



Asamblea General

Distr. general
23 de enero de 2019
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

40º período de sesiones

25 de febrero a 22 de marzo de 2019

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales: la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para el empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad

Informe del Secretario General*

Resumen

Este informe se presenta en cumplimiento de la resolución 37/13 del Consejo de Derechos Humanos, en la que este solicitó al Secretario General que preparara un informe anual sobre la cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales, centrándose especialmente en la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para el empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad.

En el informe, el Secretario General señala los vínculos que existen entre los derechos económicos, sociales y culturales y las causas fundamentales de las desigualdades y de los desequilibrios de poder en las sociedades. Además, examina el valor del marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos humanos conexos para orientar a los Estados y otros interesados en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de manera más eficaz e inclusiva.

* Se acordó publicar el presente informe tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Garantizar la igualdad y la inclusión	3
A. Comprender la desigualdad desde la perspectiva de los derechos humanos.....	3
B. Obligaciones básicas mínimas que han de cumplir los Estados para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.....	6
C. Un enfoque basado en los derechos humanos para garantizar la igualdad y la inclusión	8
III. Empoderar a las personas	9
A. Derecho a la educación	10
B. Derechos a la alimentación, la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento	10
C. Derecho al trabajo.....	11
D. Derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones	12
E. Derechos a la participación y a la información.....	13
F. Empoderamiento mediante la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.....	15
G. Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos	16
H. Función del espacio cívico.....	16
IV. Conclusiones y recomendaciones.....	17

I. Introducción

1. Este informe se presenta de conformidad con la resolución 37/13 del Consejo de Derechos Humanos, en la que el Consejo pidió al Secretario General que preparara un informe anual sobre la cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales, centrándose especialmente en la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales para el empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad.
2. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible ofrece una visión transformadora e integrada del desarrollo sostenible, basada en la indivisibilidad de todos los derechos humanos —civiles, culturales, económicos, políticos y sociales—, así como del derecho al desarrollo. Al prometer que “nadie se quedará atrás” y comprometerse a “llegar primero a los más rezagados” (párr. 4), los Estados Miembros reafirmaron la importancia de la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, y el compromiso de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad o cualquier otra condición, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (párr. 19).
3. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 se inspiran en muchas de las disposiciones de los principales tratados internacionales de derechos humanos, incluido el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las siguen de cerca. Los Objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza, la alimentación y la nutrición, la vida sana y el bienestar, la educación de calidad, el agua y el saneamiento para todos, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, y los asentamientos humanos inclusivos y seguros están claramente vinculados a los derechos humanos consagrados en el Pacto. La consecución de otros Objetivos de Desarrollo Sostenible intersectoriales, que guardan relación con los principios de derechos humanos de igualdad y no discriminación, participación y rendición de cuentas y cooperación internacional, también son esenciales para crear las condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.
4. El enfoque temático del presente informe se basa en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible de 2019: “El empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad”. El objetivo del informe es servir de base para la preparación y las deliberaciones del foro político de alto nivel, con miras a seguir fortaleciendo la convergencia entre los esfuerzos por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

II. Garantizar la igualdad y la inclusión

A. Comprender la desigualdad desde la perspectiva de los derechos humanos

5. El aumento de las desigualdades ha pasado a ser una de las cuestiones que definen nuestro tiempo. Durante las últimas décadas, hemos sido testigos de una concentración extrema de la riqueza y los ingresos en manos de unos pocos. El 1 % más rico de la población mundial ahora controla tanta riqueza como el 99 % restante. Según Oxfam, el 82 % de todo el crecimiento de la riqueza mundial en 2017 fue a parar al 1 % más rico, en tanto que el 50 % más pobre de la población no experimentó ningún aumento¹.
6. Ese pronunciado aumento de la desigualdad dentro de los países y entre ellos no solo limita el crecimiento económico, sino que a menudo contribuye a un aumento de la inestabilidad, el descontento y los agravios entre sus poblaciones. Hay pruebas de que muchos de los conflictos y del malestar social de los últimos años han sido provocados por medidas o

¹ Oxfam, “Reward work, not wealth”, documento informativo de Oxfam, enero de 2018, pág. 8.

políticas que han dado lugar a un aumento de las desigualdades y al deterioro o violación de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, como el aumento de los precios de los alimentos y el desempleo, la disminución del nivel de vida y la desigualdad en el acceso a los servicios sociales. Las causas fundamentales de esas desigualdades radican en patrones profundamente arraigados de discriminación por motivos de raza, género, religión, discapacidad y condición de migrante o país de origen (véase E/2016/58, párr. 27).

7. Reconociendo la urgente necesidad de hacer frente a las crecientes desigualdades dentro de los países y entre ellos, las enormes disparidades de oportunidades, riqueza y poder y la persistente desigualdad de género, los Estados Miembros sitúan el imperativo de luchar contra la discriminación y las desigualdades en el centro de la Agenda 2030, mediante: a) un compromiso general de no dejar a nadie atrás y centrarse en los más rezagados; b) objetivos y metas específicos para luchar contra la discriminación y las desigualdades (Objetivos 5, 10, 16 y 17); c) el compromiso de establecer indicadores específicos para medir los progresos realizados en la aplicación de las leyes, las políticas y medidas para hacer frente a la discriminación y las desigualdades; d) una especial atención a grupos específicos, como las mujeres, los niños, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las personas de edad y los migrantes; y (e) un llamamiento para que se desglosen datos sobre una amplia gama de motivos, incluida la meta 17.18.

8. Es necesario hacer frente a la desigualdad económica, pero esa tarea resulta insuficiente por sí sola para erradicar la pobreza extrema o para alcanzar otros objetivos y metas. La pobreza es multidimensional y afecta a la capacidad de una persona para disfrutar de una amplia gama de derechos humanos. Puede definirse en términos de derechos humanos como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales (E/C.12/2001/10, párr. 8). Por lo tanto, los esfuerzos para reducir la pobreza y la desigualdad económica no lograrán su objetivo sin combatir también la desigualdad política, social y ambiental².

9. Los derechos humanos ofrecen un marco analítico para comprender mejor esas múltiples dimensiones de la desigualdad y sus causas subyacentes, así como sus efectos en las personas y las comunidades, que conducen a la perpetuación de la extrema pobreza. Los desequilibrios de poder dentro de las sociedades aumentan las desigualdades a través de las leyes, las políticas y los procesos de toma de decisiones que favorecen a los más ricos y poderosos. En muchos casos, ciertos sectores de la sociedad, como las personas que viven en asentamientos ilegales y las personas sin hogar, se quedan sin voz y no se les tiene en cuenta en las encuestas ni en las estadísticas. En otros lugares, hay leyes abiertamente discriminatorias que criminalizan la pobreza y la falta de vivienda y ponen obstáculos al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los Objetivos 1, 6, 10 y 11. La gentrificación y el aumento de las ciudades segregadas como resultado de los procesos de renovación urbana han cambiado el equilibrio de poder y exacerbado las desigualdades. Cada vez es más frecuente que los pobres sean expulsados del centro de las ciudades y empujados a las zonas periféricas, lo que les dificulta el acceso a los servicios esenciales y a un trabajo decente (E/2018/57, párr. 48).

