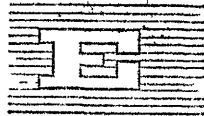


NACIONES UNIDAS  
CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
GENERAL

E/CN.4/1984/12  
12 de enero de 1984

ESPAÑOL  
Original: FRANCÉS/INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS  
40º período de sesiones  
Tema 8 del programa provisional

CUESTION DE PONER EN PRACTICA, EN TODOS LOS PAISES, LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES QUE FIGURAN EN LA DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EN EL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Y ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS ESPECIALES CON QUE SE ENFRENTAN LOS PAISES EN DESARROLLO EN SUS ESFUERZOS PARA LA REALIZACION DE ESTOS DERECHOS HUMANOS, CON INCLUSION DE:

- a) LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON EL DERECHO A DISFRUTAR DE UN NIVEL DE VIDA ADECUADO; EL DERECHO AL DESARROLLO;
- b) LOS EFECTOS QUE EL INJUSTO ORDEN ECONOMICO INTERNACIONAL ACTUAL TIENE SOBRE LAS ECONOMIAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO, Y EL OBSTACULO QUE ELLO REPRESENTA PARA LA APLICACION DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS LIBERTADES FUNDAMENTALES;
- c) EL DERECHO DE PARTICIPACION POPULAR EN SUS DIVERSAS FORMAS COMO FACTOR IMPORTANTE DEL DESARROLLO Y LA REALIZACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

Informe sobre el derecho a la participación popular en sus diversas formas como factor importante de la plena realización de todos los derechos humanos

Informe preliminar del Secretario General

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1 - 5	1
II. RESUMEN DE LAS OPINIONES DE LOS ESTADOS ACERCA DEL ESTUDIO .....	6 - 16	2
III. DESCRIPCION GENERAL DE LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS ORGANOS EN LA ESFERA DE LA PARTICIPACION POPULAR .....	17 - 52	5
IV. BOSQUEJO PROVISIONAL DEL ESTUDIO FINAL .....	53 - 63	14
<u>Anexo</u> Resumen de los comentarios recibidos de los gobiernos en respuesta a la resolución 1983/31 del Consejo Económico y Social		

## I. INTRODUCCION

### A. Mandato

1. En su resolución 1983/14, de 22 de febrero de 1983, la Comisión de Derechos Humanos tomó nota con reconocimiento del informe relativo al Seminario internacional sobre la participación popular, celebrado en Ljubljana, Yugoslavia, del 17 al 25 de mayo de 1982 (A/37/442) y recomendó al Consejo Económico y Social un proyecto de resolución, que el Consejo aprobó posteriormente como resolución 1983/31, de 27 de mayo de 1983. Este informe preliminar se presenta de conformidad con esa resolución, en la que el Consejo pidió al Secretario General que emprendiera un amplio estudio analítico sobre el derecho a la participación popular en sus diversas formas como factor importante de la plena realización de todos los derechos humanos, y que presentara un estudio preliminar a la Comisión de Derechos Humanos en su 40º período de sesiones y un estudio definitivo en su 41º período de sesiones. El Consejo pidió además al Secretario General que, en la preparación del estudio, tuviera en cuenta la labor sobre el concepto y la práctica de la participación popular que habían llevado a cabo los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, los organismos especializados y otros órganos, así como las opiniones expresadas en el 39º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos y los puntos de vista que expongan los gobiernos, entre otras cosas, sobre las experiencias nacionales pertinentes, en respuesta a la resolución 37/55 de la Asamblea General y la resolución 1983/31 del Consejo.

2. Cabe recordar que en su resolución 37/55, de 3 de diciembre de 1982, la Asamblea General tomó nota con reconocimiento del informe relativo al Seminario internacional sobre la participación popular (A/37/442), invitó a los Estados Miembros a que tomaran en consideración las recomendaciones del Seminario en sus políticas y programas de desarrollo, teniendo en cuenta sus condiciones económicas y sociales especiales, instó a los órganos y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a que promovieran, según procediera, la participación popular en la ejecución de sus programas en la medida y la forma apropiada al carácter de sus actividades; y pidió al Secretario General que transmitiera el informe del Seminario a los Estados Miembros y los órganos pertinentes de las Naciones Unidas para su examen. La Asamblea pidió asimismo a la Comisión de Derechos Humanos que examinara en su 39º período de sesiones la cuestión de la participación popular en sus diversas formas como factor importante del desarrollo y la realización de los derechos humanos, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los resultados de las deliberaciones del Seminario, que figuraban en el informe del Secretario General, y que presentara a la Asamblea General, por conducto del Consejo Económico y Social, las sugerencias que convinieran para la realización más completa de los derechos humanos; y pidió al Secretario General que preparara un informe amplio sobre los progresos alcanzados en la aplicación de la resolución, teniendo en cuenta las sugerencias formuladas en la Comisión de Derechos Humanos, y que presentara su informe a la Asamblea General en su trigésimo octavo período de sesiones. El informe pedido al Secretario General en la resolución 37/55 figura en los documentos A/38/338 y Add.1 a 4.

## B. Fuentes de información

3. De conformidad con la resolución 1983/31 del Consejo Económico y Social, el Secretario General, en una nota verbal de 25 de agosto de 1983, pidió a todos los Estados Miembros que presentaran observaciones y comentarios acerca de la resolución 1983/31 del Consejo. En este sentido, el Secretario General indicó que toda información que los Estados le presentaran en relación con la resolución 37/55<sup>1</sup> de la Asamblea General sería tenida en cuenta automáticamente en la preparación del estudio, sin que fuera necesario que se remitiera de nuevo en respuesta a la nota verbal del 25 de agosto de 1983. El 3 de agosto de 1983 el Subsecretario General del Centro de Derechos Humanos envió una carta análoga a los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, organismos especializados y otros organismos.

4. Al 20 de diciembre de 1983 se habían recibido, de conformidad con la resolución 1983/31 del Consejo, las siguientes respuestas sustantivas, que se resumen en el presente estudio preliminar:

a) De Gobiernos:

Finlandia, Países Bajos, Santa Sede y Yugoslavia;

b) De los órganos pertinentes de las Naciones Unidas, organismos especializados y otros organismos:

Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas; Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat); Comisión de las Comunidades Europeas; Comisión Económica para América Latina; Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola; Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; Organización de los Estados Americanos; Organización Mundial de la Salud y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

5. Además de estas respuestas, las principales fuentes de información utilizadas en la elaboración del presente informe preliminar son los estudios preparados por o para diversos órganos de las Naciones Unidas, los estudios de organizaciones intergubernamentales regionales y las obras de especialistas reconocidos en esta esfera. El informe final será presentado a la Comisión de Derechos Humanos en su 41º período de sesiones.

