especial sugieren que existen diversas esferas de actividad del Banco Mundial, incluidas las relativas a las cuestiones de la pobreza, la participación popular y la función de las organizaciones no gubernamentales, en que se plantean cuestiones concernientes a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y respecto de las cuales parecería útil continuar el análisis y las consultas con ese Banco. No obstante, como los contactos directos con el Banco Mundial y con otras instituciones que realizan actividades en esta esfera no se habían establecido antes de la preparación del presente informe sobre la marcha de los trabajos, el examen de esas cuestiones se realizará en una etapa posterior y se presentará a la Subcomisión en su próximo período de sesiones. Lo mismo cabe decir acerca de las cuestiones de coordinación de los órganos y organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. Dada la complejidad y diversidad de las cuestiones que se deben examinar en el marco del estudio sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, parece necesario que se prepare un segundo informe sobre la marcha de los trabajos para que sea examinado por la Subcomisión. En el presente informe se incluye, entre otras, una recomendación a este respecto.

I. INDICADORES SOCIALES Y ECONOMICOS Y FUNCION QUE PUEDEN DESEMPEÑAR EN LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Introducción

1. En el informe preliminar sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se mencionó la posible utilización de indicadores económicos y sociales para evaluar la realización de estos derechos (E/CN.4/Sub.2/1989/19, párr. 92 b)). En opinión del Relator Especial, estos indicadores pueden y deben desempeñar una función en diversos órganos que se ocupan de los derechos humanos.

2. No es ni posible ni necesariamente deseable efectuar un estudio a fondo del uso de los indicadores en todo el sistema de las Naciones Unidas, especialmente en esta etapa del análisis. El tema, extremadamente amplio, de los indicadores ha sido objeto de mucha atención en otros sectores, aunque por lo general se ha tratado de sectores distintos del de los derechos humanos. Muchos de los indicadores que en la actualidad se recogen, analizan y algunas veces se utilizan, son sin duda alguna de escaso interés para el tema que nos ocupa. Por esta razón, al examinar si los indicadores son adecuados para las finalidades del presente estudio se aplicará un criterio relacionado concretamente con los derechos humanos. Se estudiará en qué forma han utilizado los indicadores organismos especializados tales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización Mundial

de la Salud (OMS), así como otros organismos que hasta la fecha han mantenido relaciones superficiales con cualquiera de los órganos que se ocupan de los derechos humanos.

3. Desde el comienzo es necesario declarar que la cuestión de los indicadores es tan amplia, compleja y difícil que su posible utilización en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no puede ser objeto de un análisis completo en este informe preliminar.

A. ¿Qué es un indicador?

4. La palabra indicador se refiere a los datos estadísticos mediante los cuales se trata de determinar o "indicar" (por lo general mediante alguna forma de cuantificación numérica) las circunstancias que prevalecen en un lugar y en un momento determinados. Los indicadores constituyen un medio posible de investigación, pero aunque en los últimos decenios se han hecho progresos considerables en relación con todos los aspectos de los indicadores, este método de medición sigue siendo de muchas maneras imperfecto.

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) ha expresado el siguiente punto de vista útil: "El término "indicador" es indicio de la modestia con que es necesario actuar en todo lo relativo a estadísticas cuya finalidad es medir uno u otro aspecto del desarrollo: los indicadores no son necesariamente mediciones directas y completas de lo que tratan de indicar, sino que a menudo son mediciones indirectas o incompletas (por ejemplo, mediciones de causas, instrumentos o insumos; de efectos o productos, de manifestaciones, fases o partes determinadas de un todo). Esto es especialmente cierto en el caso de los indicadores del desarrollo social. Un indicador no es sólo una serie estadística sino una serie estadística más un conjunto de hipótesis; antes de ser utilizado se le debe someter a un examen y un ensayo cuidadosos" 1/.

5. Siguiendo los mismos criterios, la OMS ha declarado que "como su nombre lo indica, los indicadores son un índice o un reflejo de una situación determinada" 2/. En las normas de la OMS para la evaluación de los programas de salud, se define a los indicadores como "variables que sirven para medir los cambios".

6. Estos dos puntos de vista revelan los propósitos y las limitaciones generales de los indicadores. Se les puede utilizar sobre todo para medir una determinada situación, así como los cambios que se produzcan en esta situación a lo largo del tiempo, aunque con algunas deficiencias que será necesario rectificar si se quiere que los indicadores puedan ser incorporados de manera más cabal en el ámbito de los derechos humanos.

B. Algunos antecedentes

7. El uso de indicadores en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales puede, si se les aplica de manera precisa y sistemática, contribuir de diversas maneras a la realización de estos derechos. En efecto, si no se dispone de un instrumento de medición basado en alguna forma de datos estadísticos, es poco probable que se pueda obtener un panorama general que muestre en qué medida se hacen realidad estos derechos. Los indicadores pueden ser un medio para evaluar los progresos que se hagan a lo largo del

tiempo para lograr la "aplicación progresiva" de estas normas. Además, los indicadores pueden contribuir a revelar algunas de las dificultades con que se tropieza en la aplicación de estos derechos. Pueden ayudar a desarrollar el "contenido básico" de algunos de los derechos menos elaborados en esta materia, y pueden servir de base para establecer un "punto de partida mínimo" 3/. Los indicadores pueden ofrecer informaciones acerca del grado en que se goza o no se goza de ciertos derechos en el ámbito de los Estados, informaciones de las que por regla general no se dispondría si se emplearan otras formas de medición de los progresos realizados. De forma análoga, los indicadores ofrecen también un patrón que permite a cada país comparar su propio progreso con el de otros países, sobre todo cuando se trata de países cuyo nivel de desarrollo socioeconómico es similar.

8. Tal vez más importante que describir de manera general los beneficios de la utilización de indicadores sea ocuparse de algunos de los sectores en que su uso es más problemático. La utilización de indicadores sociales y económicos para evaluar una situación relativa a derechos económicos, sociales y culturales dista mucho de ser un medio perfecto de vigilar el cumplimiento de estas obligaciones en la actualidad. Algunas de las imperfecciones más importantes son las siguientes:

- a) la falta de estadísticas disponibles y/o fiables;
- b) el "mismo" indicador utilizado en un análisis de una muestra de Estados puede haber sido recogido de maneras totalmente diferentes, sobre la base de hipótesis de valor muy divergentes;
- c) fuentes de información incompletas u obsoletas, tales como los censos nacionales;
- d) la utilización de indicadores inadecuados al medir los niveles de salud, por ejemplo, el número de camas de hospital por habitante;
- e) contradicciones entre algunos indicadores, por ejemplo, el crecimiento demográfico anual y las tasas de mortalidad infantil;
- f) el uso frecuente y casi normal de estimaciones que no contienen cifras precisas;
- g) el carácter no universal de algunos indicadores importantes;
- h) el uso de criterios y metodologías inadecuados o incompatibles para seleccionar indicadores;
- i) la limitación de la comparatividad temporal cruzada de indicadores, tanto entre Estados como dentro de cada Estado;
- j) el uso de indicadores de tipo porcentual que pueden crear dificultades en lo que se refiere a la manera de medir el crecimiento o el cambio de tales indicadores;
- k) con frecuencia los indicadores son mediciones indirectas o incompletas de lo que tratan de indicar;

- 1) los indicadores no reflejan siempre de manera adecuada la condición humana y pueden ser un medio fácil de no atacar las verdaderas causas de la pobreza y de otros problemas afines;
- m) la necesidad de confiar en indicadores recogidos al nivel de cada país que, si tales estadísticas se utilizan en una evaluación de derechos humanos, puede dar como resultado cifras que induzcan a error.

9. Estas imperfecciones son elementos decisivos en todo análisis de su utilización para la evaluación de derechos humanos. Por ejemplo, puesto que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos de la persona, el carácter general de muchos indicadores puede impedir su aplicación directa, salvo para obtener una visión general de una determinada situación.

10. Varias de estas cuestiones exigen un estudio más detenido. Por ejemplo, sigue siendo controvertida la cuestión relativa a si deben utilizar indicadores nacionales, regionales o locales o los indicadores que tienen interés internacional. La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha reiterado frecuentemente la importancia de un enfoque no directivo de los indicadores, dando preferencia a las posibilidades y alternativas susceptibles de adaptarse a circunstancias particulares antes que a la fijación de un único conjunto de indicadores universalmente válidos 4/. A mediados del decenio de 1950, un comité de expertos de las Naciones Unidas encargado de la definición internacional y de la medición de los niveles de vida llegó a la conclusión de que "un único índice unificado del nivel de vida no era posible ni deseable con propósitos de comparación internacional en las actuales circunstancias" 5/. Desde entonces se ha sostenido en general que un índice global de cualquier índole tenderá a encubrir más de lo que revele 6/. Esto parece indicar que existe una necesidad que responde de manera coherente a las perspectivas de los derechos humanos, es decir, utilizar una selección de indicadores. Todos los tipos de indicadores son válidos en uno u otro sentido, pero su valor dependerá de la situación, el derecho o el lugar que se examine.

11. La gran mayoría de los indicadores son reunidos por gobiernos nacionales. Posteriormente son utilizados en el país y también por diversos organismos internacionales. En términos generales, esos organismos son indispensables en lo que se refiere a proporcionar asistencia para determinar los tipos de problemas que deben incluirse en las actividades relacionados con el indicador, dar directrices para la selección de indicadores, etc. Siempre que pueden, los organismos tratan de llenar los vacíos existentes, a menudo recurriendo al uso de estimaciones. Entre los muchos vacíos que existen actualmente, quizás el más importante es la falta de indicadores específicos de carácter regional (dentro de un Estado) o local. La mayoría de los indicadores abarcan todo el Estado de que se trata, a menudo sin contar con estadísticas desagregadas relativas a determinadas regiones o localidades donde las condiciones pueden ser bastante distintas de las normas nacionales.

12. En relación con estas cuestiones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló en su cuarto período de sesiones (E/C.12/1990/CRP.1/Add.10, pág. 6) que "aunque los gobiernos tienen la obligación de informar, el Comité no puede aceptar sus indicadores nacionales como pauta general de evaluación internacional". El Comité puso también de

relieve que "un factor esencial de evaluación es el conocer si los Estados vigilan la realización de los derechos del Pacto dentro de sus fronteras, pues la mayoría no lo hace" (E/C.12/1990/CRP.1/Add.10, pág. 6). Con excepción de la mayoría de los países desarrollados y los Estados de Europa oriental, la mayoría de los países no editan de manera regular publicaciones sobre indicadores (E/CN.3/1989/11, pág. 9).

13. Las anteriores declaraciones del Comité indican que es necesario establecer dos criterios fundamentales para el uso de los indicadores. Por una parte, el Comité y otros órganos competentes tendrán que dar máxima importancia a la utilización de aquellos indicadores que son, en alto grado, universalmente compatibles o que tienen alguna forma de comparabilidad en términos de los derechos jurídicos asumidos por los Estados en virtud del Pacto y de otros instrumentos relativos a derechos económicos, sociales y culturales. Aunque el problema de la relatividad entre los países debe tenerse presente, encarar esta cuestión desde el ángulo de un "contenido básico" de algunos derechos o de un "punto de partida mínimo" (que será estudiado más adelante) puede contribuir, por lo menos parcialmente, a aliviar éstos y otros problemas técnicos. Por otra parte, es evidente que la compilación nacional de indicadores relativos a las normas del Pacto se está convirtiendo en una base sobre la cual puede determinarse el grado de cumplimiento de las obligaciones del Pacto.

14. Los criterios utilizados en la selección de los indicadores son también sumamente importantes. La utilidad general de un determinado indicador dependerá en gran parte del uso que piense dársele. Si bien es posible prever muchos usos para los indicadores, es obvio que no todos guardan relación con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales o con el problema más amplio del desarrollo. Si los órganos de derechos humanos desean utilizar indicadores en forma apropiada, tendrán que examinar antes toda una serie de cuestiones. Será menester establecer criterios relativos a una serie de puntos importantes. Como referencia puede indicarse que el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social ha tenido en cuenta los siete criterios siguientes para seleccionar los indicadores necesarios para su propio trabajo:

- a) Disponibilidad de datos: si un número suficiente de países, tanto en desarrollo como desarrollados, tienen datos sobre el indicador o datos sobre los cuales puede prepararse el indicador.
- b) Comparabilidad: si en la práctica el indicador es definido de la misma manera y se utiliza para contar o medir las mismas cosas en diferentes países.
- c) Calidad de los datos: si los datos son recogidos por medios adecuados, son coherentes entre sí, completos y en general viables.
- d) Validez del indicador: si el indicador mide lo que está destinado a medir. Esto exige tanto una validez estadística como una validez conceptual (por ejemplo, un indicador, tal como el número relativo de camas de hospital en un país puede ser una medida estadísticamente válida de instalaciones hospitalarias, pero en cambio puede no ser válido como una medida del nivel nacional de salud).

- e) Poder discriminatorio: si el indicador distingue efectivamente entre países de diferentes niveles de desarrollo, en particular entre países en desarrollo de distintos niveles, y si está adecuadamente relacionado (o correlacionado) con otros indicadores del desarrollo dentro y fuera del sector de que se trate.
- f) Equilibrio y necesidad de evitar la duplicación: si el indicador contribuye a un equilibrio sectorial o a un desequilibrio o duplicación en la serie de indicadores.
- g) Significado conceptual: si el indicador, en caso de ser válido, indica un aspecto o elemento del desarrollo conceptualmente importante y no un aspecto ocasional o poco importante 7/.

15. La OMS ha establecido también algunos criterios para la selección de indicadores y ha señalado que "los indicadores ideales deberían ser:

- a) Válidos, es decir, medir realmente lo que se supone que deben medir;
- b) Objetivos, esto es, dar el mismo resultado cuando la medición es hecha por personas distintas en circunstancias análogas;
- c) Sensibles, es decir, tener la capacidad de captar los cambios ocurridos en la situación; y
- d) Específicos, esto es, reflejar sólo los cambios ocurridos en la situación de que se trate".

16. Se ha declarado también que "en la vida real existen muy pocos indicadores que cumplan todos estos criterios. De allí que haya que mitigar su dignidad científica con una cierta humildad... Son medidas indirectas o parciales de una situación compleja, pero cuando se aplican en tiempos sucesivos pueden servir para comparar diferentes zonas o grupos de población en un momento dado" 2/.

17. El Manual de Indicadores Sociales, publicado por la Oficina de Estadística del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, sugiere el siguiente proceso en cinco etapas para la preparación de indicadores sociales que también pueden ser útiles en el campo de los derechos humanos. Estas etapas son:

- a) establecimiento del marco temático;
- b) establecimiento del marco estadístico;
- c) selección preliminar y selección de los indicadores;
- d) compilación de estadísticas para indicadores;
- e) selección final y cálculo de los indicadores 8/.

18. Los órganos de derechos humanos que deseen utilizar indicadores se verán obligados a desarrollar sus propios criterios para la selección de indicadores, o podrán, si es conveniente, utilizar estructuras que ya existen, tales como las que se acaba de mencionar. Sin embargo, estos órganos tendrán que resistirse al deseo obvio de establecer listas ideales de variables para las cuales sería deseable contar con datos internacionales, pero que en buena parte no es posible obtener, y negarse también a incorporar estas variables en modelos teóricos complejos y generales que tienen poca o ninguna posibilidad de aplicación 9/. Estos órganos desearán también quizás celebrar consultas con organismos que tienen una gran experiencia en el uso y compilación de indicadores a fin de determinar qué indicadores pueden ser apropiados, y realmente obtenibles, para sus propósitos y finalidades concretos. Muchos organismos de las Naciones Unidas cooperan unos con otros en esta tarea.

19. Aunque hay una variedad de criterios que pueden considerarse válidos, varios de ellos son especialmente importantes para poder introducir los indicadores en el campo de los derechos humanos. Quizás el criterio más importante se refiere a la disponibilidad y fiabilidad de los datos. Aunque este aspecto es crucial en todos los sectores, en el ámbito jurídico cobra una importancia especial. Si tomamos el ejemplo de los censos de los que se saca una gran cantidad de información estadística, vemos que la mayoría de ellos (cuando se levantan) se efectúan en ciclos decenales. Según los Indicadores Sociales del Desarrollo (1989) del Banco Mundial, de los 153 países considerados, 40 no han levantado un censo desde hace diez o más años 10/. Con frecuencia el número de datos recogidos en los censos es tan grande que se necesitan otros cinco años antes de que esta información sea realmente útil para cualquier persona que no sea un estadístico especializado. Además, los datos recogidos, detallados y desglosados de manera regular para su uso como indicadores, ya sea mediante un censo, encuestas por hogares o cualquier otro método, representan una tarea muy costosa. Cuando los Estados tropiezan con dificultades financieras o de otra índole en este campo, los organismos internacionales pueden desempeñar un papel útil proporcionándoles diversas formas de asistencia técnica.

20. Aunque la compilación de datos puede plantear ciertos dilemas a algunos Estados, la resolución 1985/8 del Consejo Económico y Social, de 28 de mayo de 1985:

"1. Recomienda que los Estados miembros levanten censos de población y habitación en el período 1985-1994 teniendo en cuenta las recomendaciones internacionales y regionales relativas a los censos de población y habitación y prestando especial atención a la publicación oportuna de los resultados de manera que los censos satisfagan las necesidades de datos en el plano nacional."

21. En un esfuerzo de colaboración, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para Europa (CEPE), la Conferencia de Estadísticos Europeos y el Comité de la Habitación, la Construcción y la Planificación de la CEE, han sugerido los siguientes puntos relativos a los censos de población y de vivienda dentro de la región de la CEE, que si bien son recomendaciones específicas para Europa, pueden tener alguna validez universal. Disponen lo siguiente: "En cada país, la lista de características

que han de cubrirse [en un censo] debe ser considerada en función de otras fuentes de datos... pero en general, para escoger las características es necesario tener en cuenta las consideraciones siguientes:

- a) las necesidades del país, tanto en el plano local como nacional, para las que deben servir los datos del censo;
- b) la búsqueda del grado más alto posible de comparabilidad internacional, tanto dentro de las diferentes regiones como sobre una base mundial;
- c) la probable voluntad y capacidad de las personas censadas para proporcionar información adecuada sobre las características;
- d) la competencia técnica de los empadronadores para obtener información sobre las características mediante la observación directa; y
- e) el total de los recursos nacionales disponibles para el empadronamiento, la tabulación y la publicación de los datos, que determinará el alcance que podrá darse al censo 11/.

22. Debe observarse que será necesario tener en cuenta el punto c) supra, particularmente en el contexto de los derechos humanos. En varios países han surgido movimientos que sostienen que la información recogida en los censos nacionales constituye una violación del derecho a la vida privada. ¿El suministro de información personal debe considerarse una responsabilidad social o esta información amenaza, o puede amenazar, la vida privada de las personas?

23. En términos sumamente generales, se dispone de datos fidedignos en el caso de los indicadores más básicos, por ejemplo, los relativos a la demografía, el PNB por habitante, la mortalidad infantil, la esperanza de vida en el nacimiento, las tasas de alfabetización de los niños, la matrícula en la escuela primaria, y otros 12/. Sin embargo, en el caso de algunos indicadores que están estrechamente vinculados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, la disponibilidad de datos sigue siendo un problema. Según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), los sectores en los que la cobertura de los indicadores tiene todavía que ampliarse son: distribución porcentual del ingreso del hogar censal, desglosada en el 40% más bajo y el 20% más alto; porcentaje de niños menores de 5 años de edad que sufren de malnutrición leve, moderada o grave; porcentaje de la población que vive por debajo del nivel de pobreza absoluta, desglosado por sector rural y urbano; tasas de alfabetización de adultos, tasas de mortalidad y fecundidad; porcentaje del gasto del gobierno central asignado a la salud/educación/defensa y otros sectores 12/.

24. Otra cuestión que debe tenerse en cuenta es el hecho de que los indicadores tienden a ser de carácter esencialmente cuantitativo. Por regla general los indicadores se obtienen de varias fuentes principales, entre ellas: a) censos de población, de vivienda y agrícolas; b) encuestas de hogares por muestreo; c) registro civil y otros registros; d) datos administrativos; e) datos de las administraciones no estatales 13/.

En términos más concretos, la OMS sugiere las fuentes siguientes para obtener datos relativos a la salud: a) registros de sucesos demográficos (registros civiles); b) censos de población y vivienda; c) registros ordinarios de los servicios de salud; d) datos de vigilancia epidemiológica; e) encuestas por muestreo; f) registros de enfermedades; g) otras fuentes de datos (incluidos los datos procedentes de sectores distintos al de la salud) 14/.