10. Incluso las leyes, los reglamentos, las políticas o las prácticas que parecen neutrales a primera vista pueden, de hecho, conducir a la discriminación y la exclusión. Por ejemplo, exigir un certificado de empadronamiento municipal para poder obtener los servicios de la empresa local de abastecimiento de agua puede parecer neutral, pero de hecho puede discriminar a las personas que viven en asentamientos ilegales y que carecen de seguridad de la tenencia.

11. Los derechos humanos ofrecen una orientación normativa a los Estados y otras partes interesadas a los efectos de hacer frente a esas desigualdades. Si bien muchos aspectos de los derechos económicos, sociales y culturales deben hacerse efectivos

² En su informe de 2017 (A/72/502), el Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos señaló que cuando en los marcos del desarrollo o de los derechos humanos se abordaba la situación de quienes vivían en la pobreza, era frecuente pasar totalmente por alto sus derechos civiles y políticos.

progresivamente, los Estados tienen la obligación inmediata de garantizar la igualdad y la no discriminación en la ley y en la práctica. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó que las garantías de no discriminación e igualdad en los instrumentos internacionales de derechos humanos preveían la igualdad tanto *de facto* como *de jure*³.

12. Por ejemplo, el sesgo de género genera discriminación y desigualdad tanto en la ley como en la práctica. Algunos sistemas jurídicos civiles y consuetudinarios contienen disposiciones que otorgan “poder marital” a uno de los cónyuges: generalmente el hombre sobre la mujer. Se supone que los maridos son los cabezas de familia, o representantes legales de los hogares, con autoridad para tomar decisiones en nombre de la pareja o de la familia sin el consentimiento de su cónyuge o cónyuges, incluidos los derechos exclusivos de administración de los bienes⁴. Evidentemente, esas disposiciones jurídicas son totalmente contrarias al derecho a la igualdad entre hombres y mujeres y al Objetivo de Desarrollo Sostenible 5. Se han derogado en muchos países mediante reformas jurídicas, como en Botswana, donde la Ley de Abolición del Poder Marital de 2004 establece la igualdad de derechos maritales para las parejas casadas en régimen de sociedad conyugal. Asimismo, Mozambique aprobó en 2004 una nueva Ley de la Familia en la que se establece la igualdad de género en todos los aspectos del derecho de familia, tras un amplio proceso de consulta dirigido por el Ministerio de Justicia en el que participaron diversos sectores de la sociedad, incluidas organizaciones de mujeres.

13. Aun cuando las leyes y políticas no parecen contener ninguna prueba de discriminación por razón de género, pueden predominar las actitudes con sesgo de género. En varios países, las mujeres solteras y divorciadas que desean comprar o alquilar viviendas siguen enfrentándose a numerosos obstáculos si no cuentan con el aval de un hombre. Incluso en el caso de que no parezca discriminatoria sobre el papel una política o decisión estatal, en realidad dicha política puede afectar a las mujeres de manera desproporcionada. Por consiguiente, cuando formulen políticas para garantizar la asequibilidad de la vivienda como elemento fundamental del derecho a una vivienda adecuada, los Estados han de asegurarse de que los costos relacionados con la vivienda están en consonancia con los niveles de ingresos. En otras palabras, los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda no deben poner en peligro el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Así pues, al definir la asequibilidad, los Estados deben tener en cuenta las condiciones económicas y la situación de las mujeres, incluso como resultado de la desigualdad salarial por razón de género o el trabajo no remunerado.

14. El marco normativo de derechos humanos también requiere que se delimiten y aborden las desigualdades tanto horizontales como verticales para detectar pautas sistemáticas de desigualdad y discriminación que constituyan violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Las desigualdades horizontales se producen entre diferentes grupos sociales y se delimitan, por ejemplo, en función del género, la raza, la etnia, la religión, el origen social, la opinión política o de otra índole, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición. Si bien no todas las desigualdades horizontales pueden considerarse injustas o discriminatorias, algunas desigualdades sistemáticas que escapan al control de una persona pueden serlo, como en el caso de que los salarios sean más bajos para las mujeres que para los hombres o de que exista sistemáticamente una desigualdad respecto de los resultados sanitarios de las minorías. Las desigualdades verticales incluyen las desigualdades entre las personas en toda una serie de casos y resultados, como, por ejemplo, los relativos a los ingresos y la riqueza, la educación y la salud, que tienen consecuencias directas para el ejercicio efectivo y el disfrute en condiciones de igualdad de los derechos humanos.

15. En la Agenda 2030, se reconoce la importancia de la recopilación y el desglose de datos para medir y vigilar las desigualdades y la discriminación y garantizar que no se deje

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 7.

⁴ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Realizing Women's Rights to Land and Other Productive Resources*, 2013, pág. 36.

a nadie atrás. Los datos desglosados son esenciales para vigilar la progresión del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales relacionados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. La obligación de no discriminación con arreglo al Pacto exige también que los Estados avancen hacia un mayor desglose de los datos. Los órganos internacionales de derechos humanos han alentado el desglose de datos sobre la base de los tipos de discriminación que están prohibidos, como, por ejemplo, el sexo, la edad, la situación económica y social, la raza, el color, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento, la discapacidad, el estado de salud, la nacionalidad, el estado civil, la situación familiar, la orientación sexual y la identidad de género, el lugar de residencia y otras circunstancias.

16. Los indicadores de derechos humanos, que se basan en las normas jurídicas internacionales, son instrumentos indispensables para analizar los datos, a diferencia de las estadísticas socioeconómicas tradicionales, que son insuficientes si no se han compilado y analizado de forma apropiada a la luz de las normas de derechos humanos (A/HRC/31/31, párr. 65). Al mismo tiempo, la reunión y el desglose de datos pueden plantear riesgos considerables para la protección de los derechos de las poblaciones afectadas y, por lo tanto, se requieren salvaguardias adecuadas⁵.