## II. RESUMEN DE LAS OPINIONES DE LOS ESTADOS ACERCA DEL ESTUDIO

6. El análisis siguiente es un breve resumen de las opiniones expresadas en los debates sobre el tema de la participación popular en el trigésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General y en el 39º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, así como en los comentarios y observaciones remitidos por los Gobiernos al Secretario General de conformidad con la resolución 37/55 1/ de

---

1/ Estas respuestas han sido reproducidas en los documentos A/38/338 y Add.1 a 4. Los miembros de la Comisión tendrán a su disposición ejemplares de estos documentos para el examen del presente informe.

la Asamblea General y la resolución 1983/31<sup>2/</sup> del Consejo Económico y Social. En el análisis se tienen también en cuenta las conclusiones adoptadas por el Seminario internacional sobre la participación popular (A/47/442).

1. La teoría y la práctica de la participación popular

7. Una de las conclusiones principales derivadas del Seminario internacional sobre la participación popular (en adelante denominado "El Seminario"), y reafirmada en las respuestas de los Estados, fue que prácticamente todos los países están dedicados, por lo menos en principio, a la promoción de la participación popular en el proceso de desarrollo. En muchos casos se han iniciado programas específicos en relación con sectores o grupos de población particulares (A/37/442, párr. 58). Asimismo, se ha reconocido ampliamente la importancia de la participación popular como medio de promover la realización de todos los derechos humanos 3/.

8. Sin embargo, no existe una definición reconocida universalmente del concepto de participación popular. Se ha dicho que la diversidad de las necesidades, las experiencias, las tendencias y las condiciones históricas que prevalecen en los diversos países explican la dificultad de lograr una definición convenida (E/CN.4/1983/SR.18, párr. 22). Sin embargo, la experiencia de distintos países en la promoción de la participación popular puede arrojar considerable luz sobre las condiciones necesarias para su disfrute efectivo (E/CN.4/1983/SR.17, párrs. 68 y 69; y A/38/338 y Add.1 a 4 passim). También se ha recalcado que cada Estado tiene derecho a elegir las instituciones y políticas de participación popular mejor adaptadas a las condiciones que reinan en su país y a su dinámica sociopolítica (E/CN.4/1983/SR.18, párr. 20) y que la imposición de modelos extranjeros de participación es contraproducente (E/CN.4/1983/SR.17, párr. 45).

9. En general, se ha dicho que la participación popular asume formas muy distintas en las diferentes sociedades, que van desde una estrategia de movilización de los recursos humanos nacionales en beneficio del desarrollo a una modalidad de transferencia de poder al pueblo para permitir su participación en las decisiones relacionadas con los asuntos vinculados a su bienestar y a su función en la sociedad (E/CN.4/1983/SR.18, párr. 22). Entre las medidas que se pueden utilizar para promover la participación popular se han mencionado, entre otras, la adaptación de los procedimientos jurídicos y judiciales, la creación de cooperativas y sindicatos, la reestructuración de las actuales instituciones socioeconómicas y políticas y de la administración pública, la promoción de la autosuficiencia individual y colectiva, la creación de asociaciones de carácter voluntario y de órganos asesores especializados, y la preparación de estudios comparativos e intercambios de experiencia (A/37/442). Durante los debates celebrados en el 39º período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos se señaló que la participación popular concernía a la formulación de políticas de desarrollo, los procesos de adopción de decisiones en general y la aplicación y ejecución de programas de desarrollo, así como a la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo (E/CN.4/1983/SR.17 a 20).

---

<sup>2/</sup> Las observaciones enviadas por los Gobiernos en respuesta a la resolución 1983/31 del Consejo Económico y Social se resumen en el anexo I al presente estudio.

<sup>3/</sup> A/38/338, párr. 5; A/C.3/37/SR.28, párr. 60.

10. En las observaciones enviadas al Secretario General, los Estados han subrayado que, entre otras cosas, convendría: descentralizar el proceso de adopción de decisiones (A/38/338, párr. 14 y E/CN.4/1982/12, anexo, párr. 21); reforzar la función de las autoridades locales (A/38/338/Add.1, párr. 25); asegurar que se respete el derecho a la libre determinación (A/38/338/Add.2, pág. 2); promover el gobierno autónomo local 4/; los principios de la "autogestión" socialista 5/; y la consulta con organismos no gubernamentales de todo tipo y su participación en la preparación de leyes y reglamentos y la planificación de las actividades de desarrollo en general 6/.

## 2. Relación entre la participación popular y el respeto de los derechos humanos

11. En los debates celebrados en el 59.º periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos se dijo que la participación popular era un factor fundamental para el goce de la mayoría de los derechos enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (E/CN.4/1983/SR.17, párr. 50). En las respuestas enviadas por los gobiernos se han mencionado diversas disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en particular, el párrafo 3) del artículo 21, en el que se dice que: "la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público", así como disposiciones análogas contenidas en las constituciones y la legislación fundamental de los países.

12. Al subrayar el vínculo que existe entre la participación popular y el disfrute de los derechos civiles y políticos se ha dicho que no puede haber una auténtica participación sin libertad de expresión y que el desarrollo sufrirá demoras si no se ofrecen las condiciones de libertad de expresión, innovación, cooperación voluntaria y asociación autónoma (A/C.3/37/SR.28, párr. 60). La libertad de expresión y de información y el derecho a intervenir en la gestión de los asuntos públicos son también elementos importantes para el efectivo disfrute de la participación popular (E/CN.4/1983/SR.18, párr. 37 y E/CN.4/1983/SR.20, párr. 61). También se ha subrayado el derecho de los pobres a organizarse a fin de proteger y promover sus propios intereses (E/CN.4/1983/SR.17, párrs. 77 y 78). Se ha dicho asimismo que donde no se respete la voluntad del pueblo como base de la autoridad del poder público, el progreso social se mantendrá restringido a pesar de todas las aportaciones de ideologías y de recursos financieros (A/C.3/37/SR.28, párr. 45).