25. Como revelan estas fuentes típicas de indicadores, sólo en contadas ocasiones se hacen distinciones cualitativas y a menudo no pueden obtenerse en cantidades importantes mediante los métodos actuales de compilación y las hipótesis planteadas en torno de los indicadores sociales y económicos. Sin embargo, los elementos cualitativos de los derechos económicos, sociales y culturales son de importancia tan decisiva como los que miden los aspectos cuantitativos. En la reciente consulta global sobre la realización del derecho al desarrollo como derecho humano se reconoció que era importante lograr un criterio equilibrado, utilizando formas cuantitativas y cualitativas de medición. En lo que respecta al derecho al trabajo, la consulta indicó que era indispensable examinar cuestiones tales como la calidad del trabajo, la supervisión laboral y los elementos subjetivos de satisfacción y responsabilidad (E/CN.4/1990/9(part III), pág. 8). La aplicación de indicadores cuantitativos tradicionales a problemas cualitativos como los citados puede exigir nuevos enfoques en el ámbito de los derechos humanos, enfoques que los órganos y los expertos de derechos humanos estarán probablemente en condiciones de desarrollar.

26. Además de proporcionar mediciones del desarrollo global y otros criterios, los indicadores utilizados para determinar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales deberán ser desglosados también en función de los diversos grupos de la sociedad. Las medias o promedios de carácter social no constituyen mediciones sumamente útiles en el contexto de los derechos humanos. Si no se cuenta con estadísticas relativamente detalladas para varios sectores y subsectores de la población, será de poca utilidad aplicar, por ejemplo, pruebas jurídicas de las cláusulas de no discriminación del Pacto y del derecho internacional en materia de derechos humanos en general.

27. Una serie de organismos proceden actualmente al desglose de los indicadores. La Oficina de Estadística de las Naciones Unidas se ha concentrado sobre todo en las mujeres (desde la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en 1975), los impedidos (a partir del Año Internacional de los Impedidos, en 1982), los jóvenes (en relación con el Año Internacional de la Juventud, en 1985) y los niños (E/CN.3/1989/11, pág. 17). En la actualidad se procede a la preparación de indicadores desagregados sobre las personas de edad (en relación con la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, en 1982, y el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento) y sobre las familias, y se está examinando la posibilidad de elaborar nuevos programas en estas esferas 15/. El Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (HABITAT) ha estado dando cada vez más importancia a la elaboración de conceptos para establecer indicadores estadísticos de la población sin hogar, además de la necesidad de proceder a una importante desagregación por debajo del nivel nacional a fin de identificar de manera realista los grupos, hogares e individuos más pobres y desfavorecidos (E/CN.3/1989/11, págs. 9 y 10).

28. Si bien en la actualidad se recogen muchos indicadores en forma desagregada, sin duda alguna existe la necesidad de impulsar aún más el proceso de desagregación a fin de incluir a los grupos que se encuentran fuera de los sistemas de medición, y mejorar los actuales métodos de desagregación. Este hecho es especialmente cierto si los indicadores se van a utilizar en la esfera de los derechos humanos. Entre otros, algunos de los aspectos en los que la labor progresa o necesita ser fomentada son los siguientes: las mujeres, el sector económico y de vivienda informal, las minorías étnicas empobrecidas, las personas que residen en un Estado sin ser ciudadanos y los desempleados.

29. Otra cuestión importante que es necesario tener en cuenta es la necesidad de determinar los indicadores a los que se ha de dar prioridad, los que se usarán como complementos y los que se dejarán de lado. A este respecto, los usuarios de indicadores deben saber de manera precisa cómo y con qué hipótesis se compilan, tabulan y derivan ciertos indicadores. Podrían plantearse interrogantes como las que siguen: ¿deben los órganos de derechos humanos basarse en indicadores tradicionales como el PNB por habitante o el número de camas de hospital por persona, por ejemplo, como una forma de medir el progreso en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales? ¿Qué extensión deberá tener una lista de indicadores para ofrecer un panorama razonablemente completo de estos derechos? ¿De qué manera se puede lograr que esa lista sea lo más breve posible por razones prácticas, pero sin poner en peligro un punto de vista sistemático? Cualesquiera que sean las decisiones que se tomen, subsiste el problema fundamental de medir no solamente el nivel de desarrollo o de cumplimiento de las obligaciones derivadas de los derechos humanos, sino también el ritmo de los progresos hechos para alcanzar esos objetivos 16/.

30. En el contexto de los derechos humanos y como un principio de carácter general, cuanto mayor sea el grado de desagregación y precisión de los indicadores de que se trate, mayor será la importancia directa de estos indicadores. En otro plano, parece razonable decir que cuanto más precisas sean las obligaciones jurídicas de un Estado de respetar un determinado derecho, más rápidamente disminuirá el uso de los indicadores agregados de carácter general de que se dispone actualmente. Cabe sostener que la utilidad general de los indicadores sociales y económicos es mayor en el caso de aquellos derechos que no han alcanzado todavía un nivel de precisión jurídica. La aplicación de normas por la OIT comprueba de manera evidente esta hipótesis. Por supuesto, se trata de cuestiones que sólo exigirán un análisis a fondo una vez que los derechos económicos, sociales y culturales existentes, y a menudo definidos de manera imprecisa, alcancen el contenido y el grado de obligación que tienen actualmente la mayoría de los derechos civiles y políticos.

C. Indicadores dentro del sistema de las Naciones Unidas

31. Todos los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de distintos aspectos del desarrollo social hacen uso, hasta cierto punto, de indicadores. Este es un hecho, pero el tipo y el alcance de los indicadores específicos empleados varían considerablemente de un organismo a otro. Algunos guardan relación directa con los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que otros son en gran parte periféricos o no tienen ninguna relación directa.

A fin de indicar los enfoques y los indicadores que podrían ser más útiles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, a continuación se da un panorama del uso de indicadores pertinentes por varios organismos y órganos de las Naciones Unidas.

32. La OIT usa los indicadores de muchas maneras. Su actividad más importante en esta esfera es la publicación del Anuario de Estadísticas del Trabajo. Los nueve capítulos del anuario abarcan las siguientes categorías generales:

- a) población total y población económicamente activa;
- b) empleo;
- c) desempleo;
- d) horas de trabajo;
- e) salarios;
- f) costo de la mano de obra;
- g) precios del consumo;
- h) lesiones profesionales; e
- i) huelgas y cierres patronales 17/.

33. Siempre que es posible los datos utilizados abarcan los últimos diez años antes de la publicación. Cada uno de los nueve puntos es desagregado en distinta medida, y muchos de ellos podrían ser útiles para medir los progresos que se hagan en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, si se comparan los salarios de un país con sus índices de precios de la alimentación, el combustible y el alumbrado, el vestido y el alquiler, es posible obtener por lo menos un panorama parcial que tenga relación directa con el derecho a un nivel de vida adecuado, tal como se indica en el artículo 11 del Pacto.

34. Otra esfera en la que la OIT utiliza indicadores es la del Programa Mundial del Empleo, en particular en el contexto del "establecimiento de objetivos" para satisfacer las necesidades básicas 18/. El Departamento de Condiciones de Trabajo y de Vida, el Departamento de Empleo y el Departamento de Seguridad Social también utilizan indicadores en su labor de trabajo.

35. En cambio, la OIT parece adoptar un enfoque diferente respecto del uso de indicadores tradicionales y definidos de manera amplia en su Servicio de Aplicación de las Normas Internacionales. Esto se debe sobre todo a que los instrumentos de la OIT tienden a ser preparados con una terminología jurídica precisa y se basan en obligaciones y derechos jurídicos comparativamente concretos. Por regla general, la OIT adopta normas que son cuantificables. Por consiguiente, cuando la OIT emplea indicadores en este contexto, los indicadores suelen ser muy concretos. Esto se aplica, por ejemplo, a la labor

que desarrolla la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Además de las preguntas hechas a los Estados acerca de la forma deseada de los informes que se refieren con frecuencia a investigaciones relativas al uso de los indicadores, en su informe de 1989 la Comisión expresa que además de los informes y respuestas de los Estados Partes en varios convenios de la OIT, "la Comisión ha tomado igualmente en consideración otras fuentes fidedignas de información. Se trata de los informes anuales de actividad de los servicios de inspección del trabajo, de anuarios estadísticos publicados por los países o por la OIT... así como de otras publicaciones oficiales tales como manuales, estudios y planes de desarrollo económico y social" 19/.

36. La OMS ha aplicado principalmente los indicadores en relación con la Estrategia mundial de salud para todos en el año 2000 20/. Los Estados miembros de la OMS acordaron por unanimidad seguir de cerca los progresos realizados en la aplicación de sus estrategias nacionales de salud y evaluar sus efectos en el mejoramiento de las condiciones de salud de las poblaciones, utilizando a este efecto indicadores apropiados. Para contribuir a esta labor, la OMS ha preparado una lista de 12 indicadores generales que comprenden cuatro categorías: indicadores de la política de salud, indicadores sociales y económicos, indicadores de la prestación de servicios de salud e indicadores de las condiciones de salud 21/. Según la OMS, "toda selección de indicadores utilizables a nivel mundial hace necesario que los países se comprometan, de forma individual y también de forma colectiva como parte de los grupos regionales, por lo menos a utilizar estos indicadores. Por consiguiente, a nivel mundial, la lista debe ser muy breve" 22/. Este puede ser un criterio útil para los órganos de derechos humanos en el momento de elaborar indicadores para su propio uso.

37. Los 12 indicadores específicos utilizados para evaluar la Estrategia mundial corresponden al número de países en que:

- a) la política de la salud para todos ha recibido apoyo oficial al más alto nivel;
- b) se han constituido o reforzado los mecanismos destinados a hacer participar a la población en la aplicación de las estrategias, mecanismos que están funcionando;
- c) por lo menos el 5% del producto nacional bruto se destina a la salud;
- d) un porcentaje razonable de los gastos nacionales en servicios de salud se destina a los servicios locales;
- e) los recursos se distribuyen equitativamente;
- f) existen, en países en desarrollo, estrategias bien definidas de salud para todos, a las que se destinan recursos específicos y que cuentan con recursos del exterior para atender sus necesidades proporcionadas regularmente por países más ricos;
- g) toda la población tiene acceso a servicios primarios de salud;

- h) el estado nutricional de los niños es adecuado;
- i) la tasa de mortalidad infantil correspondiente a todos los subgrupos es inferior a 50 por cada mil nacidos vivos;
- j) la esperanza de vida al nacer es superior a 60 años;
- k) la tasa de alfabetización de hombres y mujeres adultos supera el 70%;
- l) el producto nacional bruto por habitante es superior a 500 dólares de los EE.UU. 23/.

38. Hay que tener presente que, si bien en su mayoría estos indicadores pueden guardar una relación directa con el derecho a la salud tal como se reconoce, entre otras disposiciones, en el artículo 12 del Pacto, están concebidos para lograr una visión general a nivel mundial o para realizar análisis a nivel regional o comparaciones entre países con niveles semejantes de desarrollo socioeconómico o sanitario. Es evidente que en el contexto de los derechos humanos y en otras esferas se necesitaría una información más detallada. A este respecto, la OMS señala acertadamente que "las estrategias nacionales que aspiren a una mayor justicia social en el plano de la salud exigirían el desglose de indicadores cuidadosamente seleccionados, por zonas geográficas, grupos étnicos y/o categorías socioeconómicas" 24/.

39. La OMS considera que gracias a la utilización de estos y de otros indicadores, el proceso de vigilancia y evaluación podrá contribuir a ampliar el sistema de consultas dentro del sector de la salud y entre este y otros sectores y facilitar a las autoridades la determinación de las medidas principales que han de adoptar para acelerar la aplicación de las estrategias nacionales. Así, los Estados miembros podrán: a) comparar su situación sanitaria en los distintos períodos para los que se preparan informes; b) medir los progresos en relación con las metas establecidas; c) precisar las dificultades y los obstáculos encontrados; y d) utilizar el análisis resultante para mejorar sus planes de salud y proceder a una reprogramación, en caso necesario 25/. Cada una de estas cuatro cuestiones guarda relación directa con la forma en que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales somete los informes de los Estados a examen y seguimiento.

40. Además, la OMS utiliza indicadores, entre otras cosas, para vigilar los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento en todos los niveles, en particular en el marco general del Decenio Internacional del Agua Potable y del Saneamiento Ambiental, en la publicación anual World Health Statistics y otras (E/CN.3/1989/11, pág. 10).

41. La UNESCO ha iniciado una serie de actividades de carácter internacional, regional y nacional, sobre la aplicación de los indicadores socioeconómicos a la planificación del desarrollo y cuestiones conexas 26/. Asimismo, ha avanzado en la elaboración de una estructura de estadísticas culturales (E/CN.3/1989/11, pág. 9). El Anuario estadístico de la UNESCO contiene más de 100 indicadores relativos a los derechos a la educación, el desarrollo científico y tecnológico y la cultura. Estos se dividen en categorías tales como las siguientes: a) tasas de alfabetización; b) distribución proporcional de la población por nivel de educación y por sexo; c) gastos públicos

estimados en educación; d) sistemas de enseñanza y tasa de escolarización; e) enseñanza preprimaria, de primero, segundo y tercer grado; f) personal científico y técnico; g) indicadores seleccionados del desarrollo científico y tecnológico; h) cultura y comunicación; i) impresos; j) edición de libros; k) periódicos y otras publicaciones periódicas; l) documentos culturales; m) patrimonio cultural, y muchas otras. Además la UNESCO utiliza una serie de datos estadísticos en sus informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 27/.

42. Para la FAO una de las aplicaciones primarias de los indicadores guarda relación con el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (CMRADR). Aunque la labor de la FAO en materia de preparación de indicadores socioeconómicos se vio considerablemente reducida en 1987 debido a dificultades financieras, aún tiene en marcha actividades en esta esfera. Se ha emprendido un trabajo para examinar y mejorar las directrices sobre indicadores para vigilar y evaluar la reforma agraria y el desarrollo rural mediante la armonización de su contenido con la labor análoga que realizan otros organismos de las Naciones Unidas (E/CN.3/1989/11, pág. 7). Sobre la base de una lista de indicadores socioeconómicos extraídos de las directrices, se preparó una estructura común para que los países la utilizaran en la preparación de sus informes a la Conferencia de la FAO en su 24º período de sesiones, celebrado en noviembre de 1987 y en la cual se examinaron los progresos hechos en el Programa de Acción de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural y, en particular, los niveles de pobreza rural medidos con los indicadores socioeconómicos correspondientes (E/CN.3/1989/11, pág. 7). Estos y otros informes pueden ser de interés para los órganos que se ocupan del derecho a la alimentación, los derechos de la mujer, el derecho al desarrollo y los derechos de tierras. La FAO también utiliza indicadores en el marco del Programa interinstitucional de supervisión de la alimentación y la nutrición, que es una iniciativa conjunta de la FAO, la OMS y el UNICEF.

43. Además de los organismos especializados, muchos otros organismos de las Naciones Unidas utilizan indicadores que reflejan la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Entre éstos, el UNRISD probablemente ha realizado la labor analítica, teórica y técnica más extensa sobre los indicadores sociales y económicos. Su Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development es una obra importante en esta materia 28/. Además, el Banco de datos de investigación de indicadores del desarrollo del UNRISD es una fuente única de información 29/. Uno de sus intereses actuales es mejorar los indicadores sociales y del desarrollo, lo que supone la evaluación crítica de los datos disponibles en países seleccionados y una exploración de métodos de bajo costo para la recopilación de estadísticas sociales 30/. La labor del UNRISD en materia de indicadores no ha tenido un carácter exclusivamente internacional. Por ejemplo, ha aplicado diversos programas que se ocupan de cuestiones locales, tales como el proyecto titulado "Medición y análisis del progreso en el plano local" 31/.

44. La publicación del UNICEF Estado Mundial de la Infancia presenta una gran cantidad de indicadores. La versión de 1989 de esta publicación contiene ocho cuadros detallados relativos a: a) indicadores básicos; b) nutrición;

c) salud; d) educación; e) indicadores demográficos; f) indicadores económicos; g) la mujer; h) indicadores básicos para los países menos populosos 32/. Cada uno de éstos se desglosa por país y por categorías más específicas. Además de estos útiles indicadores, en el suplemento a este informe titulado "Medición del desarrollo efectivo" se hace un examen crítico de la forma en que actualmente se utilizan los indicadores para medir el avance del proceso de desarrollo, y se proponen otras medidas apropiadas para calibrar directamente el progreso humano. Se sugiere que los índices nacionales de mortalidad de los niños menores de 5 años y de analfabetismo deben ser los indicadores principales del progreso en relación con los niños. Se propone que la tasa de reducción media anual de la mortalidad de los niños menores de 5 años y del analfabetismo sea el correspondiente "velocímetro" de los progresos realizados. Además, el UNICEF examina las ventajas y limitaciones del PNB por habitante y de su índice de crecimiento como medida efectiva del desarrollo, y sugiere que el PNB por habitante correspondiente al 40% más pobre de la población de un país sería claramente una cifra más significativa 33/. Como lo reconoce el UNICEF, lamentablemente la mayoría de los países no dispone de tales estadísticas.

45. La edición de 1990 de Estado Mundial de la Infancia añade otro indicador a la lista mencionada, el del "índice de progreso". Los indicadores utilizados en este cuadro, que puede resultar útil, comprenden la mortalidad de los niños menores de 5 años (incluso la tasa media anual de reducción (porcentaje)), el PNB por habitante y el índice global de fecundidad (incluso la tasa anual de reducción (porcentaje)). Se proporcionan cifras correspondientes al índice de mortalidad de los niños menores de 5 años y al índice global de fecundidad para los años 1960, 1980 y 1988 y las cifras del PNB por habitante para los años 1965-1980 y 1980-1987. Resulta interesante que respecto del índice de mortalidad de los niños menores de 5 años el UNICEF también incluya la tasa de reducción necesaria en los años 1988-2000 para alcanzar la estabilidad. Al explicar esta nueva adición a la lista de los indicadores, el UNICEF señala que para que el proceso de desarrollo en el decenio de 1990 asuma una faz más humana, es necesario disponer de un medio para medir el progreso humano y el progreso económico. A juicio del UNICEF, en particular es preciso que se convenga en un método para medir el nivel de bienestar de los niños y su tasa de cambio. Evidentemente, y sobre todo en términos de la "realización progresiva" de los derechos económicos, sociales y culturales, según lo requerido por el Pacto, los métodos que, como éste, sirven para determinar los índices de progreso pueden ser muy útiles como medios de evaluación para los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

46. A fines de 1987, el CNUAH (Hábitat) convocó, junto con la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, una reunión sobre la elaboración de indicadores relativos a los asentamientos humanos. En la reunión se señalaron varios problemas que planteaban los indicadores en esta esfera. Entre ellos figuraba la necesidad de contar con más información desagregada por debajo de los niveles nacionales y urbano/rural y más información desagregada por nivel de ingresos y por sexo. Se dio alta prioridad a la elaboración de indicadores de la población sin hogar y de la población que vive en condiciones de habitación insuficientes (E/CN.3/1989/11, pág. 9). Es más, en su 12º período de sesiones, celebrado en 1989, el CNUAH adoptó una serie de indicadores para vigilar y evaluar la aplicación de la Estrategia Mundial de Vivienda hasta

el Año 2000 34/. Los indicadores más adecuados que podrían utilizar los órganos de derechos humanos son los relacionados con la eficacia de las estrategias nacionales para aplicar la Estrategia Mundial. Comprenden la construcción de edificios e infraestructuras, la distribución equitativa de la construcción global de viviendas y de servicios, la participación de la comunidad y las condiciones ambientales. Se espera que los gobiernos vigilen la marcha de su propia labor de aplicación de las estrategias nacionales de vivienda sobre la base de estos y otros indicadores 35/.

47. El Banco Mundial, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial y sus Indicadores sociales del desarrollo 1989, utiliza ampliamente los indicadores. El Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1989 presenta 32 cuadros distintos de indicadores que contienen datos sobre la mayoría de los países miembros del Banco. En esta publicación existe una clara preferencia por los indicadores económicos y se hace mucho menos hincapié en las mediciones sociales directas. Los indicadores están clasificados en seis categorías generales:

- a) Producción: crecimiento de la producción; estructura de la producción; agricultura y alimentos; energía comercial; estructura de la industria manufacturera; ingresos y producción de la industria manufacturera;
- b) Absorción interna: crecimiento del consumo y la inversión; estructura de la demanda; estructura del consumo;
- c) Cuentas fiscales y monetarias: gastos del gobierno central; ingresos corrientes del gobierno central; dinero y tasas de interés;
- d) Comercio y balanza de pagos: crecimiento del comercio de mercancías; estructura de las importaciones de mercancías; estructura de las exportaciones de mercancías; importaciones de manufacturas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); origen y composición; balanza de pagos y reservas;
- e) Financiamiento externo: asistencia oficial para el desarrollo (AOD) facilitada por miembros de la OCDE y de la Organización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP); asistencia oficial para el desarrollo (AOD): montos recibidos; deuda externa total; corriente de capital externo público y privado; total de la deuda externa pública y privada y coeficientes del servicio de la deuda; deuda pública externa y coeficientes del servicio de la deuda; condiciones de los empréstitos públicos externos;
- f) Recursos humanos: crecimiento y proyecciones de la población; demografía y fecundidad; salud y nutrición; educación; distribución del ingreso y estimaciones del PIB según el Programa de Comparación Internacional (PCI); urbanización; la mujer en el proceso de desarrollo 36/.