B. Obligaciones básicas mínimas que han de cumplir los Estados para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales

17. El concepto de obligaciones básicas mínimas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ofrece un punto de partida importante para asegurar la inclusión y la igualdad. Se basa en el entendimiento de que toda persona tiene derecho, sin discriminación, a gozar de niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos reconocidos en el Pacto. Al igual que las obligaciones de garantizar la igualdad y la no discriminación, se considera que la garantía de niveles mínimos esenciales de los derechos económicos, sociales y culturales surte efecto de inmediato. El Estado, si no está en condiciones de garantizar que esos niveles mínimos de derechos puedan ser disfrutados por su población debido a la falta de recursos, debe demostrar que ha hecho todo lo posible para utilizar todos los recursos de que dispone para satisfacer, como cuestión prioritaria, sus obligaciones básicas. Además, incluso si es evidente que un Estado no dispone de recursos suficientes, el Gobierno aún debe establecer programas específicos y de bajo costo para ayudar a los más necesitados a fin de que sus limitados recursos se utilicen de forma eficiente y eficaz⁶.

18. En sus observaciones generales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó los siguientes ejemplos de obligaciones básicas mínimas de los Estados en virtud del Pacto:

- a) Garantizar el derecho de acceso al empleo, en especial por lo que respecta a las personas y grupos desfavorecidos y marginados, de forma que ello les permita vivir con dignidad;
- b) Garantizar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea suficiente, nutritivamente adecuada e inocua para que nadie padezca hambre;
- c) Garantizar el acceso a un alojamiento, una vivienda y un saneamiento básicos y a un suministro adecuado de agua potable salubre;
- d) Facilitar medicamentos esenciales, según se definen en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la Organización Mundial de la Salud;
- e) Garantizar una educación primaria que sea gratuita y obligatoria para todos;

⁵ Véase ACNUDH, *A Human Rights-based Approach to Data: Leaving No One Behind in the 2030 Agenda for Sustainable Development* (Ginebra, 2018).

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párrs. 10 a 12.

f) Garantizar el acceso a un sistema de seguridad social con un nivel mínimo indispensable de prestaciones que abarquen como mínimo una atención de la salud esencial, un alojamiento y una vivienda básicos, agua y saneamiento, alimentos y las formas más elementales de enseñanza.

19. El derecho a la seguridad social puede servir de instrumento en la lucha contra la desigualdad y la discriminación. La seguridad social desempeña un papel esencial para mitigar la pobreza y promover la inclusión social. Garantiza una vida digna y un ingreso, incluso para los más pobres, al tiempo que mitiga los efectos negativos de la marcada desigualdad económica. Los niveles mínimos de protección social nacionales, cuando se conciben y se aplican de conformidad con las normas y principios de derechos humanos establecidos en la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), pueden propiciar considerablemente la igualdad de género, el respeto del núcleo mínimo de derechos económicos, sociales y culturales y la protección de los grupos marginados, como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los trabajadores informales y los no nacionales (A/HRC/28/35, párr. 54).

20. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (párr. 22), aclara que la obligación de hacer frente a los prejuicios basados en el género es de carácter intersectorial y, en su observación general núm. 19 (de 2007) sobre el derecho a la seguridad social (párr. 32), afirma que los planes de seguridad social deben eliminar los factores que discriminan a la mujer. Los programas de seguridad social deben abordar los desequilibrios de poder y las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres (véanse, por ejemplo, A/HRC/11/9, párr. 68, y A/65/259, párrs. 45 a 66)⁷.

21. Las demandas de trabajo de cuidados no remunerados a menudo obligan a las mujeres a realizar trabajos informales con una precaria situación laboral, sin acceso a prestaciones de la seguridad social, como la licencia de maternidad, el seguro de desempleo o las pensiones y, en ocasiones, en condiciones de trabajo inseguras e insalubres⁸. Incluso cuando las mujeres combinan el trabajo de cuidados no remunerados con el empleo en el sector estructurado, sus aportaciones a la seguridad social suelen ser inferiores a los de los hombres debido a que sus salarios son más bajos y a que su trayectoria laboral se ve interrumpida por la crianza de los hijos u otros trabajos de cuidados no remunerados.

22. Los tratados de derechos humanos exigen que los Estados partes velen por que el trabajo doméstico no remunerado no ponga en peligro los derechos humanos de la mujer (véase A/68/293). Por ese motivo, la seguridad social y los programas de asistencia social que tienen en cuenta la desigual carga del trabajo doméstico no remunerado para la mujer, incluidos los períodos de crianza de los hijos, que le impiden hacer las mismas aportaciones que el hombre, son instrumentos eficaces para promover la igualdad de género (*ibid.*, párrs. 48 a 53). Por ejemplo, la Argentina presentó la Asignación Universal por Hijo en 2009, que consolidaba varios planes no contributivos de transferencia en efectivo y e iba dirigida a los niños cuyos padres estaban desempleados o trabajan en el sector no estructurado. El plan tenía por objeto garantizar la protección universal de los niños y los adolescentes. El programa se amplió posteriormente en 2016 para abarcar a 1,6 millones de niños y adolescentes y produjo un efecto importante en la reducción de la pobreza extrema y la desigualdad. El programa entrañaba la aplicación efectiva de las disposiciones de la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202) de la OIT y se ajustaba a las normas establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño⁹.

23. La situación de las personas con discapacidad, que deben disfrutar de todos sus derechos en pie de igualdad con los demás, incluidos sus derechos a la seguridad social y a

⁷ Véase también Magdalena Sepúlveda y Carly Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, 2012), págs. 32 y 33.

⁸ Véase OIT, *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016* (Ginebra, 2016).

⁹ Véanse OIT, “Universal social protection for children: Argentina”, ficha descriptiva, diciembre de 2016; y *Promoting Inclusion through Social Actions: Report on the World Social Situation 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.IV.2).

un nivel de vida adecuado, puede demostrar cómo la seguridad social puede servir para luchar contra la desigualdad y la discriminación. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige a los Estados partes que garanticen el acceso de las personas con discapacidad a la protección social y los programas de reducción de la pobreza y el derecho de las personas que viven en la pobreza y sus familias a acceder a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad (art. 28).

24. Un sistema de protección social que garantice un apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad promoverá la autonomía y la plena participación en la sociedad de esas personas, en particular las mujeres, y, por consiguiente, su inclusión y el disfrute de los derechos en condiciones de igualdad con los demás. Los niveles mínimos de protección social a nivel nacional orientados a la inclusión y la participación de las personas con discapacidad pueden desempeñar un papel fundamental a los efectos de que los Estados puedan cumplir sus obligaciones respecto de los derechos de esas personas. Sin embargo, según las últimas estimaciones, solo el 27,8 % de las personas con discapacidades graves en todo el mundo recibe una prestación de discapacidad para que pueda tener un nivel mínimo de seguridad de los ingresos¹⁰.