13. Análogamente, muchos Estados han subrayado el vínculo entre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y la participación popular en los procesos pertinentes de adopción y ejecución de decisiones. En algunos países, las políticas y programas de desarrollo rural están destinados a incrementar la función de participación de la población mediante el fomento de asociaciones de productores, cooperativas y organizaciones de agricultores (A/38/338/Add.1, párr. 40 y A/38/338/Add.2, pág. 19). Esas organizaciones pueden facilitar la movilización de los recursos locales, la expresión de las necesidades de la población y la coordinación de las actividades de desarrollo (A/38/338, párrs. 21 a 24) y promover al mismo tiempo la autoayuda

---

4/ A/38/338/Add.2, párr. 4; y la respuesta de Yugoslavia de 30 de noviembre de 1983, pág. 3.

5/ E/CN.4/1984/12, anexo, párrs. 34 a 45.

6/ A/38/338, párrs. 9 a 12; A/38/338/Add.1, párrs. 8 a 10 y 12 a 20; A/38/338/Add.2, pág. 16; A/38/338/Add.3, párrs. 5 y 6; y E/CN.4/1984/12, anexo, párrs. 15 a 20.

entre las poblaciones y alentar a la población a resolver sus propios problemas (A/38/338/Add.1, párr. 48). Se ha dicho que la promoción del derecho a la salud exige información y educación sanitaria para la población, la organización de servicios de atención primaria de la salud accesibles a la población y la creación de centros sanitarios de carácter preventivo (A/38/338/Add.2, págs. 13 a 15). También se ha dicho que será más fácil llegar a los grupos sociales menos privilegiados mediante la creación de comités y organizaciones voluntarias locales para la salud (A/38/338/Add.1, párrs. 65 y 66).

14. La importancia de la participación de los trabajadores en la administración ha sido subrayada por diversos gobiernos <sup>7/</sup>. Sin embargo, también se ha expresado la opinión de que hasta la fecha ha habido una concentración indebida en esta cuestión en el contexto de los debates sobre la participación popular (E/CN.4/1984/12, anexo, párrs. 1 y 2).

### 3. La participación popular como derecho humano

15. En la Proclamación de Teherán se dice que "es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada individuo... el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país" <sup>8/</sup>. En su resolución 1983/31 en la que pidió que se preparase el presente estudio, el Consejo Económico y Social menciona "el derecho a la participación popular". Sin embargo, cuando se aprobó esa resolución, se expresó también la opinión de que ese derecho no había sido establecido todavía y que, por lo tanto, esa formulación era prematura y perjudicial (E/1983/SR.15).

16. Según otra opinión, el derecho a la participación es un derecho humano, algunos de cuyos aspectos están ya reflejados en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, según esta opinión, no se puede formular totalmente este derecho por deducción de las normas actuales de derecho positivo y se requieren, pues, nuevos análisis (E/CN.4/1984/12, anexo, párrs. 59 y 50). También se ha dicho que, en vista de la amplitud y complejidad del concepto de la participación popular, los estudios futuros deberían centrarse en temas más estrechamente definidos que puedan ser estudiados a fondo (A/38/338/Add.1, párr. 52).

### III. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA LABOR DE LAS NACIONES UNIDAS Y OTROS ORGANOS EN LA ESFERA DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR

17. Para que en el estudio final se considere plenamente la labor pertinente de otros órganos de las Naciones Unidas, sin que al mismo tiempo se duplique de manera indebida esa labor, el Consejo Económico y Social pidió al Secretario General en su resolución 1983/31 que tuviera en cuenta entre otras cosas "la labor sobre el concepto y la práctica de la participación popular que han llevado a cabo los órganos pertinentes de

---

<sup>7/</sup> A/38/338/Add.1, párr. 51; A/38/338/Add.2, págs. 3 a 13; A/38/338/Add.3, párr. 5; y A/38/338/Add.4, párrs. 7 a 9.

<sup>8/</sup> Derechos humanos: recopilación de instrumentos internacionales (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.78.XIV.2), pág. 19, párr. 5.

las Naciones Unidas, los organismos especializados y otros órganos". En este sentido se pueden mencionar los comentarios enviados por dichos órganos de conformidad con la resolución 37/55 de la Asamblea General, que han sido reproducidos en los documentos A/38/338 y Add.1 y 2.

18. Además, el Secretario General ha recibido también observaciones de las Naciones Unidas y otros órganos en relación con el presente estudio. Los textos de esos comentarios figuran en los archivos de la Secretaría y pueden ser consultados previa solicitud. A continuación se reproduce un resumen de las respuestas.

A. Comentarios recibidos de fuentes de las Naciones Unidas

CENTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y ASUNTOS HUMANITARIOS

[Original: inglés]

[26 de septiembre de 1983]

19. En su respuesta, el Centro envió un documento de la Secretaría titulado "Participación comunitaria en la planificación social urbana", que había sido preparado por un Grupo de Expertos en una Reunión sobre participación popular en la planificación local para la integración social en las zonas urbanas, celebrada en Viena del 7 al 11 de noviembre de 1983.

COMISION ECONOMICA Y SOCIAL PARA ASIA Y EL PACIFICO

[Original: inglés]

[22 de agosto de 1983]

20. En su respuesta, la Comisión envió una serie de documentos que había preparado acerca del concepto y la práctica de la participación popular.

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

[Original: inglés]

[25 de octubre de 1983]

21. En su respuesta, la Comisión mencionó la información que había facilitado anteriormente al Secretario General de conformidad con la resolución 37/55 de la Asamblea General (reproducida en el documento A/38/338, párrs. 36 a 40) y envió también varios estudios que había realizado sobre determinados países.



CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

[Original: inglés]

[31 de octubre de 1983]

22. El derecho de las personas a participar directamente en la elaboración de las políticas y programas que afectan sus vidas fue reconocido expresamente en Hábitat: Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, celebrada en Vancouver, Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976. La Declaración que aprobó la Conferencia al término de sus debates contiene el principio siguiente:

"Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar, individual y colectivamente, en la elaboración y aplicación de las políticas y programas de sus asentamientos humanos." (Párrafo 13 de los principios generales.)

En el Plan de acción adjunto a la Declaración figura la recomendación siguiente:

"La participación popular debería ser un elemento indispensable en los asentamientos humanos, especialmente en la planificación de estrategias y en su formulación, aplicación y gestión; debería influir en todos los niveles del Gobierno, en el proceso de adopción de decisiones tendientes a promover el crecimiento político, social y económico de los asentamientos humanos." (Recomendación E.1.)