48. Además de estas cifras, el informe contiene una sección sobre indicadores básicos, indicadores seleccionados de países no miembros y no declarantes e indicadores básicos de países con una población de menos de un millón de habitantes. En comparación con otros indicadores, los que utiliza el Banco Mundial en general se relacionan menos con la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello no quiere decir que sean totalmente ajenos a esos derechos; varios de ellos pueden ser muy útiles para el examen de la evolución más general en un Estado, en lo que se refiere directa o indirectamente al disfrute de los derechos humanos. Aunque en el pasado se ha exagerado la importancia de los indicadores económicos como medida del desarrollo, aún les corresponde una función central. Por ejemplo, en el contexto del Pacto, se puede obtener mucha información sobre el máximo de recursos disponibles de un Estado y las medidas adoptadas para su aprovechamiento gradual si en esos análisis se consideran los indicadores relativos a los gastos e ingresos del gobierno central, la balanza de pagos, la asistencia para el desarrollo y la deuda externa. El Informe sobre el Desarrollo Mundial tendrá particular interés en 1990 pues su tema central será la pobreza.

49. La publicación del Banco Mundial Indicadores sociales del desarrollo presenta una serie de datos que permiten evaluar el bienestar humano en más de 170 países a lo largo del último cuarto de siglo 37/. Esta publicación anual, que ha sido ampliada últimamente "en un intento de establecer un vínculo más estrecho entre los factores económicos y sociales entre los que existe una interacción", presenta estudios por países basados en indicadores sociales que se han organizado en función de las siguientes esferas de interés:

- a) recursos humanos: tamaño, crecimiento y estructura de la población, factores determinantes del crecimiento demográfico, fuerza de trabajo y nivel de educación de la fuerza de trabajo;
- b) recursos naturales: superficie y acceso al agua potable;
- c) ingresos y pobreza: ingresos y pobreza;
- d) gastos: alimentos, vivienda, combustible y energía, transporte y comunicaciones;
- e) inversiones en capital humano: atención médica y educación 38/.

50. Cada una de estas categorías se desglosa en diversa medida y abarca tres períodos: 25 a 30 años atrás, 15 a 20 años atrás y la estimación más reciente. Según la propia publicación, las páginas dedicadas a los países ayudan a determinar las cuestiones y problemas sociales del desarrollo en cada país, así como las repercusiones que puede tener la política en las condiciones sociales... También se determina el papel del gobierno en este proceso y la parte del producto (PNB) que se destina a gastos sociales 39/. Estos análisis por países pueden, por consiguiente, ser útiles para los órganos de derechos humanos que utilizan indicadores.

51. Otros proyectos del Banco Mundial son el proyecto sobre la dimensión social del ajuste en Africa y las encuestas de medición de los niveles de vida.

52. Aunque actualmente su labor está basada en gran medida en los indicadores, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene proyectado racionalizar sus esfuerzos mediante la publicación de un informe sobre desarrollo humano a partir de 1990. Muy acertadamente, el Administrador del PNUD ha señalado que "mucho se ha dicho sobre el estado de la economía mundial, pero también es necesario conocer cuánto ha progresado la sociedad humana, determinar sus condiciones de educación, salud, nutrición, vivienda y medio ambiente; conocer si se ha reducido o incrementado la pobreza; evaluar la condición de la mujer y de los niños; y determinar cuáles son las estrategias de desarrollo que hacen avanzar la causa de la humanidad" 40/. El Programa considera que ese informe dará lugar a una serie de actividades entre las que se incluye el trabajar con los países a fin de que en sus planes nacionales de desarrollo incluyan balances referentes a los aspectos humanos e inviertan más en la elaboración de indicadores de tipo social y humano. Además el PNUD ha propuesto que se convoque una conferencia mundial sobre el estado de la condición humana.

53. El PNUD produce toda una serie de indicadores relativos, entre otras, a las siguientes esferas: mortalidad de niños menores de cinco años; población total; población infantil; nacimientos; muertes de lactantes y niños; esperanza de vida; tasas primarias de muertes y nacimientos; fecundidad y población urbana. Asimismo, el Fondo de Población de las Naciones Unidas produce datos estadísticos sobre utilización de anticonceptivos.

54. El Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios ha concentrado su labor, entre otras cosas, en la elaboración de indicadores especializados y desagregados respecto de determinados grupos sociales, en especial la mujer. Su encuesta mundial sobre el papel de la mujer en el desarrollo, de 1989, examina en gran detalle la cuestión de los indicadores relativos a la mujer.

55. En la Carta Africana para la participación de la población en el desarrollo y la transformación, que dimanó de la Conferencia internacional sobre la participación de la población en el proceso de recuperación y desarrollo de Africa, organizada bajo los auspicios del Grupo de Trabajo entre organismos de las Naciones Unidas para el seguimiento de la ejecución del PANUREDA a nivel regional, se indica la imperiosa necesidad de supervisar la participación de la población cuando se declara lo siguiente:

"Proclamamos la urgente necesidad de hacer participar al pueblo en la supervisión de la participación popular en Africa sobre la base de indicadores convenidos y proponemos que se utilicen los siguientes indicadores, cuya lista no es necesariamente completa, para medir los progresos alcanzados en la aplicación de las recomendaciones de la Carta:

1. La tasa de alfabetización, que es un índice de la capacidad de participación de masas en el debate público, y los procesos de adopción de decisiones y desarrollo general;
2. La libertad de asociación, especialmente de asociación política, la existencia de instituciones democráticas, como partidos políticos, sindicatos, organizaciones populares de base y asociaciones profesionales, y la garantía de los derechos constitucionales;

3. La representanci3n del pueblo y sus organizaciones en los 3rganos nacionales;
4. El imperio de la ley y la justicia social y econ3mica, incluida la distribuci3n equitativa de la renta y la creaci3n de oportunidades de pleno empleo;
5. La protecci3n del entorno ecol3gico, humano y jur3dico;
6. La libertad de la prensa y los medios informativos para facilitar el debate p3blico sobre cuestiones importantes;
7. El n3mero y el campo de acci3n de las organizaciones de base que participan efectivamente en las actividades de desarrollo, de las cooperativas de productores y consumidores y de los proyectos comunitarios;
8. La medida en que se aplica la Declaraci3n de Abuja sobre la Mujer (1989) en cada pa3s;
9. La responsabilidad pol3tica de la clase dirigente en todos los niveles calculada mediante el empleo de controles y contrapesos; y
10. La descentralizaci3n de los procesos de adopci3n de decisiones y de las instituciones".

56. Entre los muchos otros organismos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas que utilizan o publican indicadores, figuran: la Comisi3n Econ3mica y Social para Asia y el Pac3fico (CESPAP), que publica el Statistical Yearbook for Asia and the Pacific; el Fondo Monetario Internacional (FMI), que publica el Government Finance Statistics Yearbook; el Departamento de Asuntos Econ3micos y Sociales Internacionales, que publica, entre otras cosas, el Informe sobre la Situaci3n Social en el Mundo y el sumamente valioso Manual de Indicadores Sociales; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que actualiza peri3dicamente sus indicadores b3sicos sociales y econ3micos sobre los pa3ses menos adelantados en relaci3n con la supervisi3n del Nuevo Programa Sustancial de Acci3n en favor de los Pa3ses Menos Adelantados; la CEPE, que se ocupa ampliamente de los indicadores, por ejemplo en sus Recommendations for the 1990 Censuses of Population and Housing in the ECE Region; el Consejo de Ayuda Mutua Econ3mica (CAME), que ha publicado el Sistema de indicadores b3sicos para las estadísticas sociales y el Sistema de indicadores b3sicos para las estadísticas sociales: métodos de cálculo; la OCDE, que ha publicado la OECD List of Social Indicators y Living Conditions in OECD Countries: A Compendium of Social Indicators, y reúnen rutinariamente indicadores sobre la AOD por conducto del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD).

D. Indicadores y órganos de supervisión de los
derechos humanos

57. El empleo de indicadores por los órganos de derechos humanos para evaluar los progresos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es un proceso en marcha que aún tiene un gran trecho que recorrer. De todos los órganos activos creados en virtud de tratados, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es el que tiene más posibilidades de utilizar indicadores para supervisar las obligaciones jurídicas de los Estados.

58. El Comité ha empezado a estudiar la cuestión de los indicadores de diversas maneras. Esto se hizo evidente en su cuarto período de sesiones, cuando un experto (por propia iniciativa) preparó una lista de 20 indicadores aplicables a los diversos artículos del Pacto para cada uno de los Estados que presentaron un informe al Comité. Esos indicadores estaban agrupados en seis partes, a saber: a) población, b) producto interno bruto, c) empleo, d) salud, e) vivienda y f) educación, y abarcaban una escala de comparación de 20 años. Si bien el Comité en general apreció ese esfuerzo independiente, también estimó que debía hacer uso de indicadores elaborados por diversos organismos de las Naciones Unidas cuya labor estuviera directamente relacionada con la del Comité, que los indicadores proporcionados no estaban desagregados en grado suficiente y que hasta entonces no se había analizado y examinado suficientemente el papel preciso que los indicadores podrían desempeñar dentro del Comité.

59. En su uso de indicadores para el proceso de supervisión, el Comité ha tenido acceso a diversas fuentes. Así, ha dado claramente preferencia a los indicadores utilizados por el UNICEF en su informe Estado Mundial de la Infancia, 1989, aunque se pudo haber consultado muchas otras fuentes de indicadores.

60. Las pautas para los informes que deben presentar los Estados en virtud del artículo 17 del Pacto están siendo revisadas por el Comité. El Comité considera que las pautas originales, elaboradas por la Secretaría de las Naciones Unidas, son demasiado vagas y no se ajustan a los múltiples cambios que se han producido desde su aprobación en 1976 41/. Un proyecto de propuesta para unas directrices revisadas fue presentado al examen del Comité en su cuarto período de sesiones. El proyecto, de 26 páginas, contiene directrices mucho más detalladas que las que rigen actualmente e incluye frecuentes referencias a cuestiones que requieren la utilización de indicadores, especialmente en relación con los derechos a la alimentación, la vivienda y la salud.

61. A pesar de estos sucesos recientes, todavía no existe una metodología sistemática, compatible y universalmente pertinente sobre el uso de indicadores. Hay diversas esferas en que esta práctica sería particularmente útil si se elaborara una metodología sistemática. Estas esferas pueden dividirse de manera general entre la interpretación de las cláusulas contenidas en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la supervisión de la observancia de los artículos 6 a 15.

62. El párrafo 1 del artículo 2 del Pacto estipula que:

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

63. Cada una de las cuatro cláusulas de este artículo que aparecen subrayadas ofrece un medio de incorporar directamente los indicadores en la labor interpretativa que deben llevar a cabo el Comité y otros órganos. Examinémoslas por separado:

"se compromete a adoptar medidas"

En los Principios de Limburg se ha interpretado que esta cláusula significa que "Todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a adoptar medidas encaminadas a dar plena efectividad a los derechos contenidos en el Pacto" 42/. Parece razonable concluir que, para poder adoptar medidas, habrá que basarse en indicadores para identificar el objetivo que se desea alcanzar con tales medidas.

"hasta el máximo de los recursos de que disponga"

En un análisis de esta cláusula se declaró que "aunque el Pacto en sí está, inevitablemente, desprovisto de puntos de referencia concretos sobre la asignación de los recursos probablemente, existe una exigencia de procedimiento en el sentido de que se podría pedir a los Estados que demuestren que han examinado debidamente los recursos de que pueden disponer para satisfacer cada una de las estipulaciones del Pacto, aun si en última instancia sus esfuerzos han resultado infructuosos. Si un Estado no es capaz de hacerlo, no cumple sus obligaciones de conducta para asegurar un proceso normativo de principios que refleje la apreciación de la importancia de los derechos de que se trate" 43/. Si bien es cierto que los indicadores que existen actualmente son falibles, varios de ellos pueden emplearse para facilitar esta tarea. Cabría añadir que los Principios de Limburg dicen:

"25. Los Estados Partes están obligados, sea cual fuere su nivel de desarrollo económico, a asegurar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos.

...

27. Al determinar si se han adoptado medidas apropiadas para la realización de los derechos reconocidos en el Pacto se deberá prestar atención a que los recursos disponibles sean accesibles y puedan ser utilizados de manera equitativa y eficaz.

28. En la utilización de los recursos disponibles se deberá dar la debida prioridad a la realización de los derechos reconocidos en el Pacto, teniendo presente la necesidad de asegurar para todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como la prestación de los servicios esenciales."

Unos indicadores desagregados y precisos pueden contribuir mucho a delimitar la medida en que los principios consagrados en el artículo 2 están efectivamente en vigor.

"para lograr progresivamente"

Los indicadores también pueden ser útiles en lo que se refiere al término "progresivamente". En efecto, los indicadores constituyen probablemente el medio más eficaz de medir la realización progresiva de los derechos enunciados en el Pacto. Como se ha señalado, la posibilidad de comparación temporal es un criterio decisivo para determinar la validez de la utilización de un indicador dado.

"por todos los medios apropiados"

En términos generales, indudablemente los indicadores deberían estar clasificados como uno de los "medios apropiados" mediante los cuales puede tener lugar la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Efectivamente, el no compilar datos estadísticos sobre la medida en que los derechos pertinentes se cumplen o no se cumplen constituiría un "medio inapropiado" de aplicar el Pacto.

64. Con respecto a los artículos 6 a 15 del Pacto, los indicadores pueden ser sumamente útiles para supervisar en qué medida los Estados los cumplen, dando a la vez a esos derechos un mayor grado de contenido jurídico y claridad. Más adelante, cuando se traten los indicadores básicos con mayor detalle se examinarán ciertos elementos de una metodología que podría elaborarse con ese fin.

65. También otros órganos de derechos humanos han tenido experiencia en el campo de los indicadores. Por ejemplo, como se señaló antes, el Comité de Expertos de la OIT, aunque utiliza los indicadores en sus procedimientos de supervisión, procura limitar su uso como práctica general.

66. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha abordado el empleo de los indicadores y está elaborando una metodología al respecto. Ha señalado recientemente, por ejemplo, "que la información estadística es absolutamente necesaria para comprender la situación real de la mujer en cada uno de los Estados Partes en la Convención" 44/. En ese sentido, el Comité ha pedido a los Estados Partes que hagan todo lo posible para acopiar y proporcionar datos apropiados que puedan descomponerse según el sexo y ha pedido a la Secretaría "que prepare un resumen de estadísticas y otras informaciones extraídas de fuentes de las Naciones Unidas y relacionadas con la labor del Comité" para cada Estado Parte cuyo informe se ha de examinar 45/.

E. Coordinación interinstitucional e indicadores

67. En algunas esferas distintas de los derechos humanos en que los indicadores cumplen una función existe una coordinación importante entre los organismos. Para no dar sino un ejemplo, el Comité Administrativo de Coordinación (CAC), el Subcomité de Nutrición y su Grupo asesor sobre nutrición han elaborado conjuntamente indicadores sobre la situación de la nutrición en relación con el Programa interinstitucional de supervisión de la alimentación y la nutrición (E/CN.3/1989/11, pág. 11). Sin embargo, es evidente que podría haber una cooperación mucho mayor si se considera la frecuencia con que los diferentes organismos publican y utilizan los mismos indicadores. Si se mejorara la coordinación entre todos los organismos que reúnen, publican y utilizan indicadores, la utilización mundial de esa forma de medición sería más eficaz. Asimismo, se daría impulso a la aparición entre organismos de nuevas perspectivas de carácter más universal y se contribuiría a evitar los problemas que plantea el número de indicadores que pueden ser considerados y utilizados por los órganos de derechos humanos.

68. Aunque las posibilidades de cooperación entre los organismos del sistema de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son considerables, hasta el presente la experiencia ha sido desalentadora. Con excepción de la OIT, los tres organismos especializados principales y otros órganos de las Naciones Unidas no han participado activa y constantemente en la supervisión y evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales. Una razón importante de ello es que sólo desde hace poco tiempo las Naciones Unidas se ocupan realmente de esta categoría de derechos. Por otra parte, muchos organismos y órganos de las Naciones Unidas que reúnen y utilizan diversos indicadores para sus propios trabajos aún no han reconocido los vínculos claros y directos existentes entre esta actividad y el interés por los derechos humanos. Otros organismos se alejan deliberadamente de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos. Por consiguiente, en general se ha dejado de lado la asistencia que esos órganos podrían prestar en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Sería posible aumentar considerablemente la cooperación interinstitucional en esta esfera; y sin esa cooperación es poco probable que los indicadores puedan utilizarse plenamente.

69. Conviene observar a este respecto que en las recomendaciones resultantes de la Consulta Global sobre la realización del derecho al desarrollo como derecho humano (E/CN.4/1990/9(part III), párr. 62), se declara que:

"También las comisiones económicas regionales deben encargarse de formular indicadores apropiados para determinar los progresos logrados sobre la base de la experiencia nacional y en cooperación con la Comisión de Desarrollo Social, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, la Organización Internacional del Trabajo, otros órganos y organismos especializados competentes de las Naciones Unidas y las universidades nacionales. Este proceso deberá contar también con la participación efectiva de organizaciones representativas de las poblaciones y grupos menos favorecidos o vulnerables, así como de las organizaciones de trabajadores y otras organizaciones que se ocupan directamente de los programas de desarrollo sobre el terreno." (E/CN.4/1990/9(Part III), pág. 12)

70. Una mayor cooperación entre los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y otros organismos será útil para ambas partes. Para llenar las lagunas existentes harán falta muy pocos recursos nuevos y las consecuencias financieras serán limitadas. Los órganos de derechos humanos que deseen incorporar indicadores en su labor y mandato no necesitan reunir y tabular por sí mismos esas formas de medición. La mayoría de los indicadores pertinentes que existen figuran ya en una o más publicaciones de organismos de las Naciones Unidas. Por lo tanto, se trata más bien de escoger las publicaciones y los organismos que es necesario consultar y, a su vez, los indicadores que han de utilizarse. Al mismo tiempo, los organismos de las Naciones Unidas que no se ocupan actualmente de los derechos humanos tal vez encuentren útil incluir estas cuestiones en sus programas.

F. ¿Existen ciertos "indicadores básicos"?

71. Como se señaló antes, ningún organismo utiliza indicadores que sean totalmente únicos. Muchos de ellos se superponen. Sin embargo, casi todos los organismos reconocen ciertos indicadores "básicos" de medición. A efectos de comparación es interesante observar los indicadores definidos como "básicos" por tres órganos de las Naciones Unidas: el UNRISD, el UNICEF y el Banco Mundial. Las diferencias de opinión sobre lo que es o no es un indicador básico, revela tanto la diversidad de intereses como la necesidad imperiosa de que los órganos de derechos humanos que desean incorporar los indicadores en su marco jurídico aborden esas cuestiones con mucha cautela y visión. El tipo de indicadores escogido, la manera en que son cotejados y medidos y los criterios para hacerlo dependerán mucho del uso que se desee hacer de ellos.

72. En el Banco de datos de investigación sobre indicadores del desarrollo elaborado por el UNRISD, la lista inicial de 100 variables se redujo finalmente (mediante una serie de ensayos de los criterios de comparación internacional, etc.) a una lista de 19 indicadores básicos. Los indicadores considerados "básicos" fueron:

- 1) la tasa de mortalidad infantil por 1.000 nacimientos vivos;
- 2) la esperanza de vida al nacer para ambos sexos;
- 3) el consumo aparente diario de proteínas de origen animal por habitante;
- 4) las tasas de alfabetización como porcentaje total de la población de más de 15 años;
- 5) la matrícula escolar primaria y secundaria combinada como porcentaje de la población de 5 a 19 años de edad;
- 6) el abastecimiento de agua: porcentaje de la población que tiene acceso razonable al agua;
- 7) la tirada de periódicos por cada 1.000 habitantes;
- 8) el número de teléfonos por cada 100.000 habitantes;

- 9) el número de televisores por cada 1.000 habitantes;
- 10) la producción agrícola por trabajador agrícola varón;
- 11) la mano de obra adulta masculina en la agricultura como porcentaje de la mano de obra masculina total;
- 12) el consumo aparente de acero por habitante (en kg)
- 13) el consumo aparente de energía por habitante (en kg de equivalente de carbón);
- 14) la producción maufacturera por persona activa en las industrias manufactureras;
- 15) el comercio exterior por habitante;
- 16) el PNB por habitante en precios corrientes;
- 17) la inversión por persona económicamente activa;
- 18) la fuerza de trabajo asalariada como porcentaje del total de la población económicamente activa;
- 19) los trabajadores profesionales, técnicos y afines como porcentaje del total de la población económicamente activa 46/.

Obviamente no todos estos indicadores corresponden a la labor que se está examinando.

73. Además de utilizar indicadores específicos desagregados para la nutrición, la salud, la educación, indicadores demográficos, indicadores económicos e indicadores sobre la mujer, el UNICEF cuenta con una lista de indicadores básicos. Estos son:

- 1) la tasa de mortalidad de menores de 5 años;
- 2) la tasa de mortalidad infantil (hasta un año de edad);
- 3) la población total;
- 4) el número anual de nacimientos y muertes infantiles (0 a 4 años de edad);
- 5) el PNB per capita;
- 6) la esperanza de vida al nacer;
- 7) la tasa de alfabetización de adultos (mujeres y hombres);
- 8) el porcentaje de los grupos de edad matriculados en la enseñanza primaria (niños y niñas);
- 9) la distribución familiar del ingreso 40% más bajos y 20% más altos) 47/.