C. Un enfoque basado en los derechos humanos para garantizar la igualdad y la inclusión

25. No dejar a nadie atrás no solo consiste en llegar a los más pobres de los pobres. También requiere que todos los interesados trabajen juntos, de manera coherente y coordinada, en la lucha contra la discriminación y el aumento de las desigualdades dentro de los países y entre ellos. En 2017, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación adoptó un marco para todo el sistema destinado a poner los imperativos de la lucha contra la desigualdad y la discriminación en el centro de las actividades de apoyo a los Estados Miembros a efectos de la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible¹¹. En el marco se pone de relieve que el progreso de todos los grupos de población necesita el apoyo de entidades de las Naciones Unidas en el país mediante la adopción de medidas jurídicas, sustantivas, institucionales y de otro tipo encaminadas a promover la igualdad y la no discriminación de conformidad con los derechos humanos internacionales. Un enfoque basado en los derechos humanos para no dejar a nadie atrás entraña, entre otras cosas: a) el desglose de datos para identificar quién, cómo y por qué está siendo alguien excluido o discriminado, y quién está siendo objeto de formas múltiples e interrelacionadas de discriminación y desigualdad; b) la identificación de pautas de discriminación en la legislación, las políticas y las prácticas, y la búsqueda de soluciones a los obstáculos estructurales arraigados y a las relaciones de poder desiguales que generan y perpetúan la desigualdad durante generaciones; y c) el apoyo a la participación libre, activa y significativa de todos los interesados, en particular los más marginados, en la aplicación de esas políticas y otras medidas de promoción de la igualdad a fin de garantizar la rendición de cuentas y vías de recurso y reparación para todos. Se ha delimitado una serie de buenas prácticas incipientes por los interesados en lo concerniente a la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos para garantizar la igualdad y la inclusión.

26. La Oficina Nacional de Estadística de Kenya y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Kenya firmaron en 2017 un memorando de entendimiento que establecía el marco de su colaboración interinstitucional en materia de indicadores y reunión de datos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, centrándose en los Objetivos 10 y 16. Con el apoyo técnico de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), las dos instituciones analizaron las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, elaboraron una lista de 25 grupos de población que corrían el riesgo de quedarse atrás y señalaron 128 indicadores

¹⁰ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Ginebra, 2017), pág. 77.

¹¹ *Leaving No One behind: Equality and Non-discrimination at the Heart of Sustainable Development* (Nueva York, 2017).

respecto de los cuales se disponía de datos. En 2018, se incluyó por primera vez una serie de indicadores sobre el albinismo y la autoidentificación de las personas indígenas en el censo de población, criterio este que se consideró una buena práctica por la Experta Independiente sobre el disfrute de los derechos humanos de las personas con albinismo.

27. La ciudad de Viena ha realizado durante más de un decenio un seguimiento de la aplicación de sus políticas de integración en diversas esferas, entre las que cabe mencionar la participación política, la educación, el empleo, la protección social y la vivienda. El desglose y el análisis de los datos recopilados han permitido a la ciudad evaluar sus propios programas y políticas y adaptarse a las diversas necesidades de la población¹².

28. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Comisión de Igualdad y Derechos Humanos, en colaboración con la Comisión de Derechos Humanos de Escocia, elaboró el Marco de medición de la igualdad y los derechos humanos, que incluía a Inglaterra, Escocia y Gales. Se utilizaron los indicadores establecidos en el informe de la Comisión titulado “Is Britain Fairer?” en lo que respecta a la igualdad de oportunidades y la protección contra la discriminación y el acoso. Las esferas abarcadas por el estudio son las siguientes: la vida; la salud; la educación; el nivel de vida; la expresión y el respeto de sí mismo; y la participación, la influencia y la opinión propia¹³.

29. Las iniciativas basadas en la comunidad son fundamentales para el desarrollo sostenible. La experiencia ha demostrado que los enfoques de arriba a abajo respecto del desarrollo frecuentemente dan lugar al desempoderamiento de las personas y las comunidades, ya que se considera a unas y otras observadoras pasivas en lugar de participantes activas en la formulación de su propia visión del desarrollo. El apoyo a la participación libre, activa y significativa de todos los interesados comienza por escuchar a las comunidades. Por ejemplo, en 2010 la Federación Nacional de Habitantes de Barrios Marginales de Uganda llevó a cabo censos participativos en cinco ciudades, lo que permitió a las personas que vivían en asentamientos ilegales, quienes solían ser excluidas de los censos oficiales, delimitar sus asentamientos, evaluar sus necesidades y prioridades y calcular su contribución a la economía local. Esos procesos participativos, realizados también en otros países, como Kenya, la India y Sudáfrica, han transformado la capacidad de las comunidades y su relación con las autoridades locales y otros interesados, como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), lo que ha permitido a las partes interesadas y las autoridades pasar de las intervenciones aisladas a un enfoque más sistemático de la planificación y ejecución de los programas de mejoramiento de los barrios marginales¹⁴. De manera similar, las evaluaciones de los efectos de los desalojos han permitido a algunas comunidades valorar el efecto negativo de los desalojos y los costos reales de la pérdida de ingresos y activos para la comunidad y su empobrecimiento, así como poner esa información a disposición de los tribunales o utilizarla para buscar otros medios de reparación¹⁵.

III. Empoderar a las personas

30. Un aspecto esencial de un enfoque basado en los derechos humanos para el desarrollo sostenible es el fomento de la capacidad de los titulares de derechos para reivindicarlos. Merced al conocimiento de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, las personas y las comunidades pueden expresar sus opiniones y participar en los procesos de adopción de decisiones que afectan a sus vidas. Con ese

¹² Véase *Monitoring Integration Diversity Vienna 2013-2016*; puede consultarse en www.wien.gv.at/english/social/integration/facts-figures/monitoring.html (versión abreviada disponible en alemán e inglés).

¹³ Véase www.equalityhumanrights.com/en/publication-download/britain-fairer-2018.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Makau, Dobson y Samia, “The five-city enumeration: the role of participatory enumerations in developing community capacity and partnerships with government in Uganda”, *Environment and Urbanization*, vol. 24, núm. 1 (abril de 2012). Puede consultarse en <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0956247812438368>.

¹⁵ Véanse ACNUDH y ONU-Hábitat, *Losing Your Home: Assessing the Impact of Eviction* (Nairobi, 2011); y *Assessing the Impact of Forced Eviction: Handbook* (Nairobi, 2014).

conocimiento también pueden exigir una mejor rendición de cuentas de las instituciones, pedir que se haga justicia y acceder a vías de recurso cuando se violen sus derechos.

A. Derecho a la educación

31. La importancia de la educación como un derecho en sí mismo y como medio para el disfrute de otros derechos se ha puesto de relieve en varios contextos. La educación es un factor decisivo para la movilidad social y el acceso a mejores oportunidades de empleo. La educación también es fundamental para el funcionamiento eficaz de las instituciones democráticas y el empoderamiento de la mujer frente a la discriminación y es un factor determinante de la salud y la nutrición.