23. Por consiguiente, la promoción de la participación pública en los programas de desarrollo y mejora de los asentamientos humanos es una de las preocupaciones prioritarias del CNUAH.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ACTIVIDADES EN  
MATERIA DE POBLACION

[Original: inglés]

[28 de octubre de 1983]

24. En todos los sectores y tipos de actividades abordados en el Plan de Acción Mundial sobre Población 9/ se asigna un lugar destacado al concepto de la participación popular.

25. En el párrafo 71 del Plan de Acción Mundial sobre Población se expone muy sucintamente la función integral que corresponde a la participación popular en el éxito de las políticas relacionadas con la población y el desarrollo, en lo que respecta a las actividades operacionales del FNUAP:

"A fin de alcanzar los objetivos de este Plan de Acción en materia de población, y de poner debidamente en práctica sus recomendaciones de política, es preciso adoptar medidas para fomentar el conocimiento de las relaciones y los problemas pertinentes, para ayudar al desarrollo de políticas demográficas y para lograr la cooperación y la participación de todos los interesados en la formulación y ejecución de esas políticas."

---

9/ Informe de la Conferencia Mundial de Población de las Naciones Unidas, 1974  
(publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.75.XIII.3), capítulo

Participación popular y programas de planificación de la familia

26. En la medida en que los programas de planificación de la familia se ocupan de las decisiones de individuos y parejas en relación con la fertilidad, el FNUAP reconoce que la participación popular es un aspecto indispensable de tales programas. No solamente se trata de conseguir la participación de los particulares y de la comunidad en la formulación y ejecución de los programas de planificación familiar como un fin en sí, sino como un componente importante de los aspectos de derechos humanos de la planificación de la familia y, asimismo, como un ingrediente vital para el éxito de los programas.

Participación popular en la información, educación y comunicación en materia de población

27. Si se quiere que las personas adopten por sí mismas decisiones racionales acerca de la población y el desarrollo, es indispensable que dispongan de información exacta, oportuna y asimilable acerca de las alternativas disponibles. El apoyo prestado por el FNUAP a las actividades de educación y comunicación en materia de población está dirigido precisamente a ofrecer una base sólida para poder elegir entre las distintas alternativas.

La participación popular y la función y condición de la mujer en las actividades de población y desarrollo

28. La mayor parte de las actividades en materia de población que reciben apoyo del FNUAP afectan a la mujer y pueden también beneficiarla si se les presta la debida atención. Sin embargo, para aumentar al máximo estos beneficios se requieren esfuerzos y preparativos concretos a fin de asegurar la participación e integración de la mujer en todos los planos y fases del desarrollo y la ejecución de proyectos.

29. En diciembre de 1976, el FNUAP publicó directrices para el desarrollo de programas, la formulación, aplicación y evaluación de proyectos para las mujeres, la población y el desarrollo. Su finalidad consistía en "asegurar que las mujeres no sean simplemente receptoras de servicios sino que, además, participen activamente en la labor en materia de población y que se tengan plenamente en cuenta sus necesidades especiales cuando se elaboren, ejecuten y evalúen todos los programas y proyectos del FNUAP".

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA

[Original: inglés]

[24 de octubre de 1987]

30. En su respuesta, el UNICEF envió un ejemplar de un documento titulado "Participación popular de hombres y mujeres en pro de la infancia" y un ejemplar de un número de la publicación Assignment Children (Nº 59/60, 1982) dedicado a "Participación comunitaria: cuestiones actuales y lecciones aprendidas".

B. Comentarios enviados por organismos del sistema de las Naciones Unidas

FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA

[Original: inglés]

[9 de septiembre de 1983]

Introducción

31. La Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, celebrada en Roma en julio de 1979, señaló que las estrategias de desarrollo rural sólo pueden realizar plenamente su potencial mediante la motivación, la participación activa y la organización a nivel popular de la población rural, con especial hincapié en los menos favorecidos, para conceptualizar y elaborar políticas y programas, y para crear instituciones administrativas, sociales y económicas, inclusive cooperativas y otras formas de organizaciones voluntarias a fin de aplicar y evaluar esas políticas y programas.

32. El FIDA, en cuanto institución de financiación del sistema de las Naciones Unidas, facilita a los países en desarrollo créditos a largo plazo en condiciones favorables para proyectos de agricultura y desarrollo rural. Sus objetivos son incrementar la producción de alimentos, mejorar la nutrición y reducir la pobreza rural en los países miembros en desarrollo de bajos ingresos.

33. Las políticas y criterios del FIDA en materia de préstamos exigen que sus proyectos estén elaborados de forma tal que contribuyan al máximo al logro de estos objetivos, al tiempo que produzcan beneficios proporcionalmente mayores a los sectores más pobres de la población, a saber, los pequeños agricultores y los agricultores sin tierras. A tal efecto, el FIDA atribuye gran importancia a la intervención y la participación efectiva de los sectores pobres rurales, que es fundamental para la evolución y el éxito del desarrollo agrícola y rural orientado a los pobres. La participación efectiva supone una participación activa en el proceso de adopción de decisiones acerca de la identificación, la formulación, la aplicación, la vigilancia y la evaluación del proyecto y, sobre todo, la distribución de beneficios.

Objetivos de la participación en el desarrollo

34. El FIDA, en sus políticas, programas y proyectos, tiene plena conciencia de la importancia de la participación popular en el desarrollo rural. Está profundamente dedicado a promover la participación popular en la adopción de decisiones del proceso de desarrollo, haciendo que los posibles beneficiarios participen en todas las etapas del ciclo de un proyecto y realizando una distribución equitativa de beneficios de los proyectos por él financiados. El FIDA considera la participación popular como un objetivo esencial del desarrollo y, por lo tanto, como un criterio importante para evaluar la repercusión y los beneficios de un proyecto o programa de desarrollo.

### Limitaciones externas e internas

35. En la labor de promoción de la participación es muy importante analizar y comprender las principales limitaciones que inevitablemente dificultarán esa labor. Entre ellas figuran las limitaciones externas, que se deben, entre otras cosas, a la distribución poco equitativa de las tierras, la falta o la insuficiencia de políticas y apoyo financiero del gobierno, y el aislamiento y lejanía relativos de los pobres rurales; limitaciones internas que con frecuencia se deben a dirigentes locales poco adecuados y a la función limitada de las organizaciones locales en el desarrollo rural.