74. El Banco Mundial también ha elaborado su propia estructura de indicadores básicos, a saber:

- 1) la población;
- 2) la superficie total;
- 3) el PNB;
- 4) el PNB por habitante;
- 5) la tasa anual media de inflación;
- 6) la esperanza de vida al nacer.

75. Basándose en el uso actual de indicadores por el Banco Mundial, más de 800 parlamentarios de cinco países han firmado recientemente una petición al Presidente del Banco en la que instan a que se haga un mayor uso de los indicadores sociales y alegan que la mejor manera de medir "las condiciones de los pobres son los indicadores sociales, por ejemplo, la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años, la esperanza de vida, el acceso al agua potable, la tasa de alfabetización de la población adulta, particularmente de la mujer, y la proporción de niños que padecen malnutrición" 48/.

76. Cabe reiterar que la OMS emplea ciertos indicadores básicos en la evaluación y supervisión del Programa de salud para todos en el año 2000 49/.

77. Estos pocos ejemplos demuestran que lo que un organismo considera un indicador básico no siempre es considerado como tal por otros organismos. Obviamente, la finalidad y el mandato de una organización dada determinarán, al menos en parte, cuáles indicadores se consideran "básicos" y cuáles no. Inevitablemente esta misma regla se aplicará a los órganos de derechos humanos que desean incorporar los indicadores en su propia labor. Sin embargo, antes de abordar en detalle estos temas tal vez sea útil examinar algunas otras cuestiones conexas.

78. Cualquier análisis de los indicadores básicos es incompleto si no se hace por lo menos mención de las necesidades básicas. Las necesidades esenciales, tal como las definió la Conferencia Mundial del Empleo de la OIT de 1976, se componen de dos elementos:

"Comprenden en primer lugar ciertas exigencias mínimas de consumo privado de las familias: alimentación, vivienda y vestimenta adecuadas, así como ciertos artículos y mobiliario del hogar. En segundo lugar, incluyen también los servicios básicos suministrados y utilizados por la comunidad en su conjunto, por ejemplo, agua potable, servicios de saneamiento, transporte y salud públicos, y servicios educativos y culturales 50/".

La OIT también ha examinado con todo detalle los temas de la "fijación de metas" o el desarrollo de "puntos de referencias" para la satisfacción de las necesidades básicas, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales los ha reiterado con frecuencia en sus procedimientos de supervisión. En el documento relativo a fijación de metas para las necesidades básicas de la OIT se declara útilmente que:

"Las metas son objetivos para describir niveles mínimos de satisfacción de las necesidades básicas que los programas y políticas gubernamentales contribuirán a alcanzar. Como toda meta, deben poder medirse y evaluarse y, dado su papel en la estrategia contra la pobreza, deben ser adecuados a las formas correctas y deseadas de intervención gubernamental. Sin embargo, es manifiestamente un error escoger metas cuyas escasas cualidades sean el hecho de poder ser medidas y sometidas al control gubernamental 51/".

79. Otra posibilidad que podría introducirse en este contexto es la idea de aplicar un umbral mínimo para la realización de los derechos humanos que sea significativo desde el punto de vista analítico, mediante umbrales por países medidos por indicadores 52/. Los indicadores que se sugiere utilizar en este enfoque se relacionan con la nutrición, la mortalidad infantil, la frecuencia de enfermedades, la esperanza de vida, los ingresos, el desempleo y el subempleo. Quienes proponen este método consideran que el derecho a una alimentación adecuada es lo más cercano a un umbral mínimo que se extienda a todas las culturas y sociedades 53/.

80. La importancia concedida al desarrollo orientado a la satisfacción de las necesidades básicas ha dado como resultado que muchos indicadores que antes se utilizaban directamente para medir el desarrollo hoy se consideran inapropiados para ese uso. A menudo, la falta de utilidad de un indicador puede deberse más a la manera de reunir los datos, a la falta de comparabilidad en el tiempo y factores similares, que al hecho de que no sea útil disponer de cifras adecuadas sobre determinada cuestión. Por lo tanto, es necesario examinar brevemente otras cuestiones. Por ejemplo, ¿qué hacer si un indicador definido como "básico" por un organismo es considerado defectuoso por otro? Además, ¿pueden algunos indicadores, pese a ser generalmente defectuosos, resultar útiles como factores de medición general y no como indicadores básicos? ¿Cuáles son los indicadores definidos defectuosos y por qué?

81. Por ejemplo, el UNRISD ha considerado que los siguientes indicadores son defectuosos en lo que se refiere al uso internacional y sus finalidades: tasa bruta de mortalidad; matrícula en la enseñanza primaria; porcentaje de población que vive en zonas urbanas; porcentaje de viviendas con abastecimiento de agua por tubería; distribución de la renta; transporte; consumo de energía; gastos en alimentación como porcentaje de los gastos totales de consumo privado; y gastos en salud o educación como porcentaje del presupuesto nacional total o del PNB 54/.

82. El indicador que probablemente ha recibido más críticas es el PNB por habitante. Algunos investigadores han declarado, por ejemplo, que:

"Concordamos en que el PNB por habitante no debería utilizarse para medir el desarrollo social pero no pueden concebir que alguien quiera hacerlo. Sobre la base del PNB por habitante se puede intentar adivinar los niveles aproximados de los factores de desarrollo social, pero ciertamente no medirlos 55/".

El UNICEF ha observado una serie de razones por las que el PNB por habitante sirve poco como indicador de desarrollo, a saber: 1) no refleja adecuadamente factores como el aumento de alimentos para el consumo de las familias, el trabajo no remunerado de la mujer, la construcción de casas por sus habitantes mismos o el consumo local de agua o leña; 2) esa medición tiene graves distorsiones; dado que gran parte del PNB no entra en el comercio mundial, los tipos de cambio oficiales no pueden reflejar el poder adquisitivo interno; y 3) el hecho de ser una cifra media a menudo oculta más de lo que revela sobre la condición de los pobres 56/. Como se ha señalado antes, el UNICEF ha propuesto que en lugar del PNB por habitante se utilice el indicador que mide el PNB por habitante del 40% más pobre de la población de un país. Otras alternativas propuestas son adoptar la medición de un producto nacional ajustado (PNA), un producto nacional verde (PNV) y un índice de la calidad física de vida (ICFV) 57/. También hay que tener presente que gran parte de los resultados del proceso de producción expresados en el PNB no representa ningún beneficio para la calidad de vida y del medio ambiente. Así pues, hay muchos motivos válidos para que este indicador deje de ocupar el centro de las preocupaciones y pase a un segundo plano.

83. El ICFV es probablemente el indicador que se utiliza con mayor frecuencia como alternativa al PNB. Se trata de un indicador social compuesto, que en un determinado país combina la esperanza de vida media a la edad de un año y la tasa de mortalidad infantil en una escala de 0 a 100, fijando el cero como el nivel más bajo registrado por un país en el año 1950 y el 100 como el mejor nivel que se prevé que un país alcance en el año 2000. La alfabetización de la población adulta es el tercer indicador utilizado en el ICFV. Estos tres indicadores se promedian para dar el ICFV en una escala de 0 a 100 para cada Estado. El UNICEF declara que el ICFV es útil porque es relativamente resistente al factor de desigualdad, resulta razonablemente poco etnocéntrico, refleja muchos de los elementos que representan de cerca el objetivo deseado, es razonablemente fácil de calcular y comunicar y se presta fácilmente a la comparación entre países y al análisis. Naturalmente, el ICFV también tiene defectos. El más notable es que no hay ninguna razón particular para dar igual peso a los tres indicadores que combina. Con todo, es claramente un indicador más útil, especialmente a los efectos de los derechos humanos, que el PNB por habitante, por lo cual se debería estudiar seriamente la posibilidad de incorporarlo a las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas.

84. También se ha sugerido que otro indicador, la Curva de Lorenz, podría constituir un medio mejor de medir la distribución del ingreso en una sociedad que, por ejemplo, el PNB por habitante. La curva ha sido descrita como "la técnica más difundida para representar y analizar la distribución del ingreso y la riqueza. La curva traza la proporción acumulativa de las

unidades de ingresos y la proporción acumulativa del ingreso recibido cuando las unidades de renta están dispuestas en orden ascendente de su renta" 58/. Puesto que revela el grado en que cada ingreso individual se desvía de la igualdad perfecta, la Curva de Lorenz capta al menos parcialmente el grado de desigualdad existente en una sociedad. En ese sentido, cuanto más se aproxime la curva a la línea igualitaria, sin cruzar la curva original, más equitativa será la distribución del ingreso. No obstante, cuando dos curvas de Lorenz se intersecan, no se puede decir que ninguna de las dos distribuciones sea más equitativa que la otra. Aunque la Curva de Lorenz mantiene diversos elementos que podrían ser pertinentes para medir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, también ha sido objeto de diversas críticas 59/. Por ejemplo, la curva se ha utilizado recientemente para medir la distribución del PNB mundial entre los países para los años 1980 y 1987. El resultado de esta aplicación demostró que ha habido una mejora general, si bien bastante pequeña, en la distribución mundial de la renta. Este resultado es claramente incompatible con otras mediciones que indican lo contrario. En un informe reciente de la UNCTAD se revela que la situación económica y ambiental de los 42 Estados más pobres empeoró dramáticamente durante el decenio de 1980, período en que el crecimiento medio del PNB fue mucho menos del tercio de lo que se había previsto al comienzo del decenio 60/. Así pues, aunque la Curva de Lorenz puede ser útil para medir la distribución del ingreso en un contexto puramente interno, tal vez haya que pensar dos veces en su utilidad para las comparaciones internacionales en la esfera de los derechos humanos.

85. La posibilidad de utilizar indicadores universales en la evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales, en la situación actual, presenta diversas limitaciones, muchas de las cuales ya se han examinado. Evidentemente, es imposible aplicar exactamente los mismos criterios de observancia a Estados en extremos opuestos del espectro del desarrollo. Aunque la validez universal de los derechos en cuestión sigue estando fuera de duda, se requerirán generalmente diferentes métodos de evaluación, obviamente en función de diversas variables. Estos, desde luego, deberán ser compatibles con las normas del Pacto y los principios generales del derecho internacional. Con todo, aunque algunos criterios serán necesariamente relativos, como el PNB, el grado de desarrollo de un Estado y criterios semejantes, al menos varios indicadores tienen actualmente significado universal, pese a factores de relatividad. Un observador ha sugerido que:

"Algunos indicadores directos podrían generar apropiadamente criterios universales. Todas las sociedades pueden alcanzar la alfabetización universal, así como el acceso a la atención primaria de la salud, la inmunización masiva y la eliminación de la malnutrición aguda. La aplicación de esos indicadores universales podría ser la más útil inicialmente 61/".

86. En esta etapa del mandato del Relator Especial, se considera que es demasiado temprano para recomendar precisamente cuáles indicadores deberían emplearse como indicadores generales y cuáles como indicadores básicos para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, se pueden hacer sugerencias sobre los indicadores (basados en una metodología y un criterio adaptados a los derechos humanos) que pueden utilizarse en esta primera fase del análisis.

G. Posibles indicadores básicos para su uso en la realización
de los derechos económicos, sociales y culturales

87. Para comenzar, debe recordarse que los indicadores sociales varían de forma relativa pero constante; las reorientaciones y los nuevos conceptos sobre el uso, tipo, alcance y validez de los indicadores forman parte de un proceso en cambio constante, y por ello dinámico. Lo que se presenta en el presente documento está, pues, sujeto a reflexión y debates ulteriores.

88. Se deben establecer ciertas hipótesis básicas en todo análisis metodológico cuya finalidad sea desarrollar posibles indicadores básicos. En primer lugar, es esencial considerar a los indicadores en su totalidad, y ver que abarcan toda una serie de intereses. Aunque es imposible obtener una visión general perfecta con un alto grado de comparabilidad internacional, por lo menos debe intentarse llegar a ella. No debe entenderse que esto excluye la necesidad de emplear en la práctica algunos indicadores relativos en el caso de países en distintas etapas de desarrollo, o que se debe dar prioridad a indicadores precisos, apropiados y perfeccionados frente a indicadores menos "ideales". En segundo lugar, todo uso o desarrollo de indicadores básicos debe responder a las obligaciones inherentes a un determinado derecho y a las ventajas que entraña. La disponibilidad de indicadores válidos puede ayudar a deducir los "requisitos básicos mínimos" correspondientes a un derecho, pero no puede hacerlo todo. En muchas formas, el concentrarse en el aspecto relativo a las ventajas de los derechos económicos, sociales y culturales podría tener más posibilidades de éxito y ofrecer más ventajas en el contexto del uso de indicadores. En tercer lugar, los indicadores, básicos o no, tienen muchos aspectos imperfectos. Esto no debe ni olvidarse ni resaltarse demasiado. En cuarto lugar, es necesario aplicar una selectividad cuidadosa al escoger los indicadores básicos. Habrá que incorporar los diversos criterios antes examinados al tomar decisiones fundamentales. Se ha afirmado en otro documento que:

"El examen de las necesidades en materia de información y de los problemas prácticos que se plantean en la determinación y aplicación de los indicadores, lleva a la conclusión de que la nota dominante ha de ser la selectividad. Será más provechoso escoger un pequeño número de indicadores pertinentes sobre los cuales un país pueda obtener información habida cuenta de los recursos de que dispone que tratar de abarcar todos los indicadores. Además, es preferible aceptar ciertas imperfecciones en cuanto a la precisión de los datos que dedicar una labor desproporcionada a tratar de conseguir la exactitud 62".

En quinto lugar, la selección de indicadores deberá basarse en una metodología regularizada en que se base toda selección. En sexto lugar, los indicadores que se empleen en los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas exigirán el máximo grado posible de desagregación que pueda lograrse actualmente. En séptimo y último lugar, los indicadores seleccionados deberán ofrecer: a) mediciones nacionales generales con el mayor grado de comparabilidad regional o internacional posible y b) mediciones regionales dentro del país al nivel de estado, provincia, ciudad, pueblo, zona rural y localidad.

89. Una vez expuestas estas siete hipótesis fundamentales, el Relator Especial sugiere que la primera etapa de la aplicación de indicadores en los órganos de derechos humanos se base en los indicadores básicos siguientes, escogidos sobre la base de: a) las siete hipótesis mencionadas; b) disponibilidad general y actual; c) comparabilidad general en el tiempo y entre países; d) correspondencia directa con las normas del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros textos jurídicos pertinentes; e) aplicación del indicador en diversos organismos, y f) relación directa entre el indicador y por lo menos un organismo de las Naciones Unidas. Los indicadores son:

- 1) tasa de mortalidad menores de cinco años;
- 2) PNB per cápita para el 40% más pobre de la población (incluida la existencia de un "nivel de pobreza" y los criterios correspondientes);
- 3) el índice de la calidad física de la vida (ICFV) 63/;
- 4) tasa general de alfabetización;
- 5) acceso a la atención primaria de salud;
- 6) porcentaje de la población (o número de personas) que padecen de malnutrición aguda;
- 7) porcentaje de la población (o número de personas) en viviendas no adecuadas 64/;
- 8) indicadores desagregados para cada derecho por sexo, raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, nivel de ingresos, etc.
- 9) PNB por habitante (a efectos comparativos).

90. En relación con el punto 8 (indicadores desagregados), la importancia de los indicadores basados en el sexo es decisiva. Aunque los indicadores relativos a la mujer todavía deben modificarse y mejorarse en muchos aspectos, se ha avanzado mucho desde la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en 1975. Por consiguiente, su disponibilidad y utilidad son a menudo mayores que las de otras subcategorías desagregadas. Además, los indicadores por sexo pueden resultar sumamente útiles para evaluar el cumplimiento de las cláusulas relativas a la no discriminación y a la igualdad de trato, y puedan ayudar en la labor tanto del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer como del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos puntos resultan tanto más válidos si tomamos en cuenta el hecho indiscutible de que, por lo general y en todas las regiones del mundo, las mujeres suelen gozar de muchos derechos económicos, sociales y culturales en grado mucho menor que los hombres 65/.

91. El Relator Especial agradecería recibir observaciones y sugerencias de la Subcomisión sobre estos nueve indicadores básicos posibles.

H. Los indicadores y las violaciones de los derechos
económicos, sociales y culturales

92. Una cuestión que merece más atención es en qué medida las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales podrán determinarse mediante el uso de indicadores. En términos generales, los Principios de Limburg señalan diversos actos y omisiones generales que podrían constituir violaciones del Pacto, entre otros:

"70. El incumplimiento por un Estado Parte de una obligación que figura en el Pacto constituye, conforme al derecho internacional, una violación del Pacto;

...

72. El Pacto será violado por un Estado Parte, entre otras cosas,

- si no adopta una medida que debe adoptar conforme al Pacto;
- si deliberadamente no cumple una norma mínima internacional de realización, de aceptación general, que está en condiciones de cumplir;
- deliberadamente retrasa u obstaculiza la realización progresiva de un derecho, a menos que proceda conforme a una limitación permitida en el Pacto o lo haga por falta de los recursos disponibles o por motivos de fuerza mayor... 66/".

93. Las violaciones del Pacto fueron examinadas en diversas ocasiones durante el cuarto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; también se consultó al Relator Especial. Aunque recibió con satisfacción la idea de una posible vinculación entre los indicadores y las violaciones del Pacto, en general el Comité no supo cómo realizar esa tarea. Un miembro del Comité dijo que:

"Los indicadores son útiles en el caso de los derechos que se pueden aplicar progresivamente, pero ¿cómo podremos tratar las violaciones en este contexto? Tal vez querramos estudiar si podemos hablar de violaciones en caso de que los indicadores revelen tendencias regresivas en alguna(s) esfera(s)".

94. Se pueden hacer dos sugerencias generales y preliminares. En primer lugar, los indicadores pueden cumplir una función decisiva en la determinación del cumplimiento por los Estados de las cláusulas de no discriminación que figuran en el párrafo 2 del artículo 2. La medida en que este método de análisis pueda ser útil dependerá de diversos factores. Es de suma importancia que los órganos de las Naciones Unidas competentes en la esfera de los derechos humanos dispongan de indicadores desagregados y fiables. En segundo lugar, si se llegan a utilizar los indicadores en contextos distintos de la no discriminación, hay que reconocer que se tratará de un proceso a largo plazo. Puesto que uno de los propósitos básicos de los indicadores es medir los progresos y los cambios en cada Estado y entre Estados con el correr del tiempo, tendrá que haber transcurrido un período

aceptado de tiempo antes de que los indicadores adquirieran validez en el marco de la determinación de violaciones. Los indicadores tendrán que tener alguna forma de comparabilidad temporal para ser útiles en términos de la posible determinación de violaciones.

95. Desde luego, las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales no pueden considerarse únicamente desde el punto de vista de los indicadores. Es evidente que una serie de actos y omisiones no relacionados directamente con los indicadores constituyen violaciones de estas garantías jurídicas. Se invita a los expertos de la Subcomisión a ocuparse tanto de la cuestión general de las violaciones como de la utilización de los indicadores para determinar los actos y omisiones que constituyan incumplimiento del Pacto.

I. Conclusiones preliminares

96. Los indicadores pueden cumplir funciones diversas y útiles en la realización y evaluación de los derechos económicos, sociales y culturales. En su forma más útil, los indicadores pueden:

- a) ofrecer una medición cuantificable de una pertinencia directa al conjunto de derechos económicos, sociales y culturales;
- b) ofrecer un instrumento para medir la realización progresiva de esos derechos con el correr del tiempo;
- c) ofrecer un método para determinar las dificultades o problemas con que tropiezan los Estados en la realización de estos derechos;
- d) contribuir al desarrollo del "contenido básico" de esta categoría de derechos;
- e) ayudar a dar a conocer la medida en que en la práctica se goza o no de determinados derechos;
- f) contribuir a establecer puntos de referencia para que los países puedan comparar sus progresos con los de otros países.

97. Sin embargo, los indicadores están sujetos a muchas limitaciones e imperfecciones. La limitación más importante, todavía no resuelta en su totalidad, es la falta de indicadores disponibles y fiables para una serie de cuestiones fundamentales; esto puede dar lugar a que posteriormente se dependa de estimaciones o indicadores no adecuados.

98. Hay que aplicar una serie de criterios al uso de indicadores en relación con los derechos humanos. Aunque los organismos que emplean indicadores han utilizado diversos criterios, los órganos de derechos humanos tendrán que establecer criterios específicos de derechos humanos. La utilidad de los indicadores para los órganos de derechos humanos, desde luego, es distinta que para otros organismos y en los criterios para la selección de indicadores habrá que reflejar esas diferencias. Se puede prestar asistencia refiriéndose a los criterios existentes; sin embargo, éstos no son necesariamente los únicos puntos de referencia.