32. Los instrumentos de derechos humanos exigen que la educación sirva para dotar de medios a todas las personas para que participen efectivamente en una sociedad libre, promover la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos e impulsar el mantenimiento de la paz. La Convención sobre los Derechos del Niño añade a esos objetivos desarrollar los talentos y las capacidades mentales y físicas del niño e inculcar al niño el respeto de sus padres y de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de su medio ambiente natural¹⁶.

33. Así pues, el derecho a la educación repercute en el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales debido a su carácter habilitante. Faculta y habilita a las personas para disfrutar y ejercer sus libertades individuales, participar en la vida política y ejercer responsablemente la ciudadanía política, participar en el mercado de trabajo y en las actividades económicas y disfrutar y ejercer la igualdad social y la conservación de su cultura.

B. Derechos a la alimentación, la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento

34. El bienestar de las personas es un requisito fundamental para su empoderamiento. Si una persona sufre malnutrición crónica, tiene mala salud o se ve obligada a vivir en un entorno precario, sin una vivienda adecuada, agua potable salubre ni saneamiento, se encuentra atrapada en el círculo vicioso de la pobreza, la exclusión y el desempoderamiento. Con la aprobación de la Agenda 2030, la comunidad internacional intensificó su compromiso y sus esfuerzos, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, para erradicar o reducir considerablemente la pobreza, el hambre y la malnutrición y mejorar la salud, la vivienda, el agua y el saneamiento.

35. En el informe de 2016 del Secretario General sobre los derechos económicos, sociales y culturales (A/HRC/34/25) se pusieron de relieve los vínculos que existían entre los derechos económicos, sociales y culturales y el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como dos agendas convergentes. Como los Objetivos de Desarrollo Sostenible efectivamente recogen el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular la necesidad de garantizar su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, esos derechos pueden seguir orientando las actividades encaminadas a la consecución de los Objetivos a nivel nacional.

36. Un ejemplo de la orientación práctica que ofrecen los derechos económicos, sociales y culturales a los efectos de empoderar a las personas aparece recogido en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, aprobadas por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en 2004. Las Directrices Voluntarias contienen 19 directrices que incorporan una gran parte del contenido de la observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así

¹⁶ Véanse Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 13, párr. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 29; y Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación.

como disposiciones adicionales que deben ser examinadas por los Estados Miembros, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes para promover el derecho a la alimentación en el plano nacional. Por ejemplo, en la Directriz 7, relativa al marco jurídico, se exhorta a los Estados a que reconozcan el derecho a la alimentación en su legislación nacional. En la Directriz 13, relativa al apoyo a los grupos vulnerables, se alienta a los Estados a realizar sistemáticamente análisis desglosados sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad y a establecer criterios transparentes y no discriminatorios para la asistencia alimentaria, a fin de que nadie se quede atrás.

37. Desde la aprobación de las Directrices Voluntarias, ha habido un avance significativo en el reconocimiento legislativo del derecho a la alimentación en todo el mundo. América Latina ha marcado el camino con la aprobación por la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) de leyes de alimentación y nutrición con elementos del derecho a la alimentación. Sobre la base de las Directrices Voluntarias, la FAO ha expuesto cinco medidas para hacer efectivo el derecho a la alimentación en el plano nacional: a) actividades de promoción y capacitación para empoderar a las personas para que reivindicquen su derecho a la alimentación; b) información y diagnóstico para identificar a los titulares de esos derechos en riesgo de quedarse atrás; c) acceso a la justicia para los titulares de derechos empoderados para obtener una reparación cuando se violen sus derechos; d) una acción, una estrategia y una coordinación eficaces, con una participación significativa de los propios titulares de los derechos; y e) evaluación de los efectos mediante una vigilancia basada en derechos¹⁷.

38. El acceso al agua potable salubre y el saneamiento es esencial para una vida digna y para el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, miles de millones de personas aún no gozan de esos derechos humanos fundamentales. Las mujeres, y en particular las niñas, son las más afectadas por la falta de agua potable salubre y servicios de saneamiento. Es necesario realizar mayores esfuerzos para proporcionarles oportunidades de mejorar su capacidad y participación. Eso significa mitigar la tarea que desempeñan de acarrear agua y aportarles dignidad mediante la prestación de servicios adecuados de saneamiento. La falta de tales servicios suele impedir que las niñas asistan a la escuela y desarrollen los medios necesarios para su empoderamiento.

39. Como ejemplo ilustrativo de un enfoque participativo de la gestión del agua en los grandes asentamientos ilegales de Kisumu (Kenya), la empresa encargada del agua y el alcantarillado de Kisumu instaló medidores en varios puntos de su red de suministro de agua a granel y designó a los operadores principales, seleccionados por cada comunidad, para que se encargaran de la gestión de la red de suministro de agua a partir de esos medidores. Este enfoque tenía por objeto mejorar los servicios de abastecimiento de agua y facilitar una mayor participación de los interesados en la adopción de decisiones. Con el tiempo, el enfoque tuvo un efecto positivo tanto en el alcance como en la calidad de los servicios que recibían los residentes. En 2012, el proyecto atendió a unas 64.000 personas a través de 366 casetas y 590 conexiones domiciliarias individuales. Los precios del agua disminuyeron de 0,20 dólares a 0,03 dólares por cada 20 l y hubo menos escasez de agua. Las mujeres y los niños recorrían distancias más cortas y pasaban menos tiempo recogiendo agua. Los residentes también estaban en condiciones de influir en las decisiones de la empresa, a la vez que actuaban como operadores principales.

C. Derecho al trabajo

40. El trabajo como un derecho humano no solo es esencial para hacer efectivos otros derechos humanos, sino que constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana¹⁸. El trabajo decente significa algo más que el empoderamiento económico: es fundamental para la igualdad, la dignidad, la justicia y el desarrollo humano y es importante para la participación social y la realización personal y colectiva (A/HRC/31/32, párr. 56).

¹⁷ *El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional* (Roma, 2006).

¹⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 18 (2005) sobre el derecho al trabajo, párr. 1.

Hoy en día, un número alarmante de jóvenes, en particular mujeres, no está estudiando, trabajando ni formándose. Muchas de las personas que encuentran empleo trabajan en situaciones precarias o informales. Cuando esos jóvenes no pueden encontrar trabajo o se ven obligados a desempeñar trabajos mal remunerados y en condiciones que no son óptimas, su sentido de la dignidad y de la esperanza se quiebra y su descontento y frustración se intensifican. Además de hacerlos más propensos a la pobreza y la marginación, esas situaciones también pueden dar lugar a disturbios sociales y al extremismo.