36. Está claro que los beneficios de las actividades de desarrollo van a parar principalmente a quienes tienen un acceso considerable a la tierra y a otros recursos. Cuando ese acceso es muy poco equilibrado, lo que sucede con frecuencia, los grupos de ingresos superiores obtienen la mayor parte de los beneficios, aun cuando se trate de programas destinados a los pobres. Los grupos poco favorecidos no obtienen gran cosa de esos programas e incluso pueden experimentar un empeoramiento de sus condiciones económicas y sociales. Aunque en algunos casos es probable que las mejoras importantes dependan de la adopción de reformas agrarias apropiadas, existe de todas formas un ámbito considerable en la mayoría de los países en desarrollo para elaborar proyectos que beneficien exclusivamente a los pobres.

37. Los obstáculos internos a la participación rural son menos imponentes pero igualmente importantes desde un punto de vista práctico. En la mayoría de los casos estas limitaciones pueden ser eliminadas si se refuerzan los gobiernos locales, se descentralizan diversas instituciones que prestan apoyo y servicios a las actividades de desarrollo, y se concede asistencia especial para ayudar a las instituciones gubernamentales locales a establecer y reforzar programas educacionales y de capacitación para grupos poco favorecidos a fin de mejorar su capacidad para participar en las actividades de desarrollo.

38. En los países en que pueden realizarse reformas agrarias, son especialmente promotoras las oportunidades para promover la participación rural. Por ejemplo, con frecuencia es posible formar organizaciones de las personas a quienes se quiere beneficiar para canalizar créditos e insumos y asegurar que estas organizaciones tengan la oportunidad de movilizar los recursos adicionales necesarios para mejorar y utilizar las tierras adquiridas recientemente.

39. Una meta importante debería ser alentar la formación de organizaciones para prestar servicios económicos, sociales y culturales diversos y para desarrollar la autoconfianza a nivel comunitario. Al mismo tiempo, la oportunidad de participar en la identificación, aplicación y evaluación de los proyectos de desarrollo reforzará por sí misma los deseos de participar de los pobres rurales.

40. El alcance y el carácter de las políticas y las medidas para superar estas limitaciones y promover la participación serán distintos según los países y dependerán principalmente de la situación socioeconómica de cada caso. En los países donde las políticas del gobierno favorecen la evolución de estructuras de participación se mejoran grandemente las posibilidades de iniciativa local. El apoyo y el estímulo para tales iniciativas por parte de organismos de desarrollo exteriores puede ser también muy útil.

Esfuerzos del FIDA para mejorar la participación popular

41. Teniendo debidamente en cuenta sus políticas y criterios de préstamos, el FIDA ha tratado de considerar las actividades que fomentan la participación rural, en particular:

- actividades debidas a iniciativas adoptadas en zonas rurales como respuesta a las necesidades percibidas;
- actividades que indican esfuerzos por parte de los gobiernos con el fin de ayudar a la población rural a organizarse para ejecutar programas para su beneficio social y económico de manera autosuficiente;
- actividades que aseguren a los pobres el acceso al mecanismo de adopción de decisiones e influencia sobre él en la preparación, el diseño, la ejecución, la vigilancia y la evaluación de proyectos.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACION,  
LA CIENCIA Y LA CULTURA

[Original: francés]

[6 de octubre de 1983]

42. En sus diversas recomendaciones y resoluciones la UNESCO ha insistido, por una parte, en la importancia del desarrollo endógeno y, por otra, en la de la participación de las poblaciones en el desarrollo. Además, según los textos normativos de la UNESCO, la participación se considera como una exigencia para la acción del desarrollo en el marco "del derecho al desarrollo integral de todos los seres y grupos humanos, derecho que implica un acceso en plena igualdad a los medios de progreso y de realización colectiva e individual en un clima de respeto por los valores de la civilización y las culturas nacionales y universales" (artículo 3 de la Declaración sobre la raza y los prejuicios raciales).

43. Estas orientaciones se reflejan en las actividades de los distintos sectores del programa comprendidos en las esferas de competencia de la Organización y en particular en materia de educación, de cultura, de comunicación y de las ciencias sociales y sus aplicaciones.

ORGANIZACION MUNDIAL DE LA SALUD

[Original: inglés]

[12 de octubre de 1983]

44. La participación comunitaria o popular en el desarrollo de la salud es un factor clave de la Estrategia Mundial de Salud para Todos en el Año 2000, que está basada en el enfoque de la atención sanitaria básica y que fue adoptada por la Asamblea Mundial de la Salud en 1981.

45. La participación comunitaria en el desarrollo sanitario se entiende como un proceso mediante el cual se establece una asociación entre el gobierno y las comunidades locales para la planificación, aplicación y utilización de las actividades sanitarias a fin de aprovechar la creciente autosuficiencia local y el control social de la infraestructura y la tecnología sanitarias. La participación comunitaria significa que la población que tiene tanto el derecho como el deber de participar en la solución de sus propios problemas de salud, tenga una mayor responsabilidad en la evaluación de sus necesidades sanitarias, movilizandolos recursos locales y sugiriendo nuevas soluciones, así como creando y manteniendo organizaciones locales de apoyo a estos esfuerzos.

46. La creciente autosuficiencia local y el control social de la infraestructura y la tecnología sanitarias son las piedras angulares sobre las que se basa la participación de la comunidad en el desarrollo sanitario. Si bien la principal responsabilidad de la salud de la población incumbe al gobierno, la comunidad debe compartir dicha responsabilidad en un espíritu de autosuficiencia con la coordinación adecuada de las actividades sanitarias de apoyo por parte del gobierno.

47. La mayoría de los programas de la OMS y todas las oficinas regionales hacen hincapié en la participación comunitaria como un aspecto esencial de sus actividades. Mediante la colaboración técnica con los países, esas oficinas apoyan el desarrollo de planes operacionales para la participación comunitaria, la aplicación de estos planes y la evaluación de la participación de la comunidad en la obtención sanitaria básica. A nivel nacional, las actividades están encaminadas a eliminar los obstáculos políticos que impiden hacer de la participación comunitaria un tema de la política de atención sanitaria básica, y a la gradual reorientación de los sistemas sanitarios hacia una atención básica sanitaria basada en la participación de la comunidad. A nivel intermedio del sistema sanitario las actividades tienen por objetivo aumentar la comprensión de la participación comunitaria entre el personal de los servicios sanitarios para apoyar el proceso de adopción de decisiones de base comunitaria y otras actividades comunitarias en los aspectos técnicos. El foco de las actividades de participación comunitaria se sitúa a nivel local, donde se hace hincapié en la motivación y la movilización de la comunidad en su conjunto para evaluar sus necesidades sanitarias, planificar y decidir intervenciones sanitarias, aplicar las actividades de atención sanitaria básica y obtener los beneficios sanitarios de forma equitativa.