99. Todos los organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de alguna forma de las cuestiones de desarrollo utilizan diversos indicadores sociales y económicos. No obstante, como se ha visto en el análisis anterior, hay una gran diversidad entre los tipos, propósitos y usos de los indicadores que emplean los diversos organismos. Además, en todo el sistema de las Naciones Unidas hay una considerable superposición y repetición de los mismos indicadores. El objetivo consistente en incrementar el empleo de indicadores en la esfera de los derechos humanos, por lo tanto, deberá enfocarse desde un punto de vista amplio, teniendo en cuenta todos los usos de los indicadores de que se trate.

100. Especialmente en lo relativo a la evaluación, los indicadores pueden contribuir a reforzar a los diversos organismos de supervisión de los derechos humanos. Pueden ayudar a aclarar la terminología imprecisa que aún caracteriza una gran parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

101. Al concentrarse en los indicadores y en los propósitos específicos que pueden servir en materia de derechos humanos, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas pueden tratar de lograr una mayor cooperación interinstitucional con los organismos especializados y otros órganos de las Naciones Unidas. Es casi seguro que esta posibilidad de diálogo será beneficiosa para ambas partes. Evidentemente, habrá que mejorar los vínculos con todos los organismos competentes, en especial los que hasta ahora han tenido poco contacto directo con los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

102. Muchos organismos publican series de indicadores básicos. Como hemos visto, muchos indicadores que un organismo considera básicos, no son considerados como tales en otros. Además, muchos indicadores que algunos consideran útiles han sido considerados deficientes por otros. Habrá que estudiar más a fondo estas cuestiones, en especial en el contexto del empleo de indicadores en la esfera de los derechos humanos. Sin embargo, las series existentes de indicadores básicos, pueden ayudar a los órganos de derechos humanos a buscar los tipos y clases de indicadores que guardan relación directa con esos derechos.

103. El establecimiento de indicadores básicos para cada uno de los derechos del Pacto es un asunto demasiado complejo y enredado para tratar de hacerlo en esta etapa. Sin embargo, ha sido posible sugerir diez indicadores generales que se podrían aplicar para dar inicio a una mayor integración de los indicadores a las actividades en materia de derechos humanos.

104. Habrá que aplicar criterios estrictos a todo proceso de selección de indicadores básicos, en particular si se tiene la intención de utilizarlos para precisar y elaborar mejor los derechos económicos, sociales y culturales. Algunos de los criterios fundamentales que deberían emplearse son:

- a) disponibilidad general y actual;
- b) comparabilidad internacional entre países y a lo largo del tiempo;

- c) relación directa con las normas relativas a derechos económicos, sociales y culturales;
- d) aplicación del indicador de que se trate por lo menos en dos organismos de las Naciones Unidas;
- e) necesidad de proceder selectivamente al seleccionar indicadores;
- f) existencia de indicadores desagregados en diversas categorías.

105. Es también posible que los indicadores contribuyan (aunque en forma limitada) a determinar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto es especialmente cierto en relación con las cláusulas de no discriminación del Pacto y la obligación de realizar progresivamente estos derechos a lo largo del tiempo.

1/ P. McGranahan y Richard, Measurement and Analysis of Socio-Economic Development: An Enquiry into International Indicators of Development and Quantitative Interrelations of Social and Economic Components of Development), Ginebra, UNRISD, 1985), págs. 5 y 6.

2/ Preparación de indicadores para vigilar los progresos realizados en el logro de la salud para todos en el año 2000 (1981), OMS, Ginebra, pág. 12.

3/ Véase, por ejemplo, Andreassen, Skalmes, Smith y Stokke, "Human Rights Performance in developing countries: the case for a minimum threshold approach", en Andreassen y Eide, Human Rights in Developing Countries, Copenhagen, Akademisk Forlag, (1988), págs. 333 a 355.

4/ Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales (Oficina de Estadística, Manual de Indicadores Sociales, 1989, Naciones Unidas, Nueva York, pág. iv.

5/ Véase McGranahan y Richard, nota 1 supra, págs. 296 y 297.

6/ Ibid., pág. 53.

7/ UNRISD, Methodological Problems in Selection and Analysis of Socio-economic Development Indicators, (Ginebra, 1979), págs. 6 y 7.

8/ Véase nota 4 supra, pág. 18.

9/ Véase McGranahan y Richard, nota 1 supra, pág. 3.

10/ Banco Mundial, Indicadores Sociales del Desarrollo (1989), publicado para el Banco Mundial por la Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres, págs. 355 a 357.

11/ Recommendations for the 1990 Censuses of Population and Housing in the ECE Region: Regional Variant of the World recommendations for the 1990 Round of Population Censuses (Statistical Standards and Studies N° 40), Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, Comisión Económica para Europa (CEPE), Conferencia de Estadísticos Europeos y Comité de Vivienda, Construcción y Planificación de la CEPE, (Nueva York, 1987), pág. 4.

12/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia (Oxford University Press, 1989), págs. 94 y 95.

13/ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, nota 4 supra, págs. 20 a 22.

14/ Véase OMS, nota 2 supra, pág. 15.

15/ E/CN.3/1989/11, pág. 4. Esta labor se ha iniciado en estrecha relación con otras dependencias interesadas del sistema de las Naciones Unidas, entre ellas el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de la Secretaría de las Naciones Unidas, el INSTRAW, el FNUAP, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Adelanto de la Mujer, el Fondo de Contribuciones Voluntarias para el Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos y la OMS.

16/ Véase UNICEF, nota 12 supra, pág. 82.

17/ Organización Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo (1988), 48a. edición, Ginebra.

18/ Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Establecimiento de objetivos para las necesidades básicas (1982) (Richards y Leonor eds.), Ginebra.

19/ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (informe general y observaciones acerca de ciertos países) (Informe III, parte 4A), Conferencia Internacional del Trabajo (76a. reunión, Ginebra, 1989), pág. 36.

20/ Aprobado en la resolución de la OMS WHA.34.36, mayo de 1981.

21/ Organización Mundial de la Salud, World Health Statistics Annual (1988), Ginebra, págs. vi y vii.

22/ Ibid., pág. vii.

23/ Ibid., págs. vii y viii.

24/ Ibid., pág. viii.

25/ Organización Mundial de la Salud, Vigilancia de las estrategias de salud para todos para el año 2000: Marco común: vigilancia (MCB) (DGO/86.1), 1° de diciembre de 1986, pág. 4.

26/ Véase, por ejemplo, "Applicability of Indicators of Socio Economic Change for Development Planning" en Socio Economic Studies, (París), N° 7 (1984).

27/ Véase, por ejemplo, E/1990/8.

28/ Véase McGranahan y Richard, nota 1 supra.

29/ El UNRISD ha publicado varios volúmenes sobre el Banco de Datos de Investigación: vol. I Compilation of Indicators for 1970; vol. II, Compilation of Indicators for 1970 with Adjustments for Age Structure; vol. III, 1960-1970 Comparisons; y vol. IV, Notes on the Indicators.

30/ UNRISD Information Brochure.

31/ Véase, por ejemplo, UNRISD, A Development Monitoring Service at the Local Level, vols. 1 a 3 (1980-1985).

32/ Véase UNICEF, nota 12 supra, págs. 94 a 109.

33/ Ibid., pág. 76.

34/ Documento A/44/8, adición, pág. 3 (Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la labor realizada en su 12° período de sesiones).

35/ Ibid.

36/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989.

37/ Véase Banco Mundial, nota 10 supra, pág. vii.

38/ Ibid.

39/ Ibid., pág viii.

40/ Declaración de William H. Draper III (Administrador del PNUD) ante el segundo período ordinario de sesiones del Consejo Económico y Social, 6 de julio de 1989.

41/ E/C.12/1987/2.

42/ "The Limburg Principles", Human Rights Quarterly, vol. 9:2 (mayo de 1987), Johns Hopkins University Press, pág. 125.

43/ Ibid., Alston and Quinn, "The nature and scope of States Parties' obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", págs. 180 y 181.

44/ Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo cuarto período de sesiones, Suplemento N° 38 (A/44/38), Recomendación General N° 9 (octavo período de sesiones, 1989), párr. 392.

45/ Aplicación efectiva de los instrumentos internacionales de derechos humanos, incluidas las obligaciones en materia de presentación de informes de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, (A/44/668), 8 de noviembre de 1989, pág. 51.

46/ Véase McGranahan y Richard, nota 1 supra, págs. 111 a 115.

47/ Véase UNICEF, nota 12, supra, pág. 94.

48/ Ibid., pág. 85.

49/ Véase el párrafo 15 del presente informe.

50/ Véase Oficina Internacional del Trabajo, nota 18 supra, pág. 1.

51/ Ibid., pág. 2.

52/ A. Eide, "Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach", en Human Rights Law Journal, vol. 10, Nos. 1 y 2 (1989), pág. 45.

53/ Véase Eide, nota 3 supra, pág. 334.

54/ Véase McGranahan y Richard, nota 1 supra, págs. 65 a 79.

55/ P. McGranahan, y Richard, "Development statistics and correlations: a comment on Hicks and Streeten", World Development, vol. 9, N° 4 (1981), pág. 395.

56/ Véase UNICEF, nota 12 supra, págs. 75 a 77.

57/ UNICEF, The State of the World's Children (Oxford University Press, 1989), págs. 94 y 95 y The Living Economy: A New Economics in the Making, Routledge and Kegan Paul (Paul Ekins, ed., Londres, 1986).

58/ Eatwell, Milgate and Newman, eds., The New Palgrave Dictionary of Economics, vol 3 (K-P), págs. 242 a 244.

59/ Ibid.

60/ Véase también el Informe sobre la situación social en el mundo (1989) (E/CN.5/1989/2, pág. 37).

61/ Stewart, "Basic needs strategies, human rights and the right to development", Human Rights Quarterly, vol. 11, N° 3, (agosto de 1989), pág. 358.

62/ Véase OMS, nota 2 supra, pág. 17.

63/ Cabe recordar que el ICFV es un indicador compuesto que comprende las tasas de esperanza de vida, mortalidad infantil y alfabetización. Su uso sería particularmente interesante con fines comparativos, por ejemplo, en una comparación entre otros posibles indicadores básicos. Además, cuando no se dispone del indicador del PNB por habitante para el 40% más pobre de la población de un Estado, el ICFV puede servir para suplir su ausencia.

64/ Los indicadores relativos a las condiciones de vivienda inadecuada son aún causa de controversias a nivel internacional, en vista de la falta de un acuerdo universal sobre dichos indicadores. En medida importante, la utilidad de este indicador dependerá de circunstancias nacionales o locales y de la concepción de lo que es una vivienda adecuada. En general se acepta que lo que es adecuado en un Estado rico constituiría una exigencia excesiva en un Estado más pobre. Asimismo, una vivienda que en muchas formas podría ser adecuada en un Estado del Sur a menudo no correspondería a las normas de vivienda adecuada en un Estado del Norte. Lo fundamental de esta cuestión lo afirma claramente Louis Wirth: "La civilización puede ser juzgada, por lo menos en cierta medida, por las condiciones mínimas de vivienda que una sociedad permitirá a sus miembros". Véase S. Leckie, "Housing as a human right", Environment and Urbanization, (octubre de 1989), págs. 92 a 108 (Londres).

La importancia de indicadores definidos nacionalmente para la "vivienda adecuada" aumenta ante el hecho de que hasta una época relativamente reciente, muchos indicadores de vivienda utilizados en países industrializados han sido transferidos directamente a los países en desarrollo. Aunque los principios generales relativos a la vivienda adecuada son transferibles (protección contra el desahucio acceso a los servicios, posibilidad de pago de la vivienda y otros), muchos no lo son. Para citar un ejemplo, el espacio (en m³) por persona, aunque desde luego válida en muchos contextos, constituye un indicador periférico de la vivienda en muchos Estados del Tercer Mundo donde, por ejemplo, entre el 50 y el 75% de las viviendas son construidas por los propios residentes. En este tipo de vivienda construida con esfuerzo propio, los indicadores cruciales se referirían a ubicación, costo, seguridad en la tenencia y contra el desahucio, disponibilidad de servicios comunitarios y otros aspectos. El espacio expresado en m³ ocupa un lugar muy inferior en la lista de prioridades relativas a la vivienda adecuada.

65/ Véase el Estudio Mundial sobre el Papel de la Mujer en el Desarrollo, de 1989, publicado por el Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, Compiling Social Indicators on the Situation of Women y Improving Concepts and Methods for Statistics and Indicators on the Situation of Women.

66/ Véase "The Limburg Principles", nota 42 *supra*, pág. 131.

II. ESTABLECIMIENTO DE NORMAS FUTURAS EN LA ESFERA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

106. El informe preliminar del Relator Especial señalaba varias esferas en las que cabía establecer nuevas normas en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Se observó que la creación de nuevas normas sería una esfera concreta en la que se podía fortalecer la cooperación entre los organismos especializados. También se mencionaba como digna de consideración la posibilidad de relacionar los indicadores con las nuevas normas. Durante el examen del informe preliminar varios expertos expresaron su apoyo a las iniciativas que entrañaban el establecimiento de nuevas normas.

107. En el presente informe sobre la marcha de los trabajos se intenta estudiar diversas cuestiones relacionadas con el examen del establecimiento de normas nuevas. Como ejemplo de las cuestiones que probablemente se presenten hemos escogido dos esferas diferentes. La primera se refiere al derecho a una vivienda adecuada, reconocido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, aunque sólo de forma muy general. La introducción de normas posibles en esta esfera exigiría una elaboración más minuciosa de las disposiciones a fin de dar mayor especificidad a un derecho reconocido genéricamente. El otro ejemplo se refiere a la esfera de los derechos sobre la tierra, es decir, una esfera que tiene repercusiones indirectas, pero múltiples, sobre la realización de una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales. El examen de las cuestiones que surgen en el contexto de estas dos esferas debe ayudar a la Subcomisión a desarrollar un método de establecimiento de normas en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales en el futuro.

A. Derecho a una vivienda adecuada

108. Aunque el derecho a una vivienda adecuada haya sido objeto de muchas resoluciones de las Naciones Unidas y de otros organismos, y que más de 30 constituciones nacionales consagran este derecho, que tiene sus fundamentos en una serie de textos de derechos humanos, las obligaciones de cumplir con este derecho y las prerrogativas que le son inherentes siguen siendo (en sentido jurídico) absolutamente vagos 1/. Ello a pesar de que, según las estadísticas de las Naciones Unidas, más de 1.000 millones de personas en todo el mundo ocupan viviendas inadecuadas. La carencia de vivienda y unas condiciones a menudo inhumanas de vivienda son fenómenos crecientes prácticamente en todos los Estados, del Norte y del Sur. Es clara la necesidad de una mayor precisión y exigibilidad de los derechos en materia de vivienda, así como de establecer normas nuevas. En los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos prácticamente no se ha llevado a cabo ninguna labor de análisis directamente relacionada con los derechos a la vivienda. En cambio, fuera del sistema de las Naciones Unidas va formándose un cuerpo de bibliografía y de actividades centradas ampliamente en este derecho subdesarrollado 2/.

109. En todos los niveles se han hecho llamamientos para elaborar normas ulteriores que se centren en el derecho a una vivienda adecuada. Este tema se analizó, por ejemplo, durante el período de sesiones de julio de 1989 del Consejo Económico y Social. En la Tercera Comisión de la Asamblea General una declaración subrayaba que "aún queda mucho por delante para avanzar en la

materia, por ejemplo, en cuanto... el derecho a una vivienda adecuada" 3/. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha prestado cada vez más atención al derecho a la vivienda en sus sucesivos períodos de sesiones, dedicando a comienzos de 1990 toda una jornada a un "debate general" sobre este derecho 4/. Además, varios miembros de la Subcomisión hicieron notar durante el debate sobre el informe preliminar del Relator Especial que era conveniente establecer nuevas normas sobre el derecho a la vivienda. También las ONG internacionales y nacionales se han hecho solidarias de este llamamiento.

110. Antes de tratar algunos de los temas centrales que deben examinarse en el contexto del establecimiento de normas en la esfera del derecho a la vivienda, debemos examinar qué organismos de las Naciones Unidas pueden y deben desempeñar un papel central en la consecución de este objetivo.

111. El CNUAH sería ciertamente uno de los principales organismos participantes. Aunque el CNUAH ha dado una importancia relativamente secundaria al aspecto de los derechos dentro de la cuestión general de los asentamientos humanos, es evidente su reconocimiento de la vivienda como un derecho. En la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 (EMV), por ejemplo, preparada sobre la base del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar, de 1987, el CNUAH afirma que:

"El derecho a una vivienda adecuada se ha reconocido universalmente, y todos los países, sin excepción, han aceptado algún tipo de obligación de satisfacer las necesidades en materia de vivienda de sus poblaciones. Para que los gobiernos puedan cumplir eficazmente con esta obligación deben introducir cambios fundamentales en las actuales políticas en materia de vivienda..." 5/

112. La labor que ha llevado a cabo el CNUAH en la esfera de los indicadores sobre vivienda y asentamientos humanos, en relación con el Año Internacional y la Estrategia Mundial, también podía contribuir en gran medida a alcanzar una precisión mensurable en los documentos futuros. Su actual experiencia en la evaluación y valoración de la Estrategia Mundial podía constituir una ayuda para la elaboración de determinados elementos de un futuro instrumento. El CNUAH ha puesto de manifiesto con claridad su interés por el tema de los derechos a la vivienda participando activamente, por primera vez, en el más reciente período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

113. La OMS también podía desempeñar un papel sumamente útil en la elaboración de otros instrumentos jurídicos concretos sobre el derecho a la vivienda. Su programa "Salud ambiental en el desarrollo rural y urbano en materia de vivienda" tiene repercusiones directas para los temas que se relacionan con los derechos a la vivienda 6/. La OMS ha reconocido las amenazas y problemas que en materia de salud se han relacionado durante decenios con unas condiciones inadecuadas de vivienda. El Programa Mundial contra el SIDA (PMS) de la OMS podía ayudar a desarrollar el derecho a la vivienda sobre la base, entre otras cosas, del trabajo que realiza o patrocina sobre la infinidad de problemas de vivienda a que hacen frente las personas con el VIH o el SIDA. Finalmente, la labor de la OMS en las esferas del agua,

del saneamiento, de los indicadores sociales generales, y en la evaluación del Programa Salud para Todos en el Año 2000 también podía revestir la mayor importancia para el fin mencionado.

114. La OIT también mantiene un mandato pertinente al derecho a la vivienda. Además de la Comisión de Construcción, Ingeniería Civil y Obras Públicas, la Recomendación N° 115 de la OIT sobre la vivienda de los trabajadores (1961) sigue siendo uno de los más pormenorizados instrumentos internacionales que se ocupan de la vivienda y de otras cuestiones conexas 7/. En el preámbulo de esta recomendación se afirma que "considerando que la Constitución de la OIT dispone que la Organización deberá fomentar los fines y objetivos previstos en la Declaración de Filadelfia, la cual reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan suministrar una vivienda adecuada". En los tres decenios transcurridos desde la aprobación de este instrumento se han producido cambios fundamentales en muchas de las perspectivas que se refieren a la vivienda y a los derechos a ella. Por estas razones, una resolución aprobada en 1987 por el Consejo de Administración de la OIT invitaba a la revisión de la Recomendación N° 115 8/.

115. El Comité de Vivienda, Construcción y Planificación de la CEE también podía desempeñar un papel de utilidad prestando asistencia en la elaboración ulterior del derecho a la vivienda. Su labor en materia de indicadores y sus recomendaciones relativas a la vivienda y a los censos de población ponen de manifiesto su vinculación directa con varias de las cuestiones decisivas del caso 9/.

116. Además de la asistencia que podían prestar los órganos anteriormente mencionados, las organizaciones no gubernamentales (ONG) debían intervenir en igualdad de condiciones en cualquier aprobación futura de un instrumento de este tipo. Las ONG trabajan mucho en la esfera de los derechos a la vivienda, desde la instancia internacional hasta la local. Habitat International Coalition (HIC), a través de su campaña internacional en favor de los derechos a la vivienda, tiene casi terminado el proyecto de una declaración internacional sobre el derecho a la vivienda, y acaba de publicar un documento titulado "Towards an International Charter for Housing Rights". Uno de los temas fundamentales que la HIC trata en estos contextos es el fenómeno todavía corriente de los desahucios y desplazamientos forzados, prácticas que contravienen claramente las prerrogativas inherentes al derecho a una vivienda adecuada 10/.

117. Se están desarrollando diversas campañas regionales, nacionales y locales en favor de los derechos a la vivienda, con el propósito de dar al derecho a la vivienda nitidez jurídica y un mayor reconocimiento legislativo. Actualmente se realizan campañas en pro del derecho a la vivienda en Asia (la Coalición Asiática pro Derechos a la Vivienda), la India (Campaña Nacional en favor de los Derechos a la Vivienda), Canadá, Bélgica, Corea del Sur, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Senegal, Sudáfrica y otros países. Los argumentos en favor de la participación de las ONG en el proceso general de la vivienda y en la preparación de todo nuevo texto sobre los derechos a la vivienda, quedan reforzados cuando consideramos que los estudios han probado sistemáticamente que las ONG y las Organizaciones Comunitarias (OC), en colaboración con la población, en muchos casos pueden construir diez veces más viviendas que el Estado, aun disponiendo de menos recursos 11/.