41. El derecho al trabajo está ampliamente reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, incluidos instrumentos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 23 y 24) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 6, 7 y 8). El derecho al trabajo abarca los siguientes aspectos interdependientes y que se refuerzan mutuamente: a) el derecho de toda persona a un trabajo productivo y libremente elegido que le garantice una vida digna a ella y a su familia, sin discriminación; b) el derecho a unas condiciones económicas y ambientales en el lugar de trabajo que permitan satisfacer las necesidades de la persona y hacer efectivas las libertades conexas, incluido el derecho a no ser privada arbitrariamente de su trabajo; c) condiciones materiales adecuadas en relación con la seguridad y la dignidad en el lugar de trabajo; y d) condiciones sociales justas y favorables que incluyan los derechos laborales, las licencias familiares y la igualdad de género.

42. El ejercicio efectivo del derecho al trabajo y el empoderamiento económico siguen siendo un problema importante para muchas mujeres en todo el mundo. Las tasas de desempleo de la población activa son más altas entre las mujeres que entre los hombres. Las mujeres también están representadas de forma desproporcionada en formas de empleo no reguladas, como el trabajo a tiempo parcial, los contratos temporales o el trabajo por cuenta propia, así como en la economía informal, que se caracteriza por unas condiciones de trabajo deficientes y la falta de seguridad en el empleo y de protección social (A/HRC/34/29, párr. 15). Las leyes y prácticas discriminatorias y las responsabilidades domésticas y de cuidado no remuneradas impiden el acceso en condiciones de igualdad de las mujeres a las oportunidades de trabajo y a condiciones de trabajo decentes, incluida la igualdad de remuneración. Para el empoderamiento económico y social de la mujer, es fundamental tener en cuenta las dimensiones del derecho al trabajo relacionadas con el género, ya que el mercado laboral se hace eco de los prejuicios y las desventajas sociales que socavan la igualdad y la dignidad. Una medida para mejorar la disponibilidad de trabajo para las mujeres consiste en establecer servicios especializados que presten especial atención a los obstáculos a los que se enfrentan y les ayuden a encontrar y conseguir empleos disponibles¹⁹. Esos servicios especializados deben promover la igualdad y la accesibilidad y contribuir a que el mercado laboral esté abierto a todos sin discriminación.

D. Derecho a disfrutar del progreso científico y de sus aplicaciones

43. Vivimos en un mundo cada vez más interconectado y estamos experimentando una transformación a una escala y a una velocidad sin precedentes que repercute en todas las personas en todo momento. La ciencia y la tecnología desempeñan un papel capital respecto de los vínculos y avances mundiales y locales y respecto de nuestra comprensión del mundo en que vivimos y de la forma en que vivimos en él.

44. El derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones está recogido en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 27) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 15, párr. 1 b)). Su objetivo es garantizar una distribución equitativa de los conocimientos y los instrumentos que impulsan el progreso económico y social de la sociedad. También abarca el derecho a acceder a los beneficios materiales de la ciencia, como, por ejemplo, los medicamentos, los tratamientos médicos, las mejoras agrícolas y otras tecnologías.

45. Hasta hace poco, ni la comunidad científica ni la de derechos humanos habían prestado mucha atención a ese derecho; sin embargo, actualmente se están estudiando sus

¹⁹ *Ibid.*, párrs. 12 y 26.

consecuencias y sus posibilidades, incluso en el día de debate general organizado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en octubre de 2018²⁰.

E. Derechos a la participación y a la información

46. El derecho a participar es un principio clave de los derechos humanos que desempeña un papel crucial en la promoción de la democracia, el estado de derecho, la inclusión social y el desarrollo económico, reduciendo las desigualdades y los conflictos sociales. Es un elemento esencial de un enfoque del desarrollo sostenible basado en los derechos humanos y encaminado a empoderar a las personas y los grupos y a eliminar las desigualdades y la discriminación, así como un compromiso fundamental en el marco del Objetivo 16 y su meta 16.10.

47. El derecho a la participación pública en la toma de decisiones está reconocido en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25)²¹. Esos artículos establecen los elementos fundamentales del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, incluidos los procesos de adopción de decisiones que afectan a sus vidas²².

48. El hecho de garantizar la participación oportuna y significativa de diversos sectores de la sociedad permite a las autoridades profundizar en la comprensión de los problemas y las lagunas de los marcos e instrumentos existentes; determinar los posibles efectos de las opciones de política; formular políticas y estrategias adecuadas; y equilibrar los intereses en conflicto.

49. Para hacer frente a las desigualdades es necesario centrarse en los grupos marginados y en las personas en situación de vulnerabilidad. Desde esa perspectiva, la formulación participativa de políticas, incluida la representación adecuada de esos grupos y personas, es un instrumento importante para escuchar las opiniones de tales comunidades y grupos y para atender a sus preocupaciones al elaborar leyes, políticas y programas. Dado que la organización de auténticas consultas y la participación pueden tener consecuencias financieras, deben adoptarse disposiciones presupuestarias adecuadas para facilitar la participación de la sociedad civil en los procesos de planificación del desarrollo a nivel de las políticas y los programas (A/HRC/39/51, párr. 66).

50. En la causa *Doctors for Life International v. The speaker of the National Assembly and others*, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica destacó la importante cuestión de la función de la comunidad en el proceso de formulación de leyes y afirmó que la participación de la comunidad:

mejora la dignidad cívica de aquellos que participan al permitir que sus voces se escuchen y se tengan en cuenta. Promueve un espíritu de acuerdo democrático y pluralista pensado para producir leyes con mayor probabilidad de ser ampliamente aceptadas y eficaces en la práctica [...] la democracia participativa tiene una especial importancia para aquellos que son relativamente impotentes en un país como el nuestro en el que se dan grandes disparidades de salud e influencia²³.

²⁰ Véase www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/Discussion2018.aspx.

²¹ También se encuentran disposiciones similares en otros tratados internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 7 y 8); la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 c)); y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (arts. 4, párr. 3; 29; y 33, párr. 3).

²² Para más información, véanse las directrices para los Estados sobre la puesta en práctica efectiva del derecho a participar en la vida pública (A/HRC/39/28); el Consejo, en su resolución 39/11, alentó a los Gobiernos y a otras entidades a que las tuvieran en cuenta en la formulación y aplicación de sus políticas y medidas relacionadas con la participación en condiciones de igualdad en la vida pública y política.

²³ Maritza Formisano Prada, *Empoderando a las Personas Pobres Mediante Litigios en Materia de Derechos Humanos: Manual* (París, 2011, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura), pág. 17.

51. Para garantizar una participación significativa, es menester que las personas tengan la información necesaria de antemano para formar y expresar sus puntos de vista y opiniones y para tomar decisiones y asumir opciones con conocimiento de causa. El derecho a la libertad de expresión, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19), incluye la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones.