48. Desde el punto de vista de las actividades, la OMS:

- recoge y difunde información acerca de modelos y experiencias de participación comunitaria en atención sanitaria básica;
- coopera con los gobiernos en el desarrollo de instituciones permanentes administradas por la comunidad, particularmente para la prestación de servicios en zonas rurales y zonas urbanas pobres;
- promueve el desarrollo de actividades de programas que apoyen el proceso de gestión a nivel comunitario y coopera en tal desarrollo;
- coopera con los países para consolidar instituciones de formación destinadas, entre otras cosas, a trabajadores comunitarios y voluntarios locales;

- desarrolla metodologías para la promoción y aplicación de los mecanismos de participación comunitaria;
- colabora con otros organismos en la promoción de actividades que apoyen el proceso de participación comunitaria.

49. Es de esperar que la promoción mundial de la participación comunitaria contribuya a la preparación de planes nacionales para fomentar esa participación, lo cual, según se piensa, conducirá a una aplicación en gran escala de los mecanismos funcionales de la participación comunitaria en la atención sanitaria básica para un desarrollo sanitario equitativo en los países.

C. Comentarios recibidos de organizaciones intergubernamentales regionales

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

[Original: francés]

[11 de noviembre de 1983]

50. Si bien la realización de los derechos humanos no es la finalidad directa de los tratados por los que se estableció la Comunidad Europea, ésta, mediante sus diversas actividades, especialmente sociales, destinadas a promover el bienestar de la población en general y de ciertas categorías sociales en particular, participa de manera implícita, pero activa, en la protección de los derechos fundamentales. Así, por ejemplo, se han tomado medidas específicas para la protección de los derechos de la mujer; otras medidas tienden a garantizar a los trabajadores migrantes los mismos derechos reconocidos a los trabajadores nacionales.

51. Por su parte, la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, que garantiza el respeto del derecho comunitario, se preocupa también de la protección de los derechos fundamentales.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS

[Original: inglés]

[25 de octubre de 1983]

52. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la OEA, proporciona en su respuesta las partes correspondientes relativas a la participación política en los recientes informes de países que ha preparado.

## IV. BOSQUEJO PROVISIONAL DEL ESTUDIO FINAL

53. El presente capítulo está destinada a proporcionar indicadores sobre algunos de los temas principales que figurarán en el estudio final que debe presentarse a la Comisión de Derechos Humanos en su 41º período de sesiones. Como se trata de un bosquejo preliminar presentado en forma descriptiva no es ni completo ni definitivo. Además de los temas tratados más adelante, el estudio final reflejará también los comentarios y opiniones que los Estados han presentado al Secretario General en relación con el estudio y las observaciones formuladas durante los debates pertinentes en la Comisión de Derechos Humanos y en la Asamblea General. Se propone que el estudio se divida en tres partes.

Parte I. La teoría y la práctica de la participación popular: análisis general

54. El estudio final comenzará con un análisis de las distintas definiciones de la participación popular que han sido expuestas por diversas autoridades nacionales o internacionales y varios autores e intentará deslindar algunos de los elementos principales que parezcan adecuados para su inclusión en toda definición universal de la participación popular. Procede recordar a este respecto, la resolución 1929 (LVIII) del Consejo Económico y Social en la que éste recomendó que se adoptase la participación popular como una medida básica de política. Dicha resolución tiene en cuenta la amplia aplicabilidad de este concepto conforme al sistema político y socioeconómico de cada país.

55. El estudio final prestará debida atención al carácter multidimensional del concepto, el cual requiere que se tomen igualmente en consideración sus dimensiones políticas, económicas, sociales y culturales y jurídicas. El principio de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos quedará así plenamente reflejado en el debate del concepto de la participación popular.

56. Con referencia a la práctica efectiva de la participación popular, en contraposición a sus aspectos teóricos, el estudio final analizará las principales formas de la participación popular establecidas a nivel nacional, teniendo en cuenta las normas o recomendaciones internacionales pertinentes. A este respecto, el estudio se referirá, entre otras cosas, a los comentarios e información recibidos de los gobiernos así como de otras fuentes que describan las actividades en distintos países.

57. En la primera parte del estudio se tomará también debidamente en consideración el lugar que la participación popular ocupa en el proceso de desarrollo. Distintos órganos de las Naciones Unidas han adoptado una amplia gama de declaraciones y resoluciones en las que se reafirma la importancia fundamental de la participación popular en el desarrollo. Actualmente está plenamente aceptado que para que la participación sea eficaz debe practicarse a todos los niveles del proceso de adopción de decisiones y reflejarse en las diversas etapas del proceso de desarrollo, desde el establecimiento de objetivos generales, pasando por la planificación de programas hasta su aplicación y evaluación 10/.

---

10/ Ibid., pág. 8.



Parte II. Relación entre la participación popular y la promoción de los derechos humanos

58. En esta parte del estudio final se concentrará la atención en primer lugar en la relación entre la participación popular y los derechos a la libre determinación y al desarrollo. Se ha prestado ya suficiente atención a los vínculos entre la libre determinación y la participación popular dentro del contexto de la descolonización 11/. Además de los aspectos políticos del derecho a la libre determinación, se considerarán también sus aspectos económicos, sociales y culturales.

59. El vínculo entre el derecho al desarrollo y la participación popular ha sido ya puesto de relieve en los dos informes del Secretario General sobre el derecho al desarrollo 12/. El Grupo de Trabajo de expertos gubernamentales sobre el derecho al desarrollo establecido por la Comisión de Derechos humanos, ha observado también la importancia de la participación popular para el ejercicio eficaz del derecho al desarrollo 13/.

60. También se prestará atención a la relación entre la participación popular y el disfrute de los derechos humanos por algunos grupos tales como minorías y poblaciones indígenas así como por las poblaciones rurales.