118. Hay una serie de cuestiones, principios y perspectivas tradicionalmente no tratados por los organismos dedicados a los derechos humanos, que deberán ser reconocidos en todo futuro instrumento internacional sobre los derechos a la vivienda. Aunque aquí no podemos entrar en detalles, resulta útil mencionar por lo menos algunos. Varios temas deberían figurar en los fundamentos de una convención sobre los derechos a la vivienda. Entre ellos están los siguientes;

- a) Cuestiones de la tierra: hay que elaborar obligaciones gubernamentales concretas encaminadas a establecer el derecho a un lugar seguro donde vivir en paz y dignidad;
- b) Prohibición del deshaucio masivo, forzado o en cualquier otra forma, de los traslados y los desplazamientos: estas prácticas contravienen casi siempre las obligaciones concomitantes al derecho a la vivienda y enfrentan a las poblaciones de todos los Estados del mundo, aunque en grado muy diverso;
- c) Protección contra todas las formas de discriminación en el sector de la vivienda: deberá incluir a los grupos tradicionalmente protegidos por la legislación de derechos humanos y a los que se encuentran protegidos por el CERD, pero también debe incluir grupos que, aunque se encuentran insuficientemente protegidos, con frecuencia son víctimas de discriminación en el sector de la vivienda;
- d) Estrategias facilitadoras: según la estrategia Mundial, "El cambio de política más fundamental tendrá que ser la adopción de un enfoque "facilitador" con arreglo al cual se movilicen todos los recursos y posibilidades de todos los que intervengan en el proceso de producción y mejoramiento de viviendas; ahora bien, la definición final en cuanto a la manera de alojarse cada uno debe seguir siendo del albedrío del propio individuo";
- e) La función de la mujer: habrá que reconocer los derechos de la mujer en todos los aspectos de la vivienda, incluido el título de propiedad de la tierra, los derechos hereditarios, la toma de decisiones y otros;
- f) Garantía de la tenencia: sentirse seguro en el propio hogar, sea cual fuere la forma de la vivienda o su estructura, constituye uno de los elementos más importantes del derecho a la vivienda. Las personas deben gozar de protección jurídica contra el desahucio, del derecho a actuar como les plazca en sus casas y de controlar su situación en materia de vivienda;
- g) Accesibilidad de la vivienda: como mínimo absoluto, los gastos relacionados con la vivienda deberán ser razonables en la medida en que no impidan en modo alguno la satisfacción de otras necesidades básicas;

- h) Disponibilidad de agua, instalaciones sanitarias, empleo, medios de transporte, carreteras y otras infraestructuras básicas, así como de otros servicios sociales;
- i) Participación y control de la vivienda por parte de los individuos y de sus comunidades: las personas deben tener derecho a participar plenamente en todos los aspectos del proceso de la vivienda y gozar de la libertad de tomar las decisiones fundamentales que les afectan al respecto;
- j) El papel del "sector informal de la vivienda" en el suministro de recursos para la vivienda y en la satisfacción de las necesidades en materia de vivienda: todo instrumento futuro sobre los derechos a la vivienda debe reconocer la enorme contribución que ha hecho y sigue haciendo el sector informal de la vivienda al suministro de recursos para la vivienda. Asimismo hay que reconocer a quienes actualmente ocupan viviendas informales (que a menudo representan del 50 al 75% de las ciudades del Tercer Mundo), dotándolos de títulos legales sobre las tierras que ocupan;
- k) Los efectos de los conflictos armados en los derechos a la vivienda: aunque los Protocolos a los Convenios de Ginebra quieren evitar los daños a las viviendas civiles, por desgracia la práctica ha venido a demostrar la tremenda destrucción de barrios enteros ocasionada por los conflictos armados;
- l) El derecho, pero no la obligación, de proporcionar a sí mismo la vivienda: el derecho a la vivienda entraña la libertad de proporcionarse a sí mismo la vivienda, en el caso de que así lo escoja, pero también el derecho a tener acceso al crédito necesario, a los materiales de construcción, al suelo y a la infraestructura aportada por el Estado;
- m) La salud y el derecho a la vivienda: hay que impedir y subsanar las numerosas amenazas a la salud que se hacen evidentes en las situaciones de personas sin hogar o con una vivienda inadecuada mediante la aprobación de un instrumento sobre el derecho a la vivienda;
- n) Cuestiones ambientales relacionadas directamente con el derecho a la vivienda: figuran entre ellas las inundaciones, los deslizamientos de tierra, la contaminación del suelo, del agua, del aire, etc. Debe reconocerse la necesidad de una planificación permanente de los asentamientos humanos y de la vivienda;
- o) Necesidades especializadas en materia de vivienda: también deben reconocerse las necesidades de vivienda de los ancianos, discapacitados, enfermos deshauciados, niños, mujeres y otros grupos;
- p) Una definición jurídica del concepto "vivienda adecuada": esta definición podía basarse en seis criterios: i) una estructura física adecuada; ii) el lugar en que está construida; iii) la infraestructura e instalaciones de que dispone; iv) el costo; v) la situación, y v) el tipo de tenencia.

119. El proceso que conduce a la elaboración de un instrumento sobre el derecho a la vivienda podría ser una buena oportunidad para incorporar directamente el uso de indicadores en el proceso de establecimiento de normas, así como para seguir examinando y elaborando las obligaciones estatales en materia de procedimientos y resultados en la esfera del derecho a la vivienda. El Estado tiene la obligación de abstenerse de acciones tales como el desahucio, la discriminación en el sector de la vivienda y de imponer medidas que restrijan la capacidad de la población de participar en los recursos en materia de vivienda y controlarlos. Con todo, los derechos a la vivienda conllevan necesariamente la obligación estatal de suministrar, por ejemplo, la infraestructura física y los servicios básicos inherentes al derecho a la vivienda, y de crear los mecanismos que permitan el acceso al suelo, a los materiales de construcción y al financiamiento. Por otra parte, el proceso de redacción del posible instrumento podía permitir la aparición de nuevas ideas relacionadas con las cuestiones prácticas de la aplicación, la supervisión y el derecho judicialmente exigido concomitantes con ese derecho, cuestiones todas ellas que en este contexto también requieren aclaración y mejora.

120. El Relator Especial agradecería las observaciones de la Subcomisión sobre las posibilidades de establecer nuevas normas en la esfera del derecho a la vivienda y sobre si podría ser beneficioso encargar un estudio sobre el derecho a la vivienda semejante al realizado sobre el derecho a la alimentación, con carácter previo al inicio de gestiones para una convención internacional sobre el derecho a la vivienda.

B. Derechos a la tierra

121. Se va reconociendo cada vez más que el derecho a la tierra y la reforma agraria son con frecuencia decisivos para la realización de los derechos humanos. La realización de diversos derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la cultura, los derechos de los pueblos indígenas y otros, muestran una relación directa con la tierra. El Relator Especial tiene plena conciencia del carácter delicado y de las controversias que rodean las cuestiones relativas a la tierra en el plano internacional, pero está convencido de que ha llegado el momento de dedicar a esta cuestión fundamental la atención que merece. Por lo que toca a las relaciones de poder dentro de la sociedad o a las cuestiones de la igualdad y de la distribución del ingreso no existe una cuestión de mayor trascendencia que la de la tierra.

122. El derecho a la tierra y otros aspectos conexos, si bien a menudo olvidados o ignorados, se reconocen en varios textos internacionales que a menudo no se tienen muy en cuenta y que en su conjunto constituyen principios normativos de carácter general. ¿Puede la Subcomisión desempeñar un papel útil contribuyendo a la transformación de estos numerosos principios en normas jurídicas? El conjunto de normas de derecho internacional que abarca las cuestiones de la tierra es mucho más amplio de lo que generalmente se cree y, en aras de la claridad, figuran a continuación algunos de los elementos más importantes del derecho a la tierra contenidos en dichos textos.

123. La Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social de las Naciones Unidas (1969) contiene varias cláusulas interesantes. La Parte III (Medios y Métodos) señala: "En virtud de los principios enunciados en esta Declaración, el logro de los objetivos del progreso y el desarrollo en lo social exige la movilización de los recursos necesarios mediante la acción nacional e internacional, y en particular que se preste atención a medios y métodos como los siguientes:

"Artículo 17 d): Medidas para establecer una fiscalización apropiada de la utilización de la tierra en interés de la sociedad;

Artículo 18 b): La promoción de reformas sociales e institucionales de bases democráticas y la motivación de un cambio, fundamental para la eliminación de todas las formas de discriminación y explotación y que dé por resultados tasas elevadas de desarrollo económico y social, incluso la reforma agraria en la que se hará que la propiedad y uso de la tierra sirvan mejor a los objetivos de la justicia social y del desarrollo económico";

Artículo 18 c): la adopción de medidas para fomentar y diversificar la producción agrícola, especialmente mediante la aplicación de reformas agrarias democráticas..." (subrayado del autor).

124. Asimismo, la Declaración de Vancouver sobre los asentamientos humanos (1976) considera la tierra de la forma siguiente:

"II. Principios generales

...10. La tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo fiscalización pública el uso, la posesión, la disposición y la reserva de tierras. Todo Estado tiene derecho a planificar y administrar la utilización del suelo, que es uno de sus recursos más importantes, en tal forma que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales se base en un plan amplio de utilización del suelo. Esas medidas deben asegurar la realización de los objetivos básicos de la reforma social y económica para cada nación, de conformidad con su sistema y sus leyes de tenencia de la tierra."

III. Directrices para la acción

13. La tierra es un elemento indispensable para el desarrollo de los asentamientos tanto urbanos como rurales. Por su disponibilidad limitada, el empleo y la tenencia de la tierra deben estar sujetos al control público mediante medidas y leyes adecuadas, incluidas políticas de reforma agraria -como base esencial de un desarrollo rural integrado- que permitan el traslado de recursos económicos hacia el sector agropecuario y el fomento de la agro-industria, permitiendo una mayor integración y organización de los asentamientos humanos, de acuerdo con los planes y programas nacionales de desarrollo. El aumento del valor de las tierras de dominio privado como resultado de las inversiones públicas debe

reintegrarse a la sociedad en su conjunto. Los gobiernos deben asegurar también que las tierras agrícolas de primera clase se destinen a su uso más importante."

125. La Estrategia Mundial de Vivienda, aprobada recientemente, se refiere también a la tierra en diversos pasajes relativos a la vivienda y a los asentamientos humanos. Al referirse, por ejemplo, a la gestión de la tierra, la Estrategia Mundial afirma que:

- a) Los gobiernos deberán estimular una corriente suficiente de tierra para satisfacer las necesidades en materia de vivienda;
- b) Los gobiernos deberán reconocer la importancia práctica del mercado no estructurado del suelo y eliminar sus rasgos indeseables;
- c) Los gobiernos deberán crear alternativas a los procesos extraoficiales de suministro de tierra, que en el pasado ayudaron a muchas familias de bajos ingresos, pero que quizá no puedan suministrar tierra suficiente para satisfacer las necesidades futuras;
- d) Si los gobiernos no controlan directamente el mercado de tierras, habrá todo un conjunto de opciones para suministrar suelo a fin de satisfacer las necesidades residenciales;
- e) La selección cuidadosa de incentivos y las sanciones son medidas realistas de intervención gubernamental en los mercados del suelo para incrementar el suministro de suelo residencial;
- f) Habrá que mejorar la gestión del suelo mediante, entre otras cosas, la introducción de sistemas asequibles de registro de la propiedad y de programas de regulación de la tenencia del suelo;
- g) El mejoramiento de la vivienda exigirá la conservación de suelos utilizados para viviendas populares; y
- h) Los futuros asentamientos precarios pueden controlarse si se crea un sistema eficaz de gestión del suelo, pero los precaristas que han acumulado derechos de tenencia gracias a una estancia prolongada han de reconocerse y legalizarse 12/;

126. El Director Ejecutivo del CNUAH se ha ocupado del tema de la tierra en los términos siguientes:

"La tierra es la clave para hacer frente a la crisis de vivienda que padecen las ciudades del Tercer Mundo. La falta de parcelas baratas y legales para vivienda es causa de que actualmente la mayor parte de las nuevas viviendas se construyan en barrios de viviendas precarias ilegales. Si los gobiernos municipales suministran estas parcelas podrían frenar el rápido crecimiento de estos barrios de viviendas precarias y aliviar la presión de los barrios de tugurios atestados." 13/

127. El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes se ocupa detalladamente del derecho a la tierra. Algunos de los puntos más importantes incluidos en los artículos 13 a 19 se refieren a:

"14. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...;

15. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente...;

16 1) A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan...;

19. Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de: a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen."

128. En ninguno de los Pactos figura el derecho a la propiedad ni el derecho a la tierra. El único elemento de la Carta Internacional de Derechos Humanos que hace mención de ambos temas es la Declaración Universal en el tan citado artículo 17. En él se dispone: "1. Toda persona tiene derecho a la propiedad individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad".

129. Todos los sistemas regionales de protección de los derechos humanos, a saber el Consejo de Europa, la Organización de los Estados Americanos (OEA) y la Organización de la Unidad Africana (OUA), cuentan con disposiciones jurídicas directa e indirectamente relacionadas con la propiedad. En el Primer Protocolo al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, aprobado en 1952, se dispone lo siguiente:

"Toda persona física o moral tiene derecho a gozar pacíficamente de sus bienes. Nadie puede ser privado de sus bienes sino por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y los principios generales del Derecho internacional.

Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que tienen los Estados de poner en vigor cuantas leyes juzguen necesarias para reglamentar el uso de los bienes conforme al interés general, o para asegurar el pago de los impuestos u otras contribuciones o multas".

130. Resulta interesante observar que ni siquiera en este instrumento europeo se utiliza el término "propiedad", y que tampoco el Protocolo garantiza el derecho a adquirir propiedad. Desde que esta cláusula entró en vigor han llegado a la Comisión o a la Corte muchas menos causas de las que en un principio se habían previsto 14/.

131. Dos instrumentos de la OEA se ocupan con bastante detalle del derecho a la propiedad. En el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone:

"1) Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes.
La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2) Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3) Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre deben ser prohibidas por la ley."
(Subrayado del autor)

132. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) contiene una cláusula muy importante, que se refiere particularmente a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El artículo 23 de este instrumento manifiesta que:

"Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar."

Esta disposición plantea, más que cualquier otra, la cuestión de la propiedad desde la perspectiva de un derecho necesario para satisfacer las necesidades de una vida decorosa y de la dignidad.

133. En su artículo 14, la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos declara: "Se garantizará el derecho a la propiedad. Sólo puede quedar suspendido en favor de una necesidad pública o del interés general de la comunidad y de conformidad con las disposiciones de las leyes pertinentes".

134. Las disposiciones jurídicas mencionadas ofrecen un panorama general de la forma como se han considerado jurídicamente las cuestiones de la tierra y de la propiedad. Una característica destacada en casi todas las disposiciones enumeradas es el poder sustancial del Estado en lo que se refiere a la utilización de la tierra. Sin embargo, lo que todavía resulta más notable es que en la práctica raramente se utiliza este poder en forma constructiva. En muchos lugares se ha intentado, con muy poco éxito, poner en práctica leyes nacionales y locales que limitan la cantidad de tierra que las personas pueden poseer ^{15/}. A otro nivel, la "nacionalización" o "socialización" totales de la tierra han tenido tantos efectos negativos como positivos ^{16/}. En muchos países existe una relación sumamente desproporcionada entre quienes poseen tierra y quienes carecen de ella. Hay que recordar que la tierra es tanto un bien público como privado; que los propietarios de casas y agricultores necesitan tierras seguras para satisfacer sus necesidades, mientras que la comunidad necesita espacio para caminos, carreteras e instalaciones comunitarias.

135. En las ciudades y en el campo millones de personas tienen una tenencia legal insuficiente o nula de la tierra que ocupan o explotan agrícola y ganaderamente. Se ha reconocido claramente que la tenencia adecuada tanto en el contexto urbano como rural es un requisito previo para la plena realización de una serie de derechos humanos. Una tenencia no garantizada con frecuencia condena a los campesinos a unas relaciones de explotación con los propietarios de la tierra y, en otro contexto, impide a los pobres de las ciudades mejorar o mantener sus viviendas. Sin una adecuada tenencia legal nunca desaparecerá la amenaza del desahucio o expulsión y todos los sectores verán gravemente disminuidas sus posibilidades de ejercer la libre determinación individual y la planificación del futuro. Debe anotarse que se dispone de indicadores elaborados y en elaboración para medir a) la distribución de la tierra en la sociedad y b) los diversos tipos y margen de seguridad de la tenencia. Aunque hay que seguir desarrollando estos indicadores, su uso tendrá, sin duda, una importancia decisiva para la posterior elaboración y la mejor comprensión de la naturaleza de la tierra en el contexto de la legislación sobre los derechos humanos.

136. Muchos organismos de las Naciones Unidas podían participar directamente en la labor posterior en torno a los lazos existentes entre la tierra y los derechos humanos, incluidas la FAO, la OIT, el CNUAH y otros.

137. Las cuestiones que plantea el derecho a la tierra son complejas. A juicio del Relator Especial parece necesario que la Subcomisión realice un nuevo estudio a fin de examinar estas cuestiones con mucho mayor detalle del que cabe aquí. Además de los puntos que se acaban de anotar, entre las cuestiones que se pueden tratar en el marco de un posible estudio separado sobre la tierra figuran las siguientes:

- a) ¿Son suficientes los derechos a poseer bienes o tierra, según se encuentran formulados actualmente en el derecho humanitario internacional, considerándolos en el contexto de los derechos humanos? ¿O debería el enfoque de la cuestión de los derechos a la tierra comenzar considerando este derecho como una prerrogativa, a diferencia de un derecho a la libertad de obtener, poseer o comprar bienes?
- b) ¿Están en condiciones la Subcomisión u otros órganos de derechos humanos de hacer aportaciones útiles en relación con declaraciones como la hecha por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Nuestro Futuro Común, en el sentido de que "cuando más de la mitad de la fuerza laboral de una ciudad no tiene la posibilidad de obtener legalmente una parcela donde construir una casa y tampoco puede comprar o alquilar una casa legalmente, el equilibrio entre los derechos de la propiedad privada y el bienestar público debe ser rápidamente examinado"? 17/;
- c) ¿Presupone necesariamente el derecho a la tierra o a los bienes el derecho a la propiedad de ellos? ¿No sería más efectivo que, por ejemplo a propósito del derecho a la vivienda, se aceptara como norma y objetivo ideal "el derecho a un lugar donde vivir en paz y en dignidad"? Esta perspectiva incluiría el derecho a poseer bienes, pero también un derecho eminente a un lugar seguro que no es necesariamente propiedad de quien lo ocupa;

- d) ¿Pueden o deben los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas alentar o persuadir a los Estados a que hagan un uso más eficaz de sus actuales facultades legales para garantizar una distribución más equitativa de la tierra en bien de la sociedad?
- e) ¿Es necesario o valdría la pena aprobar nuevas normas relativas específicamente a las cuestiones de la tierra? ¿O sería quizás más provechoso incluir las cuestiones del derecho a la tierra en las normas relativas a otros derechos, como el derecho a la vivienda? ¿O sería más factible dedicar mayores esfuerzos a la aplicación de los principios ya vigentes?

138. El examen de las preguntas enumeradas podría contribuir al ulterior análisis del alcance del establecimiento de normas futuras en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien resulta claro que el establecimiento de normas es más necesario en unas esferas que en otras, sería conveniente estudiar la cuestión de si es factible establecer normas en esferas como el derecho a la tierra, es decir, en esferas que tienen una repercusión indirecta, pero importante, en el proceso global de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los miembros de la Subcomisión quedan invitados a formular observaciones sobre esta cuestión facilitando así el posterior análisis del establecimiento de normas futuras.

1/ El derecho a la vivienda figura actualmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 e) iii)), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14, ii)), la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y en una serie de otros instrumentos internacionales y regionales. Véase Scott Leckie, Shelter as a Need, Shelter as a Right: the Right to Adequate Housing in International Human Rights Law (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 1990), apéndice 1.

2/ Véase por ejemplo, Hardoy y Satterthwaite, Squatter Citizen (Londres, Earthscan, 1989); "Homelessness and the right to shelter: a view from Parkdate" en Journal of Law and Social Policy, vol. 4, 1988, págs. 35 a 108; Sen et al., Housing is a Human Right! (Calcuta, National Campaign for Housing Rights in India, 1989).

3/ A/C.3/42/SR.40, párr. 33.

4/ E/C.12/1990/CRP.1/Add.11, revisado.

5/ Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000, A/43/8/Add.1.

6/ Shelter and Health: Contribution of WHO to the International Year of Shelter for the Homeless (WHO/EHE/RUD/87.1), Ginebra, 1987.

7/ Recomendación N° 115 sobre la vivienda de los trabajadores, aprobada el 28 de junio de 1961.

8/ Véase la resolución III de 23 de junio de 1987 sobre el Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar y la función de la OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 73a. reunión, Ginebra.

9/ Recommendations for the 1990 Censuses of Population and Housing in the ECE Region, (CEE), 1987, Naciones Unidas, Nueva York.