52. El derecho de acceso a la información no solo es un derecho en sí mismo, sino un medio esencial para el ejercicio efectivo de otros derechos. Por ejemplo, en el contexto de los derechos humanos y el medio ambiente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 15 (2002) sobre el derecho al agua, afirmó que debería proporcionarse a los particulares un acceso pleno e igual a la información sobre el agua y el medio ambiente (párr. 48). En Europa, los derechos de participación y acceso a la información también forman parte integrante del Protocolo sobre Agua y Salud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de la Comisión Económica para Europa (CEPE) (arts. 5 y 6) y de la Convención de la CEPE sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales. Además, en su observación general núm. 14 (2000) sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó el acceso a la información como una dimensión clave del acceso al derecho a la salud, incluido el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud (párrs. 11 y 12).

53. La disponibilidad de información y la transparencia en la formulación y aplicación de políticas públicas permite una mejor protección de los derechos de las personas a los servicios básicos. Sin información sobre la situación de sus derechos a la salud, la vivienda o el trabajo, las personas no pueden controlar hasta qué punto se respetan sus derechos y, por lo tanto, no pueden reivindicarlos. En varias partes del mundo, la transparencia en los procesos presupuestarios ha posibilitado un debate público informado sobre los gastos y, en última instancia, ha contribuido a que se destinen más fondos a la educación, la salud, el bienestar, el empleo y la vivienda²⁴. Por lo tanto, facilitar el acceso del público a la información, incluso a través de la legislación, es esencial para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 16²⁵.

²⁴ Véase ACNUDH, *Realizing Human Rights through Government Budgets*, 2017.

²⁵ Entre los ejemplos de legislación sobre el acceso a la información aprobada desde 2000 figuran los de los siguientes países: Alemania (Ley de Libertad de Información, 2005 y 2013); Argentina (Ley de Acceso a la Información Pública, 2016); Armenia (Ley de Libertad de Información, 2003); Azerbaiyán (Ley de Acceso a la Información, 2005); Bangladesh (Disposición Legislativa núm. 50 sobre el Derecho a la Información, 2008); Chile (Ley sobre Acceso a la Información Pública, 2009); China (Normativa de la República Popular China sobre Información Pública de la Administración, 2007); Chipre (Ley de Acceso a la Información del Sector Público (Ley núm. 184 (I)/2017)); Ecuador (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2004); El Salvador (Ley de Acceso a la Información Pública, 2011); Eslovenia (Ley de Acceso a la Información Pública, 2003); India (Ley de Derecho a la Información, 2005); Irán (República Islámica del) (Ley de Difusión de la Información y de Libre Acceso a Ella, 2008); Jamaica (Ley de Acceso a la Información, 2002); Liberia (Ley de Libertad de Información, 2010); Maldivas (Ley de Derecho a la Información, 2014); Pakistán (Disposición Legislativa sobre la Libertad de Información, 2002); República Dominicana (Ley General de Libre Acceso a la Información Pública (Ley núm. 200-04, 2004)); República Unida de Tanzania (Ley de Acceso a la Información, 2016); Rwanda (Ley de Acceso a la Información (Ley 04/2013)); Sri Lanka (Ley de Derecho a la Información (Ley núm. 12, 2016); Sudáfrica (Ley de Promoción del Acceso a la Información, 2000); Turquía (Ley de Libertad de Información, 2003); Uganda (Ley de Acceso a la Información, 2011); y Zimbabue (Ley de Acceso a la Información y Protección de la Intimidad, 2002). Muchos de esos países también han facilitado documentos presupuestarios clave, garantizando así que el acceso a la información pueda conducir a una participación ciudadana efectiva. El índice de presupuesto abierto publicado por la International Budget Partnership en su estudio sobre el presupuesto abierto, de 2017, enumera los siguientes países entre los que proporcionan información presupuestaria sustancial, con puntuaciones superiores a 61 sobre 100: Alemania, Eslovenia, República Dominicana y Sudáfrica.

F. Empoderamiento mediante la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales

54. Una de las características singulares de los derechos económicos, sociales y culturales es su capacidad de empoderar a las personas a través de vías legales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó que todos los derechos incluidos en el Pacto poseían por lo menos algunas dimensiones significativas de justiciabilidad²⁶ y que “las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los Gobiernos”²⁷.

55. En *People’s Union for Civil Liberties v. Union of India and others*, el Tribunal Supremo de la India examinó solicitudes sobre el número de muertes ocasionadas por inanición, a pesar de un exceso de cereales en las reservas del Gobierno para las épocas oficiales de hambruna. El Tribunal determinó que el derecho a la vida, consagrado en el artículo 21 de la Constitución, se había visto amenazado por el fracaso de los programas alimentarios. El Tribunal ordenó que se aplicara el código de hambruna, que los almacenes estatales suministraran grano a un precio fijo a las familias que vivían por debajo del umbral de la pobreza, que se concedieran gratuitamente tarjetas de racionamiento para el grano a todas las personas que no tuvieran medios de subsistencia, que se realizaran campañas publicitarias y que los gobiernos de los estados pusieran progresivamente en práctica planes de almuerzo en las escuelas. La causa tuvo una repercusión considerable: abrió un foro de debate sobre cuestiones más amplias relativas a la inanición y la desnutrición en la India, movilizó a movimientos más amplios en favor del derecho a la alimentación, impulsó la acción del Gobierno y estableció mecanismos de rendición de cuentas en los planos regional y nacional²⁸.

56. En Sudáfrica, la política del Gobierno restringió la capacidad de los médicos de los hospitales y ambulatorios públicos distintos de los destinados a investigación y formación de recetar medicamentos para reducir la transmisión de madre a hijo del VIH, incluso cuando estaba médicamente indicado y había instalaciones adecuadas para realizar pruebas y orientar a las embarazadas. En la causa *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign*, de 2002, el Tribunal Constitucional consideró que esa política no respetaba el derecho de todos a tener acceso a servicios de atención de la salud con arreglo a la Constitución. El Tribunal ordenó al Gobierno que revisara su política sobre el acceso a los tratamientos del VIH/sida, con miras a que los hospitales y ambulatorios pudieran disponer también de nevirapina, medicamento antirretroviral para las mujeres embarazadas seropositivas que podía evitar decenas de miles de infecciones y muertes innecesarias; y que tomara medidas razonables para hacer extensivos los servicios de pruebas y asesoramiento a todo el sector de la salud pública²⁹.

57. Como medida positiva hacia el reconocimiento y la protección de los derechos de las mujeres seropositivas en África, en 2014 el Tribunal Supremo de Namibia confirmó el fallo del Tribunal Superior de que el personal médico de los hospitales públicos había vulnerado los derechos de tres mujeres seropositivas cuando las había esterilizado sin su consentimiento. La esterilización forzada y bajo coacción es un problema común en muchos países. Las mujeres que han sido esterilizadas por la fuerza a menudo son estigmatizadas y se enfrentan al desprecio público durante toda su vida. Aunque el Tribunal no encontró pruebas suficientes para determinar que las mujeres habían sido esterilizadas debido a su condición de seropositivas, sí determinó que las mujeres habían demostrado que no habían otorgado debidamente su consentimiento a ser esterilizadas. El Tribunal subrayó a continuación que la autonomía individual y la voluntad propia eran los principios primordiales hacia los que debía avanzar la jurisprudencia en ese ámbito del derecho y

²⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 9 (1998) sobre la aplicación interna del Pacto, párr. 10.