61. El estudio final examinará asimismo la relación entre la participación popular y diversos derechos humanos concretos. Por ejemplo, se considerará la importancia de la participación popular en la promoción y facilitación del disfrute de derechos humanos proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos tales como el derecho de opinión y el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de información, el derecho a asociarse libremente y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos. También se llevará a cabo un análisis comparable sobre la importancia de la participación popular en la promoción y facilitación del goce de los derechos proclamados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tales como el derecho al trabajo (incluida la participación de los trabajadores en la gestión), el derecho a un nivel de vida adecuado y sus diversos elementos, el derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural.

Parte III. La participación popular como un derecho humano

62. Las dos partes anteriores del estudio final servirán para demostrar que la plena y permanente realización de todos los derechos humanos debe fundarse en la capacidad del pueblo de participar en la adopción de decisiones que pueden determinar o modificar

---

11/ Aureliu Cristescu, El derecho a la libre determinación: desarrollo histórico y actual sobre la base de los instrumentos de las Naciones Unidas (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.80.XIV.7); y Hector Gros Espiell, El derecho a la libre determinación: aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas (publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.77.XIV.5).

12/ E/CN.4/1334, párrs. 230 a 233 y E/CN.4/1488, párrs. 96 a 109.

13/ E/CN.4/1489, párrs. 28 y 29.

las condiciones de su propia existentes 14/. Sin embargo, al examinar la importancia fundamental de la relación entre la participación popular y la plena realización de todos los derechos humanos, el estudio final examinará también si la participación popular y el derecho a la misma puede considerarse un derecho humano específico. Entre otros asuntos, se prestará también atención a la cuestión de si exista ya un "derecho" a la participación popular; si ese derecho está conceptualmente bien fundado; si puede considerarse que ese derecho empieza a ser reconocido en la comunidad internacional; en caso afirmativo, cuál sería su contenido; y qué lugar ocuparía en el sistema actual de derechos humanos 15/.

63. A fin de examinar éstos y otros temas conexos se prestará atención tanto a las disposiciones pertinentes de la legislación nacional como a las disposiciones de los instrumentos internacionales y regionales aplicables. Basándose en el análisis de estas fuentes, el estudio intentará identificar los principales elementos de la relación entre la participación popular y los derechos humanos.

---

14/ E/CN.4/1488, párr. 98.

15/ Véase con carácter general Peter Jambrek, "Participation as a human right and as a means for exercise of human rights", UNESCO, documento SS-82/WS/54 (diciembre de 1982); y Guy Kouassigan, "Le droit de participation aux affaires publiques" Revue Sénégalaise de droit, diciembre de 1977, Nº 22, párrs. 121 a 126.

Anexo

RESUMEN DE LOS COMENTARIOS RECIBIDOS DE LOS GOBIERNOS  
EN RESPUESTA A LA RESOLUCION 1983/31 DEL CONSEJO  
ECONOMICO Y SOCIAL 1/

FINLANDIA

[Original: inglés]

[26 de octubre de 1983]

1. A juicio del Gobierno de Finlandia, la participación popular es un elemento importante para promover el desarrollo y alcanzar una plena realización de los derechos humanos.

2. El concepto de participación popular se examinó en la Asamblea General sobre la base del informe del seminario internacional celebrado en Ljubljana en 1982 y se trató posteriormente en la Comisión de Derechos Humanos y en el Consejo Económico y Social. Finlandia considera apropiado que el Consejo, en su resolución 1983/31, haya pedido un estudio analítico amplio sobre el concepto extremadamente complejo de la participación popular y reconoce la valiosa labor que se ha emprendido para llegar a una definición amplia y precisa del concepto.

3. Sin embargo, el Gobierno finlandés estima que, hasta ahora, la atención se ha centrado demasiado en la participación de los trabajadores en la gestión económica y, en términos más generales, en su participación en el desarrollo económico y social. En consecuencia, Finlandia desearía que el debate sobre el alcance del concepto de la participación popular se ampliara para incluir también la participación en otras esferas de la sociedad, como la vida política y pública, los medios de información, los sindicatos, las iglesias y otras organizaciones sociales.

SANTA SEDE

[Original: francés]

[3 de noviembre de 1983]

4. La iglesia católica ha enseñado siempre que toda persona, creada a imagen de Dios, debe disfrutar de todos los derechos humanos emanados de su dignidad, que son los derechos personales y sociales.

---

1/ De conformidad con las directrices editoriales hechas suyas por la Asamblea General, las respuestas recibidas no se reproducen in extenso. Las ulteriores respuestas se reproducirán en una adición al presente documento.

5. La Santa Sede reconoce en la participación de cada miembro de la sociedad en la vida pública un derecho que se deriva directamente de su dignidad. El magisterio supremo de la iglesia católica se ha expresado en este sentido en diversas oportunidades.

6. Para limitarse a los dos últimos decenios, cabe recordar en primer término la enseñanza de la encíclica Pacem in terris (11 de abril de 1963): "Es una exigencia de la dignidad personal el que los seres humanos tomen parte activa en la vida pública..." (II: AAS 55 [1963], pág. 278). En la misma encíclica, bajo el título "Deber de tomar parte en la vida pública", el Papa Juan XXIII exhorta a los católicos "... a que participen activamente en la administración pública y cooperen en el fomento de la prosperidad de todo el género humano y de su propia nación" (V: ibid., pág. 296).

7. El Concilio Vaticano II, en la constitución pastoral Gaudium et spes (7 de diciembre de 1965), aplica también este concepto de participación a los nuevos sujetos colectivos emergentes: los pueblos en desarrollo. "Las naciones en vías de desarrollo, como son las independizadas recientemente, desean participar en los bienes de la civilización moderna no sólo en el plano político sino también en el orden económico, y desempeñar libremente su función en el mundo... Por primera vez en la historia, todos los pueblos están convencidos de que los beneficios de la cultura pueden y deben extenderse realmente a todas las naciones" (Nº 9,2).