10/ El Comité reconoció en el resumen del debate general sobre el derecho a la vivienda que este derecho era violado, especialmente en el caso de los desahucios. Véase más arriba la nota 4/ y E/C.12/1990/SR.22.

11/ Turner, Building Community: A Third World Casebook (de Habitat International Coalition, Bertha Turner editor) Londres, Building Community Books, 1988; Marion Boyers Housing by People: Towards Autonomy in Building Environments (Londres, 1976); Ospina Housing Ourselves (1987) Hilary Shipman, (Londres, 1987); Environment and Urbanization: Beyond the Stereotype of Slums - How the Poor Find Accommodation in Third World Cities (vol. 1:2, octubre 1989), Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo,

12/ Véase más arriba la nota 5/, págs. 43 a 45.

13/ McAuslan, Urban Land and Shelter for the Poor (Earthscan, Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, 1985 pág. 9.

14/ Fawcett, The Application of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms (Clarendon Press, 1987), pág. 227.

15/ McAuslam, nota 13/, págs. 31 a 40.

16/ Idem.

17/ Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Our Common Future, (Oxford University Press, 1987), págs. 250 y 251.

III. LA CUESTION DE LA EXTREMA POBREZA

139. En las partes precedentes del presente informe sobre la marcha de los trabajos hemos examinado las cuestiones relativas a la evaluación de los progresos reales en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Hemos visto que, en este contexto, los indicadores sociales y económicos pueden ser útiles, especialmente como ayuda para evaluar los aspectos materiales de la realización de estos derechos en un determinado período de tiempo. Hemos visto también que, en el contexto del problema de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la cuestión de la utilidad de los indicadores es más difícil y exige un examen más detenido. Parece necesaria una ulterior elaboración de normas internacionales más precisas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en la esfera de los derechos sociales. La experiencia de la OIT en materia de establecimiento de normas es de particular importancia a este respecto. Hay que admitir que el desarrollo de una metodología apropiada en la esfera de los indicadores y el establecimiento de nuevas normas son dos aspectos de un trabajo a los que habrá que dedicar igual atención en las futuras actividades en materia de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

140. Una tarea adicional en este marco es la de una mejor comprensión del problema de la extrema pobreza y una posible acción a este respecto. En nuestro informe preliminar (párrs. 38 a 51) se mencionaban algunos de los problemas básicos. El Relator Especial sigue creyendo que el problema de la extrema pobreza no debe considerarse sólo un fenómeno social que precisa más estudio y análisis, sino también un problema que exige el firme compromiso moral y político de erradicar la pobreza. Las normas de derechos humanos suministran una base normativa para este compromiso y, por supuesto, se podría decir que la libertad humana exige este compromiso. Como consta en el párrafo 46 del informe preliminar las palabras "pobreza" y "pobre" no deben entenderse en el sentido de pasividad por parte de los pobres. Los pobres deben considerarse los sujetos y partícipes del cambio, y no los "objetos" de actividades de lucha contra la pobreza.

141. Por estas razones, en el proceso de preparación del presente informe sobre la marcha de los trabajos el Relator Especial ha celebrado extensas consultas con el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, la organización que ha adquirido experiencia importante en actividades de lucha contra la pobreza basadas en la participación activa de los pobres. Los siguientes párrafos del presente informe sobre la marcha de los trabajos son el resultado de estas consultas y la contribución de ATD Cuarto Mundo a dicho informe.

A. Introducción

142. Para iniciar las reflexiones sobre las cuestiones de la extrema pobreza se impone volver a la noción de dignidad humana. En efecto, el debate sobre la indivisibilidad de los derechos humanos se refiere a la indivisibilidad de la persona humana y de su dignidad; los recientes debates sobre los derechos humanos y el derecho al desarrollo han recordado que la persona y la dignidad humanas deben estar en el centro de todos los esfuerzos de desarrollo 1/.

143. La experiencia de vida de las personas que se encuentran en situaciones de extrema pobreza es importante para comprender la noción de la dignidad humana.

144. Para la persona que no puede mostrar ningún signo externo que afirme su dignidad, para la que no puede disfrazar su dependencia de los demás bajo ninguna apariencia de carácter social, económico, cultural..., para la persona que no tiene más que su humanidad y la de los suyos para presentar al mundo, la afirmación de la dignidad se resume en la pregunta: "¿Quién soy yo para ti?".

145. Para que esta persona pueda convencerse de que tiene dignidad, le hace falta la presencia de otro.

Para que la afirmación de dignidad pueda estar presente en la comunidad humana, es indispensable que cada sujeto de dignidad tenga otro que se la confirme, es decir, que se la revele. Para que la dignidad humana pueda cumplir su función de fuente de derechos, no basta con que cada persona tenga el profundo sentimiento de estar dotado de dignidad, de "no ser un perro"; hace falta además que este sentimiento sea confirmado por otra persona.

146. ¿Quién soy yo para ti?: la indiferencia ante esta pregunta de los más pobres de la tierra asfixia el germen de los derechos humanos, e impide que fluya esa fuente de derechos humanos que es la dignidad humana. Para la realización del conjunto de los derechos humanos, creemos que esta reciprocidad en el reconocimiento de la dignidad humana tiene sobre todo dos consecuencias.

- a) La dignidad humana es "indomable": el hecho de que la dignidad humana se nutra en la esencia de la condición humana hace difícil su codificación. Se diría que, por definición, no puede reducirse a normas. La dignidad humana se adelanta a los derechos humanos, ya que éstos se han definido, limitado, encerrado en los textos que reglamentan las relaciones entre los hombres. Por consiguiente, la promoción de los derechos humanos sólo será una realidad en la comunidad internacional cuando la conciencia y el ejercicio de los derechos humanos se alimenten en la determinación constantemente renovada de las exigencias que impone la dignidad, en la medida en que evoluciona el entorno humano. En el marco de esta evolución, la experiencia de las personas más débiles, su pregunta "¿Quién soy yo para ti?", podría ser la experiencia rectora de los esfuerzos de renovación.
- b) La dignidad humana exige fraternidad: quienes reflexionaron sobre los derechos humanos al elaborar la Declaración Universal de Derechos Humanos comprendieron bien que la dignidad humana no podría realizarse sin el espíritu de fraternidad: las nociones de "familia humana", y del deber de "comportarse fraternalmente los unos con los otros" son inherentes al pensamiento sobre los derechos humanos.

147. Sin embargo, cabe preguntarse si la comunidad internacional, al igual que las comunidades nacionales, han sabido sacar las correspondientes consecuencias y si los derechos humanos se han realizado siempre a la luz de

esta pregunta hecha por los más pobres: "¿Quién soy yo para ti?" ¿Reflejan siempre una ambición fraternal nuestros instrumentos de protección de derechos económicos, sociales y culturales en especial, pero también los de derechos civiles y políticos?

148. En la perspectiva de la realización de los derechos fundamentales, sería más pertinente formular la pregunta "¿Quién soy yo para ti?" de la forma siguiente: ¿Estás dispuesto a poner en práctica esta fraternidad?, ¿mis esperanzas son tus esperanzas?

149. El padre Wresinski y el Movimiento ATD Cuarto Mundo han sostenido con insistencia ante la comunidad internacional que la realización fragmentada de los derechos humanos (que hay que distinguir de la realización por etapas) es una traición al espíritu de los derechos humanos. Este exige, en efecto, que todo derecho acordado exprese una ambición de desarrollo de toda la persona y sea el punto de partida del conjunto de derechos que corresponden al todo indivisible que es la persona humana.

B. Permitir que las personas y grupos que viven en condiciones de extrema pobreza se beneficien de su conocimiento del empobrecimiento y de la pobreza: un acto democrático fundamental

150. La Comisión de Derechos Humanos, al aprobar en sus período de sesiones 45° y 46° las resoluciones "los derechos humanos y la extrema pobreza" 2/, insiste en la necesidad de un mejor conocimiento del fenómeno de la extrema pobreza, así como de sus causas. Quisiéramos en esta primera parte exponer algunas reflexiones sobre el tipo de conocimientos que permite abordar estas cuestiones.

151. En el curso de los debates sobre la necesidad de un mejor conocimiento de la extrema pobreza, se han determinado numerosos obstáculos: la heterogeneidad de las poblaciones muy pobres, la falta de datos estadísticos y la incertidumbre en cuanto a los mejores métodos de conocimiento, la complejidad de las causas del empobrecimiento. En la presente contribución se trata menos de responder a estas preguntas o de examinar los instrumentos y conocimientos 3/, que de precisar el espíritu con el que ha de llevarse a cabo el esfuerzo de conocimiento.

152. La dignidad de la persona humana no puede alcanzar su plenitud si no la revela o la confirma otra persona. El esfuerzo de conocimiento de la extrema pobreza nace de la misma relación con el otro, de la fraternidad. Expresa una voluntad de saber, un rechazo a la indiferencia por parte de los que no son pobres. Conviene pues intentar comprender el análisis mismo de los que sufren la extrema pobreza y crear las condiciones para que puedan expresarse libremente.

153. Este proceso de conocimiento, confrontación dinámica que surge del rechazo a la indiferencia, manifiesta la doble voluntad de los que no son pobres y de los que lo son de luchar juntos contra la extrema pobreza.

154. Por consiguiente, la eficacia del conocimiento de la extrema pobreza depende menos de la precisión de los instrumentos técnicos utilizados (estadísticas, informes de peritos...) que del establecimiento de un acuerdo

(por conocimiento compartido) sobre los fines por alcanzar y los medios que se ha de emplear en la lucha contra la extrema pobreza.

155. La elaboración de un conocimiento, entendido así como un proceso dinámico entre los que no son pobres y los pobres, aparecerá en adelante como un proceso fundador de democracia. En la realización de la dignidad humana, el conocimiento sigue al reconocimiento.

C. "Donde los hombres estén condenados a vivir en la miseria se violan los derechos humanos" - ¿Por qué y cómo?

1. Los muy pobres, defensores de los derechos humanos

156. La forma en que las personas en situación de extrema pobreza hablan de su condición pone en evidencia la violación de los derechos humanos que representa la miseria. Mencionan experiencias comparables a las señaladas por otras víctimas de violaciones de los derechos humanos: "Cuando camino por la calle siempre miro detrás de mí"; "tenía la impresión de que me estaban observando"; "me convencieron de que era mejor que abandonara a mi hijo. Enseguida cambié de opinión, pero ya no pudo imponerme, las presiones eran demasiado fuertes". "Vinieron a buscarme para internarme en un hospital psiquiátrico".

157. Una y otra vez los muy pobres tienen que oír: "Eres un incapaz, un parásito, una nulidad para la comunidad a la que perteneces". Estas palabras repetidas sin cesar acaban por sembrar en ellos la duda y por quebrar sus fuerzas.

158. Esta experiencia común entre las víctimas de las violaciones de los derechos humanos y los hombres y las mujeres que viven en condiciones de extrema pobreza debería ayudarnos a comprender que los más pobres, que sufren la extrema dependencia y la debilidad, se las arreglan para resistir a la destrucción de su dignidad, para ser defensores de los derechos humanos, en el lugar donde viven y con sus propios medios.

159. Todos los hombres que han sufrido atentados contra su dignidad han sufrido los efectos de la tentación del poder del hombre sobre su hermano, y han conocido las barreras que levantan nuestras comunidades a la fraternidad. Más allá de estas barreras, reclusión de todo tipo para unos, abandono fuera del tiempo y fuera del espacio para otros: dos facetas de la misma denegación de la fraternidad y de la dignidad.

160. ¿Quiere esto decir que pueden descubrirse violaciones de los derechos humanos en el engranaje de la miseria?

2. Engranaje de la miseria y derechos humanos

161. Tengamos presente la lucha diaria que llevan a cabo los extremadamente pobres. La miseria no es un estado estático, está hecha de la acumulación cotidiana de privaciones, dependencia, resistencia a la destrucción y a la autodestrucción.

162. Para mostrar la necesidad de estudiar más cuidadosamente este engranaje a la luz de los derechos humanos, puede ser útil ahora intentar comprender lo que el padre Wresinski llamaba la "violencia hecha a los pobres", la "tortura de la miseria", y después la "violación de los derechos humanos".

163. Para el padre Wresinski se trataba de la tortura de las preocupaciones cotidianas para lograr acomodarse a los que tienen poder sobre nosotros; la tortura de un ambiente de miseria que rompe toda armonía familiar; la tortura del silencio que obliga a los pobres a que su espíritu dé vueltas sobre sí mismo y se autodestruya; la tortura del desprecio.

164. La miseria es una violencia hecha a los más pobres en su cuerpo cuando, teniendo como único capital la fuerza física de los niños, los jóvenes, las mujeres y los hombres pobres, están obligados a vivir de ello desde su más tierna edad (trabajo de los niños, prostitución) y además, utilizar esta fuerza, agotarla hasta más allá de sus propias fuerzas (condiciones de trabajo y de ociosidad forzada de los hombres y de las mujeres más pobres) para producir los medios necesarios para albergarse, alimentarse, mantener a su familia.

165. ¿Se puede incluir esta violencia a la que se ven sometidos los pobres, en las violaciones de los derechos fundamentales justiciables? Habría que diferenciar la respuesta.

166. El camino al fondo de la miseria está pavimentado de violaciones de derechos humanos reconocidos y protegidos por instrumentos internacionales y nacionales. Este camino que desciende se llama entonces discriminación en el ejercicio de los derechos humanos en relación con personas en situación de inferioridad, económica sobre todo; o aun no acceso a los medios de control de la aplicación de los derechos fundamentales garantizados.

167. Habría que describir el empobrecimiento, es decir, el camino que va de la pobreza relativa a la miseria y por lo tanto a depender en último extremo de la buena voluntad de otras personas en el plano económico, social, político y cultural, como una serie de discriminaciones pasivas, discriminaciones-omisiones en relación con los derechos fundamentales reconocidos y la imposibilidad de obtener justicia.

168. Al final de este camino, sin embargo, la discriminación se hace más activa: la persona en situación de extrema pobreza corre el riesgo de perder derechos, de convertirse en un individuo fuera de la ley. La memoria colectiva de los más pobres lo sabe muy bien: "no tengo derecho a ello" es su primer reflejo frente a textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos. "Perdido" el derecho a la protección de la vida familiar, a la libertad de opinión y de asociación, a los servicios sociales adecuados...

169. Al final de la discriminación despreocupada respecto de los que están en posición de debilidad, discriminación ciega, se encuentra la ruptura de la fraternidad, el límite que envuelve las zonas de miseria de este mundo, más allá de las cuales los hombres se encuentran "en el hoyo, en la trampa" como al margen de la existencia.

170. El proceso de empobrecimiento aparece entonces como una serie de violaciones de los derechos fundamentales al final de la cual los que viven en la miseria corren más riesgo todavía de caer bajo el golpe de las "cláusulas restrictivas" previstas en nuestros instrumentos internacionales y nacionales, que de ser reconocidos como defensores de los derechos humanos. Es por ello que la respuesta a la pregunta sobre el fundamento de la afirmación "la miseria una violación de los derechos humanos" debe ser tan diferenciada.

171. Es cierto que nadie ha querido violar las libertades de la familia. Sin embargo, al no tener domicilio reconocido, M. R. no tiene tarjeta de elector. La policía no ha ido a las cinco de la mañana para detenerle. Pero los esposos R. desde hace algunos meses esconden a su hijo más pequeño porque tienen miedo de que se lo lleven a causa de las condiciones de su vivienda 5/.

172. En "1984" George Orwell describe una sesión de tortura en el curso de la cual se induce a un hombre a que no cuente más que cuatro dedos en su mano que tiene cinco.

173. "Tengo dos hijos" dice en público una mujer cuyo tercer hijo le fue retirado al nacer. En privado hablará de su tercer embarazo de la siguiente forma: "Intento pensar que nunca ocurrió; el doctor me dijo que llevara luto como si mi niño se hubiera muerto".

174. ¿No se trunca con eso la esencia de un ser humano, la conciencia de su cuerpo y de su espíritu para fundamentar un poder?. Aquí no se trata de un poder político, sino del poder de quienes juzgan lo que es bueno para los pobres, a menudo sin tener en cuenta su opinión.

175. La miseria es una violación flagrante de la dignidad humana; sin embargo, resulta muy poco comprensible en los textos. Lo importante en el conocimiento de la extrema pobreza para la protección de los derechos humanos es aprender de los más pobres los riesgos de estas violaciones para adelantarse a los textos que son por fuerza insuficientes.

D. Toda conquista del espacio de la libertad, basada en el coraje de los muy pobres en su defensa de la dignidad humana, pone al alcance de la comunidad entera una renovación de su práctica de los derechos humanos

176. Otro elemento importante es aprender cómo se restablecen los derechos humanos a través de la experiencia de acciones llevadas a cabo por los más pobres dentro de su propia comunidad.

177. Para determinar los vínculos entre los derechos humanos y la extrema pobreza es esencial intentar comprender la sucesión de hechos que llevan no sólo hacia la pérdida de los derechos, sino también hacia su restablecimiento. Este conocimiento, en efecto, es igualmente rico en ejemplos para la salvaguardia y la promoción de los derechos humanos.

178. Los derechos humanos, decíamos en la introducción de este documento, no pueden concebirse más que vinculados a la noción de fraternidad. La miseria, la exclusión social, la negación de los derechos humanos a una persona o a un grupo significan la ruptura de la fraternidad.

179. En un barrio de viviendas precarias al sur del Sáhara, donde se vive de privaciones, se dice de los que ya no tienen relaciones sociales "ellos son los pobres". Son los que viven al margen. Ser "el pobre" es no tener a nadie como último recurso cuando los riesgos de la vida han acabado con todos los recursos de una persona.

180. La familia R. mencionada anteriormente 6/ vive desde hace cuatro años en los sótanos de una casa en ruinas en las inmediaciones de la capital de un país industrializado. Para obligarlos a salir de allí se ha clausurado el cementerio donde los R. iban a buscar el agua. Ha sido rechazada su petición de reubicación en una ciudad próxima por temor a que no puedan comportarse como buenos vecinos.

181. Habría que comprender que toda conquista de la libertad basada en el coraje de los muy pobres en su defensa de la dignidad humana y encaminada a restablecer la fraternidad rota, pone al alcance de la comunidad entera una renovación de su práctica de los derechos humanos.

182. Para ello convendría inventariar y volver a trazar los caminos que han llevado, por ejemplo, a que, gracias al restablecimiento del ejercicio de las libertades de opinión y de asociación y luego del derecho al trabajo, a un determinado grupo de mujeres proscritas de sus comunidades, no sólo se les haya levantado la "prohibición" invisible y tácita que pesaba contra ellas, sino también que se haya desarrollado una nueva toma de conciencia del respeto necesario al más débil y a su potencial en la comunidad y en sus diversas asociaciones.

183. Habría que estudiar el camino seguido por los grupos de jóvenes de la calle o de la cárcel hacia el reconocimiento, por sí mismos y por la comunidad que les rodea, de que su vida puede tener un sentido y de que al abandonarles, la comunidad traiciona sus propios valores.

184. La miseria pesa sobre estos jóvenes porque tienen la convicción de haber "manchado" el nombre de sus familias. Lentamente, realizando también allí, el derecho a expresarse, a instruirse y a trabajar, se comprueba que son posibles los logros comunes que, para todo el entorno incluidas sus familias, rompen la fatalidad de la miseria sufrida o tolerada.

185. O más aún, habría que estudiar la conquista del derecho a la educación y a la instrucción en el mismo corazón de los barrios de tugurios, o en un pequeño grupo familiar totalmente aislado, que acampa en los lugares prohibidos de tal o cual metrópoli; había que rediseñar la forma en que el reconocimiento de este derecho a los niños más desamparados logra que una comunidad entera abandone su forzada inmovilidad.

186. Para terminar, hay que destacar este dinamismo esencial a la promoción de los derechos humanos que se encuentra escondido en las esperanzas, las experiencias de la vida y los sueños de los hombres, de las mujeres y de los niños más desprovistos de la tierra, y subrayar que para que se manifieste este dinamismo son precisos otros hombres que sean testigos de la dignidad humana. Permitir que las personas y los grupos que viven en la extrema pobreza muestren sus conocimientos es un acto democrático fundamental.

187. Existe la conquista de la conciencia y de las condiciones del ejercicio de los derechos humanos. Existe la creación de un terreno abonado que permita el ejercicio de los derechos humanos, que en sí mismo es ya la realización de los derechos humanos.

188. Por ello el esfuerzo por conocer la extrema pobreza debe transcribir el coraje diario de los más pobres, debe ser un preámbulo de todo proyecto de promoción de derechos humanos y de todo proyecto de desarrollo, sea cual fuere el entorno económico, político y cultural al que corresponda.

E. La realización de los derechos humanos y, en particular, de los derechos económicos, sociales y culturales: algunas cuestiones planteadas desde el punto de vista de las personas que viven en extrema pobreza

189. La realización de los derechos humanos no solamente concierne los derechos económicos, sociales y culturales. La experiencia de los ciudadanos más expuestos a la discriminación por motivo de su extrema pobreza revela de manera indiscutible el carácter indivisible de los derechos humanos. Por consiguiente, antes de examinar de manera más particular las cuestiones de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, parece indispensable recordar cómo la situación de los más pobres refleja el carácter indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

190. Por otro lado, parece igualmente necesario detenerse un poco sobre el concepto de "asociación", elemento fundamental para la puesta en práctica de los derechos humanos.