²⁷ *Ibid.*, párr. 2.

²⁸ ACNUDH, *Who will be accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda*, pág. 40.

²⁹ Véase también ACNUDH, *Preguntas frecuentes sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, pág. 40.

declaró que el paciente tenía la última palabra para decidir si debía someterse o no a un procedimiento médico voluntario³⁰.

G. Papel de las instituciones nacionales de derechos humanos

58. Las instituciones nacionales de derechos humanos desempeñan un papel fundamental a los efectos de empoderar a las personas en lo que respecta al ejercicio efectivo de sus derechos económicos, sociales y culturales mediante la sensibilización, la vigilancia de la aplicación y el asesoramiento técnico, el fomento de la capacidad y las vías de recurso y reparación. Como destacó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, este potencial todavía no se ha aprovechado plenamente, ya que muchas de esas instituciones carecen del mandato o la capacidad de hacerlo u otorgan una baja prioridad a esos derechos³¹.

59. Un número cada vez mayor de instituciones nacionales de derechos humanos participa activamente en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En la Declaración de Mérida sobre el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en la aplicación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la 12ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos, las instituciones nacionales de derechos humanos se comprometieron a colaborar en el fomento de la capacidad mutua y el intercambio de experiencias para contribuir a un enfoque basado en los derechos humanos en la aplicación de la Agenda 2030.

60. Varias instituciones nacionales de derechos humanos han estado desarrollando activamente sinergias entre la supervisión de la observancia de los derechos humanos y la consecución nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, en la Argentina, el Defensor del Pueblo está desempeñando un papel singular al vincular la protección de los derechos humanos y la consecución efectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en colaboración con la sociedad civil, las universidades, las empresas y los organismos públicos. Desde julio de 2017, la Oficina del Defensor del Pueblo ha iniciado 57 investigaciones vinculadas expresamente con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ha identificado cuestiones que figuran tanto en las recomendaciones formuladas durante el examen periódico universal como en los Objetivos de Desarrollo Sostenible a fin de fortalecer las sinergias al abordarlas. Otras instituciones nacionales de derechos humanos han llevado a cabo procesos similares de identificación³².

H. Función del espacio cívico

61. La Agenda 2030 es “una Agenda del pueblo, por el pueblo y para el pueblo” (párr. 52), y la sociedad civil desempeña un papel fundamental en la defensa de los tres pilares de la Carta de las Naciones Unidas: la paz y la seguridad; el desarrollo; y los derechos humanos. Sin embargo, para que la sociedad civil pueda contribuir de manera significativa a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es esencial contar con un entorno propicio en el que pueda actuar libremente. Varias instituciones nacionales de derechos humanos han expresado su preocupación por la creciente tendencia mundial a que los Gobiernos aprueben leyes y políticas restrictivas que han contribuido a reducir el espacio de la sociedad civil. Esto, a su vez, ha obstaculizado una participación más sistemática de la sociedad civil y de las instituciones nacionales de derechos humanos en todas las etapas de los procesos de puesta en práctica y seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible³³.

³⁰ *Government of the Republic of Namibia v. L.M. and others*, causa núm. SA 49/2012, [2014] NASC 19, párrs. 105 y 106.

³¹ Observación general núm. 10 (1998) sobre la función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 3.

³² Véase Nadja Filskov, *National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals* (Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, 2017).

³³ Véase Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, “Protecting and enlarging the space for public debates and participation of all civil society actors for the implementation of the SDGs and human rights”, documento de antecedentes, 2016.

62. El desarrollo sostenible solo puede tener éxito si se celebran debates públicos francos y libres sobre las actividades de aplicación, seguimiento y supervisión de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible, en los que participen todas las partes interesadas pertinentes —los Gobiernos, el sector privado, las instituciones nacionales de derechos humanos y la sociedad civil en general—, a fin de delimitar las soluciones adecuadas para alcanzar los Objetivos en los planos nacional y local. Para ello se requieren medidas eficaces para proteger y supervisar el espacio cívico y garantizar una gobernanza responsable, participativa y transparente a todos los niveles, como parte del compromiso del Objetivo 16.

IV. Conclusiones y recomendaciones

63. El empoderamiento de las personas y la garantía de la igualdad y la inclusión son elementos fundamentales de un enfoque del desarrollo sostenible basado en los derechos humanos. El marco normativo de los derechos económicos, sociales y culturales y otros derechos humanos conexos sirve de orientación para que los Estados y otros interesados pongan en práctica los Objetivos de Desarrollo Sostenible de una manera más eficaz e inclusiva.

64. En el presente informe se destacan una serie de medidas que los Estados Miembros y otros interesados pueden adoptar para empoderar a las personas y garantizar la igualdad y la inclusión en la aplicación de la Agenda 2030. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

- a) Utilizar las normas internacionales de derechos humanos y el análisis y las recomendaciones de los mecanismos de derechos humanos para identificar a las personas que se están quedando atrás, marginadas o discriminadas en el contexto de cada país, y las causas fundamentales, así como las medidas necesarias para combatir la discriminación y las desigualdades;
- b) Fortalecer la capacidad de reunión y análisis de datos desglosados, en la medida de lo posible, por motivos de discriminación prohibidos;
- c) Promover el uso de indicadores de derechos humanos y un enfoque basado en los derechos humanos para la reunión y el desglose de datos;
- d) Hacer frente a las causas fundamentales de la marginación y la exclusión, lo que requiere ocuparse de las desigualdades tanto de hecho como de derecho;
- e) Hacer frente a las múltiples causas y tipos de desigualdades en la sociedad, lo que incluye luchar contra la desigualdad política, la desigualdad social y medioambiental y la discriminación;
- f) Garantizar la participación libre, activa y significativa de todos los interesados, en particular los más marginados y los que corren el riesgo de quedar atrás, en relación con la aplicación de las medidas de política y de otro tipo para poner en práctica la Agenda 2030 y garantizar así la rendición de cuentas y vías de recurso y reparación para todos;
- g) Seguir fortaleciendo el papel y la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos para supervisar el espacio cívico y contribuir a la consecución nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- h) Desarrollar una cultura de derechos humanos que pueda ayudar a construir sociedades caracterizadas por la dignidad, la igualdad, la inclusión, el respeto del estado de derecho, la integridad y la diversidad.