1. La indivisibilidad de los derechos humanos desde el punto de vista de las personas que viven en extrema pobreza

191. Después de la reflexión sobre la manera en que los derechos se ven violados por la miseria, la cuestión de la indivisibilidad parece casi caer por su peso. Como prueba de ello, la miseria tortura el ser tanto en su cuerpo como en su espíritu, en las condiciones materiales e inmateriales de su existencia. Hace de él un ser de resistencia para salvaguardar su dignidad por todos los medios posibles. La defensa de los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos civiles y políticos es sólo uno de esos medios.

192. Es importante comprender hasta qué punto la dependencia económica, social y cultural hace fracasar la libertad de ciudadano de una persona: no existe la libertad de pensamiento para la persona que debe hacerse agradable a sus acreedores actuales o potenciales "hay que estar bien con todo el mundo"; y no existe la libertad de expresión o de asociación para la persona que debe "hacerse muy pequeña". La libertad de pensamiento, de elección, de opinión, de asociación... toda libertad desaparece ante el que detiene el poder por encima de la seguridad de la existencia de los muy pobres y de sus familias, tanto si se trata de un empleador, de una comunidad de pueblo o de barrio, de una administración...

193. Por otra parte, la concesión únicamente de los bienes económicos, sociales y culturales (la alfabetización, un ingreso mínimo, el trabajo, la vivienda...), atribuidos parcamente a los muy pobres, no pueden liberar su espíritu. Una seguridad de existencia "con rebaja", de "segunda clase" como se ha experimentado en varios países industrializados, no está hecha ni para liberar el espíritu de las preocupaciones materiales ni para "volver a empezar con la cabeza alta". Con demasiada frecuencia, lo único que hace es consolidar una condición de ciudadano con menores derechos, en todos los planos. Los derechos humanos no pueden reducirse nunca a una lista de reivindicaciones. Los derechos a ser responsable, a poder comprometerse y ser útiles, constituyen la dignidad y, por consiguiente, son derechos humanos: todo pensamiento y realización de los derechos humanos que omitiese introducir a la persona humana con sus posibilidades y responsabilidades de luchar, a su vez, por los demás, podría traicionar la espera de los pobres y privar a los derechos humanos de una dimensión fundamental.

194. De esta manera, se han sacado a luz ciertas características de la indivisibilidad de los derechos humanos:

- a) Que los derechos civiles y políticos son letra muerta sin derechos y libertades económicos y sociales;
- b) Que la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales es una traición de los derechos humanos si, a través de la seguridad y del saber, no apuntan a dar la libertad;
- c) Que los derechos humanos se esterilizan a sí mismos si no abren la posibilidad de actuar en pro de la dignidad de todos.

2. La asociación de los ciudadanos más pobres: condición fundamental para la salvaguardia y la promoción de los derechos humanos para todos

195. "El mundo sería mejor si hubiese más comunicación entre las personas" decía una persona que vivía en extrema pobreza, y para ella no se trataba de un rasgo de ingenio. En efecto, se le había propuesto ayudarla en sus dificultades, pero a condición de que sus hijos permanecieran en una institución, mientras que ella deseaba volver a recuperarlos. "¿Es eso trabajar juntos, decidiendo desde el principio que voy a ser perdedora?"

196. ¿Se puede hablar de garantía de los derechos fundamentales cuando éstos se desvanecen en el momento mismo en que el ciudadano se encuentra en peligro de dependencia extrema? La comunicación con las personas muy pobres y la voluntad de asociarlas a la promoción de los derechos humanos, tanto a nivel de su concepción como al de su realización y al control de su aplicación, es ya una realización del espíritu de los derechos humanos, al igual que, según se ha visto, la voluntad de conocer los procesos de empobrecimiento y la extrema pobreza.

197. El informe "Extrema pobreza y precaridad económica y social" del Consejo Económico y Social francés es un ejemplo de la realización de esta asociación, puesto que se ha preparado en consulta permanente con las poblaciones interesadas:

- a) A nivel de la concepción de los derechos, la realización de la asociación significa que la evaluación actual de los instrumentos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales busca, a todos los niveles, los medios de conocer la experiencia de las poblaciones más pobres. Ello supondría también el estudio de la experiencia de los más pobres, por ejemplo, en el curso del establecimiento de nuevos espacios económicos, sociales y culturales en el mundo. Veamos un ejemplo de actualidad: en la Europa del Acta Unica, ¿cuál podría ser la libertad de circular de los ciudadanos más pobres si no se comprende que, para ello, se precisa una enseñanza prioritaria de los idiomas extranjeros en los barrios más pobres de Europa? ¿Y que no se puede excluir de esta libertad a los ciudadanos que reciben ingresos mínimos?
- i) Pues bien, si no se tiene cuidado, toda una región del mundo corre el riesgo de iniciar un nuevo desarrollo haciendo caso omiso de la miseria y, por consiguiente, perpetuándola;
 - ii) Ello podría restablecerse gracias a una asociación que se ejerciese a través de todos los grupos de defensores de los derechos humanos, siempre que éstos estén atentos y se dejen alertar por los más pobres.
- b) A nivel de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en el plano legislativo y reglamentario como en el de la administración, en que el organismo encargado de aplicar los textos goza de libertad de evaluación, las actividades de asociación de los más pobres podrían seguir varios caminos. Se podría prever, por ejemplo:
- i) La creación de una representación auténtica y paciente, de los ciudadanos y de las poblaciones más pobres;
 - ii) La reunión de las comunidades pobres y no pobres en torno a las personas y las familias amenazadas de exclusión social;
 - iii) La capacitación del personal que ocupa cargos, a todos los niveles, en materia de diálogo con los ciudadanos más pobres.
- c) Por último, la asociación a nivel del control de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales supone a la vez: el acceso a la justicia para los ciudadanos más pobres; un aparato judicial independiente y capacitado en materia de asociación; una representación política de las poblaciones más pobres en los órganos legislativos de su comunidad local o nacional, o incluso internacional.

198. La creación de una asociación entre los pobres y los no pobres sería una obra de muy larga duración, que siempre deberá recibir un nuevo impulso y ser defendida, pero sin esta asociación, no puede haber promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

199. Teniendo así presente el carácter indivisible de los derechos humanos y la necesidad de una asociación de las personas muy pobres, podemos abordar la cuestión de las obligaciones de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Aquí no se puede tratar de examinar el conjunto de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Se mencionarán únicamente, por un lado, las propuestas tendientes a dar "contenidos mínimos" a los derechos económicos, sociales y culturales y, por el otro, ciertas perspectivas para mejorar el control de la aplicación de esos derechos, perspectivas que, por otro lado, rebasan el marco de las instituciones nacionales.

F. Contenido mínimo de los derechos económicos,
sociales y culturales

200. En varios países, particularmente de Europa occidental, se ha creado el derecho "a un nivel de vida que permita una vida con dignidad y a esfuerzos con miras a una reinserción social". Se han fijado unos mínimos vitales en materia de recursos financieros.

201. Fuera de Europa, se está reflexionando actualmente a fin de extender este concepto. ¿No convendría fijar umbrales de un "mínimo vital" en varias esferas: el derecho a un mínimo gratuito de consumo de energía, de atención sanitaria, de hábitat... incluso de participación en la vida cultural?. Por ejemplo, una entrada de cine gratuita cada dos meses, como existe ya en algunos lugares.

202. Cabe sacar algunas reflexiones de las experiencias ya realizadas. Es importante tener claramente presentes los peligros que puede conllevar el concepto de "contenido mínimo" cuando lleva a aplicar "derechos mínimos". Sin embargo, se van a mencionar igualmente las posibilidades de acceso a los derechos humanos que el Padre Wresinski veía en una "seguridad vital familiar garantizada".

1. Los peligros: existencias reducidas "al mínimo"

203. El peligro de la aplicación de estos niveles mínimos es el de aislar en ellos a las personas de que se trata. Ya en los países donde se han hecho intentos en este sentido, los beneficiarios se sienten "ciudadanos de segunda clase". Tienen la idea de que, por ejemplo, su hoja de enfermedad, que tiene un color diferente, sólo les permite un derecho a la salud disminuido; que las viviendas que se les reservan en virtud de ese mínimo no ponen fin, en modo alguno, a la segregación social en el espacio; que los empleos propuestos conllevan trabajos sin perspectivas y, lo que es aún peor, trabajos que les parecen un castigo por ser pobres... Resienten esos "mínimos" como nuevas formas de etiquetado. Además, y de manera explícita, el beneficiarse de estos mínimos conlleva algunas veces restricciones de las libertades y las responsabilidades en la vida familiar y social.

204. En cuanto al nivel mínimo de ingresos, que es el derecho mínimo más experimentado en Europa, se otorga según la capacidad presupuestaria del Estado y siempre sigue más bien una lógica de mantenimiento al mínimo que de concesión de los medios para una futura independencia económica. "Esos recursos permiten sobrevivir, no vivir" dicen los beneficiarios. El peligro

consiste también en que las personas queden aisladas en una condición jurídica. En esas condiciones, es difícil crear una dinámica en la que los derechos se arrastren unos a otros y den lugar a un adelanto.

205. En resumen, el peligro de los "contenidos mínimos" parece realmente ser el de hacer caso omiso, muy pronto, del objetivo de la plena realización de la dignidad humana al que, sin embargo, deberían llevar. A su manera, deberían ser la respuesta de la comunidad a la pregunta de los más pobres de sus miembros "¿quienes somos para tí... nuestras esperanzas son acaso tus esperanzas... las ambiciones que tienes para tus niños, tus jóvenes, podemos atrevernos a considerarlas también para los nuestros?". Entonces, los contenidos mínimos podrían ser una oportunidad que permitiese a los más pobres el acceso al conjunto de los derechos humanos.

206. Si el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales se concibiese como un conjunto de derechos fundamentales que cobran efectividad simultáneamente cuando una persona, una familia o un grupo de población se encuentran amenazados por la miseria y la exclusión social, con objeto de lanzarlos nuevamente a una vida social con la cabeza alta, entonces ese "mínimo" podría ser un instrumento de promoción de los derechos humanos. Y se hablaría menos del "contenido mínimo" de los derechos que de "derechos básicos" que serían unos derechos dinámicos, motores de desarrollo, que pueden ser la base de la lucha contra la miseria, empezando con la seguridad familiar garantizada.

2. Una oportunidad: la seguridad vital familiar garantizada

207. Con el concurso de un grupo de familias interesadas, así como con los colaboradores sociales y políticos de una ciudad francesa, el Padre Wresinski pudo experimentar lo que, a su juicio, debía ser el medio de una promoción familiar dirigida hacia un futuro con dignidad y participación, y con una seguridad familiar garantizada //.

208. Basándose en la experiencia misma de las familias interesadas, esa expresión se acerca mucho a los del preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dice "liberados del temor y de la miseria":

- a) "Seguridad": una vez liberados de la angustia, la seguridad es la tranquilidad fundamental de tener una defensa en todas las esferas esenciales para el ejercicio de la dignidad humana. Es la tranquilidad del espíritu que permite fijar la atención en nuevos horizontes y, a la larga, lanzarse hacia ellos: la seguridad vital es una condición para poder participar en el desarrollo aceptando riesgos.
- b) "Vital": este término se opone al de "supervivencia". Se acerca al del "derecho a una vida con dignidad", al derecho a llevar una existencia humana tendiente a la realización de sí mismo. "Vital" es un término abierto hacia el futuro.

- c) "Familiar": para los más pobres, el éxito del plan de vida familiar condiciona el de los planes de vida individual y profesional. Por ello, la seguridad vital debe proteger prioritariamente a la entidad familiar, darle los medios de lograr su plan, con el fin de impedir el fracaso de la vida de sus miembros.
- d) "Garantía": esta seguridad vital familiar debe estar asegurada por ingresos suficientes y regulares, procedentes de preferencia de un trabajo, pero garantizados cuando éste falta.

G. Controlar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional e internacional

209. Parece que se abre un amplio campo de acción para mejorar el control de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales de tal manera que los ciudadanos más pobres sepan realmente que se les ha concedido esos derechos. La cuestión de la responsabilidad jurídica en materia de derechos económicos, sociales y culturales sólo se aborda aquí desde el punto de vista de los medios de control que, a juicio del autor, conviene desarrollar.

210. Se Abordan dos asuntos: el del recurso para los beneficiarios y el de los medios de control sobre el fondo de la cuestión, o sea, la realidad de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Sobre estos puntos, se presentan algunas reflexiones y se hace eco de algunas sugerencias.

3. Un verdadero recurso para los beneficiarios de los derechos económicos, sociales y culturales

211. Con demasiada frecuencia, y particularmente en los países industrializados que han reconocido a sus ciudadanos derechos económicos, sociales y culturales, los beneficiarios más pobres no tienen los derechos civiles necesarios para controlar la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichos beneficiarios tienen pocos medios de recurso ante las instancias que aplican los derechos económicos, sociales y culturales.

212. No se pueden estudiar aquí detalladamente las dificultades del derecho de recurso 8/. Para los ciudadanos más pobres, se pueden distinguir obstáculos directos e indirectos:

- a) Directos, por motivo de la insuficiencia de los instrumentos de derecho que se reservan a los beneficiarios de la asistencia social;
- b) Indirectos, por motivo de sus condiciones de vida, de la pobreza de la educación que se les ha impartido y del estado de dependencia que no les permite enfrentarse a otra persona como titulares de derechos.

213. Convendría crear las condiciones de un verdadero recurso para los beneficiarios de los derechos económicos, sociales y culturales.

4. Control sobre el fondo: experimentación, movilización y evaluación

214. ¿No podría la obligación de medios que incluyen los instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales dar lugar localmente, en esferas significativas y tratándose de un determinado

país, a experiencias de definición y de aplicación común de algunos derechos económicos, sociales y culturales? Las experiencias podrían dar lugar a evaluaciones en las que estarían asociados los gobiernos, las comunidades y los beneficiarios. Tales experiencias conllevarían la exigencia de contar con una asociación real de las poblaciones más pobres. El papel de los órganos internacionales podría ser el de apoyar a las comunidades en sus esfuerzos por llegar realmente a los más pobres y el de efectuar su participación real, con el fin de que esta asociación no sea un señuelo, sino que la prioridad otorgada a los más pobres se convierta en la clave del éxito para todos los miembros de la comunidad. Tales experiencias de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales serían también elementos de la realización del derecho al desarrollo.

215. Una actividad de evaluación como la que se ha sugerido más arriba, bajo los posibles auspicios de un organismo intergubernamental, podría completarse mediante una asociación entre un parlamento nacional y los beneficiarios más pobres de los derechos económicos, sociales y culturales. En la representación nacional se podría plantear regularmente a un gobierno la cuestión de la coherencia de la aplicación de las leyes con el espíritu de promoción de la dignidad humana y, en particular, la conformidad con los principios generales de los derechos económicos, sociales y culturales, y en particular el de la protección de la familia.

216. La puesta en marcha de tal evaluación y el control común de la conformidad del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales con el conjunto de los derechos humanos debería llevar a que la experiencia de las personas muy pobres sirva a la comunidad nacional e internacional para definir y garantizar unos derechos económicos, sociales y culturales que sean realmente constitutivos de la dignidad humana.

217. Para concluir estas reflexiones consagradas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, parece conveniente insistir en hasta qué punto el respeto de los ciudadanos más necesitados, en su calidad de sujetos de derecho, es la base de todas las propuestas formuladas. "Si se nos respetara, no se nos dejaría en este estado" dicen las personas que viven en extrema pobreza, resumiendo con ello todo lo que está en juego en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

1/ Consulta global sobre el derecho al desarrollo, E/CN.4/1990/9.

2/ Resolución "Los derechos humanos y la extrema pobreza" de 16 de febrero de 1989 (E/CN.4/1989/10). Resolución "Los derechos humanos y la extrema pobreza" de 20 de febrero de 1990 (E/CN.4/1990/15).

3/ Un examen en profundidad sobre los instrumentos de conocimiento se ha llevado a cabo en el informe sobre la extrema pobreza y la precariedad económica y social, presentada en nombre del Consejo Económico y Social francés por el Sr. Wresinski, Journal Officiel de la République française, Avis et rapports du Conseil économique et social, anexo 1987, N°6, 28 de febrero de 1987.

4/ Inscripción grabada en el pórtico de las Libertades y Derechos del del Trocadero en París: "Dondequiera que los hombres estén condenados a vivir en la miseria, se violan los derechos humanos. Unirse para hacerlos respetar constituye un deber sagrado" (Padre Joseph Wresinski, 17 de octubre de 1987)

5/ E/CN.4/1987/SR.29, párrs. 62 a 72.

6/ Ibid.

7/ "Un an sans retourner chiner, expérimentation d'un revenu familial minimum garanti", Jean-Pierre Pinet y James Jaboureck, IRFRH - marzo de 1987 (evaluación realizada por cuenta del Conseil Général d'Ille et Vilaine, de la ciudad de Rennes, de la Caisse d'Allocations Familiales d'Ille et Vilaine, beneficiándose de una financiación de la Caisse d'Allocations Familiales).

8/ Se pueden encontrar elementos sobre este punto en:

- Grande pauvreté et précarité économique et sociale (Journal Officiel, 1987), informe presentado en nombre del Consejo Económico y Social francés por el Sr. Josep Wresinski.
- Umbral de recursos: una evaluación con las familias menores favorecidas en la Comunidad Europea, contrato N° 86.617, de 23 de diciembre de 1986, entre la Comisión de las Comunidades Europeas y el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo (junio de 1989)
- Para una justicia accesible a todos: la mirada de las familias que viven en extrema pobreza sobre los mecanismos de ayuda jurídica y sobre ciertas iniciativas locales, estudio realizado por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo para el Consejo de Europa (contrato N° 126/89 de 29 de julio de 1989).

IV. RECOMENDACIONES PRELIMINARES

218. El presente informe sobre la marcha de los trabajos debería constituir la base de una investigación ulterior sobre las cuestiones relacionadas con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, según se prevé en el informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1989/19). Sin embargo, teniendo en cuenta que ciertas cuestiones requieren más estudio antes de que puedan considerarse bajo la forma de un informe sobre la marcha de los trabajos, se propone que se prepare un segundo informe de esta índole para su consideración por la Subcomisión en su 43° período de sesiones, que se celebrará en 1991. En dicho informe, se deberá prestar particular atención a las cuestiones de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el contexto del ajuste estructural, del papel de las instituciones financieras internacionales en la realización de esos derechos y de la coordinación de las actividades de los organismos y órganos de las Naciones Unidas en relación con los esfuerzos que se llevan a cabo en materia de realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

219. Se debería alentar al Relator Especial a que continuase sus esfuerzos por establecer contactos directos con las instituciones financieras internacionales, particularmente con el Banco Mundial y el FMI, así como con los departamentos pertinentes de la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York, incluido el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. A ese respecto, se debería invitar al Secretario General a que prestase toda la asistencia necesaria al Relator Especial con miras al establecimiento de estos contactos.

220. En lo que se refiere a la acción futura en las esferas de que se trata en el presente informe, se hacen las siguientes recomendaciones a la Subcomisión:

- a) La Subcomisión debería invitar a la Comisión de Derechos Humanos, en su 47° período de sesiones, a que estudiase la posibilidad de pedir al Secretario General que organizase un seminario, con arreglo al programa de actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas para 1992-1993, en el que se estudiarían los indicadores adecuados para medir los logros en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Dicho seminario debería dar la oportunidad de un amplio intercambio de opiniones entre los expertos que tengan los conocimientos técnicos pertinentes sobre el empleo de los indicadores sociales y económicos y en los diferentes campos, y debería contribuir al fortalecimiento de la coordinación a este respecto entre los órganos y organismos de las Naciones Unidas.
- b) Se invita a la Subcomisión a que proponga al Relator Especial las esferas en las que se consideraría necesario fijar nuevas normas. Además de las propuestas presentadas en el informe preliminar y en el presente informe sobre la marcha de los trabajos, la Subcomisión podría estudiar otras posibles esferas para que el Relator Especial se concentre, en su análisis ulterior, en las esferas en las que la fijación de normas parece más conveniente.

- c) En lo que se refiere a la cuestión de la extrema pobreza, la Subcomisión debería tener presente la petición formulada por la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1990/15, de 23 de febrero de 1990, de que "... examine más a fondo la cuestión de la extrema pobreza y la exclusión social y lleve a cabo un estudio específico sobre este tema". A juicio del actual Relator Especial, ese estudio debería enfocar la cuestión de la extrema pobreza en sus dimensiones globales y tener en cuenta todos los vínculos entre ese problema y los derechos humanos (a saber, los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos), según se reflejan en las experiencias de las personas que viven en situaciones de extrema pobreza. Por consiguiente, la Subcomisión podría estudiar la posibilidad de designar a uno de sus miembros en calidad de Relator Especial encargado del estudio de esta cuestión.