8. En el magisterio de la iglesia católica, la participación efectiva en todos los niveles de la vida pública y social se funda en el respeto de los derechos humanos. La constitución Gaudium et spes se expresa muy claramente a este respecto: "La garantía de los derechos de la persona es condición necesaria para que los ciudadanos, como individuos o como miembros de asociaciones, puedan participar activamente en la vida y en el gobierno de la cosa pública" (Nº 75, 1). En el mismo documento, los obispos del mundo entero, reunidos en Roma para el Concilio Vaticano II, destacaron la necesidad de encontrar las formas más adecuadas para asegurar esta participación: "Es perfectamente conforme con la naturaleza humana que se constituyan estructuras político-jurídicas que ofrezcan a todos los ciudadanos, sin discriminación alguna y con perfección creciente, posibilidades efectivas de tomar parte libre y activamente en la fijación de los fundamentos jurídicos de la comunidad política, en el gobierno de la cosa pública, en la determinación de los campos de acción y de los límites de las diferentes instituciones y en la elección de los gobernantes (Nº 75, 1).

9. El Papa Pablo VI, después de señalar el peligro de una explosión de violencia cuando se prohíbe a las poblaciones participar en la vida social y política (véase la encíclica Populorum progressio, 26 de marzo de 1967, Nº 31), pone de relieve la aspiración del hombre a la participación en toda la sociedad y en el mundo entero, frente a las injusticias y a los desafíos actuales (véase ibid., Nº<sup>OS</sup> 33 a 42).

10. En su encíclica Redemptor hominis (4 de marzo de 1979), el Santo Padre Juan Pablo II se refiere igualmente al concepto de participación, para insistir en la exigencia de que tal participación esté en las bases del poder del Estado: "El sentido esencial del Estado como comunidad política, consiste en el hecho de que la sociedad y quien la compone, el pueblo, es soberano de su propia suerte. Este

sentido no llega a realizarse, si en vez del ejercicio del poder mediante la participación moral de la sociedad o del pueblo, asistimos a la imposición del poder por parte de un determinado grupo a todos los demás miembros de esta sociedad. Estas cosas son esenciales en nuestra época en que ha crecido enormemente la conciencia social de los hombres y con ella la necesidad de una correcta participación de los ciudadanos en la vida política de la comunidad, teniendo en cuenta las condiciones de cada pueblo y el vigor necesario de la autoridad pública. Estos son pues problemas de primordial importancia desde el punto de vista del progreso del hombre mismo y del desarrollo global de su humanidad" (Nº 17).

11. Desde este punto de vista, la participación del pueblo sólo estará garantizada si las autoridades del Estado se preocupan del bien común y respetan todos los derechos fundamentales de la persona. He aquí como el Papa Juan Pablo II se expresa a este respecto: "La Iglesia ha enseñado siempre el deber de actuar por el bien común y, al hacer esto, ha educado también buenos ciudadanos para cada Estado. Ella, además, ha enseñado siempre que el deber fundamental del poder es la solicitud por el bien común de la sociedad; de aquí derivan sus derechos fundamentales. Precisamente en nombre de estas premisas concernientes al orden ético objetivo, los derechos del poder no pueden ser entendidos de otro modo mas que sobre la base del respeto de los derechos objetivos e inviolables del hombre. El bien común al que la autoridad sirve en el Estado se realiza plenamente sólo cuando todos los ciudadanos están seguros de sus derechos. Sin esto se llega a la destrucción de la sociedad, a la oposición de los ciudadanos a la autoridad, o también a una situación de opresión, de intimidación, de violencia, de terrorismo, de las que nos han dado bastantes ejemplos los totalitarismos de nuestro siglo. Es así como el principio de los derechos del hombre toca profundamente el sector de la justicia social y se convierte en medida para su verificación fundamental en la vida de los organismos políticos" (Redemptor hominis, Nº 17).

12. En resumen, puede decirse que el derecho a la participación se basa en la dignidad del ser humano, que tiene derechos inalienables provenientes de su carácter de persona. Cada persona nace en la sociedad. Esta se forma y existe para sus miembros, los que tienen derecho a participar plenamente en su vida, según las exigencias y sus capacidades. La organización de la sociedad exige que se respeten los derechos de cada persona, la cultura y el bien común. Este respeto alcanza a todos los aspectos de la persona, que es libre y transcendental, al derecho a la vida y a todos los demás derechos inherentes a su dignidad de persona.

#### PAISES BAJOS

[Original: inglés]

[2 de noviembre de 1983]

13. El concepto de participación popular pareciera entrañar, en primer lugar, que todos los miembros de la sociedad tengan posibilidades adecuadas para influir en la dirección de los asuntos públicos. Como se expresa en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público. La Declaración añade que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto.

14. A fin de que sean auténticas, las elecciones deben ofrecer al votante posibilidades reales de elegir. Los votantes deben tener libertad para organizarse en partidos políticos que compitan, de acuerdo con sus propias opiniones y preferencias. Si el Estado utiliza su poder para cerrar el camino al pluralismo político, las instituciones democráticas no pueden cumplir sus verdaderas funciones.

15. La participación popular requiere no sólo libertad de asociación, sino también libertad de información. El gobernado no puede fiscalizar en forma auténtica a su gobierno si no tiene libertad para formarse opiniones y expresarlas. Con demasiada frecuencia se hostiga a las personas, se les despiden de sus empleos, se les priva de su libertad o aún se les da muerte, porque han difundido informaciones e ideas que no satisfacían a quienes detentan el poder público. Donde la libertad de información y de expresión se reprimen, la población no puede participar en forma significativa en los asuntos públicos.

16. La libertad de información comprende la libertad de buscar y recibir informaciones, así como la de difundirlas. El acceso a la información es fundamental para poder influir en la dirección de los asuntos públicos en forma significativa. Es importante saber qué políticas se están examinando, qué planes se están preparando, qué cuestiones tendrán que decidirse y qué argumentos se están empleando para apoyar o rechazar ciertas opciones. En consecuencia, la participación popular presupone un grado justo de apertura del gobierno y de acceso a la información administrativa tanto a nivel nacional como a los niveles regional y local.

17. Las observaciones anteriores sobre la necesidad de la libertad de asociación y la libertad de información no atañen exclusivamente a la participación en el proceso político por medio de órganos representativos de elección. Como generalmente se reconoce, la cuestión de la participación popular debe estimarse en un contexto mucho más amplio. Los partidos políticos y los órganos representativos no son los únicos cauces para tomar parte en los asuntos públicos.

18. Además de la creación de partidos políticos, las personas constituyen asociaciones voluntarias de diversos tipos y tamaños con toda clase de objetivos. Esas asociaciones van desde federaciones laborales y comunidades religiosas a nivel nacional, a grupos de acción local y clubes juveniles vecinales. Pueden constituirse para fomentar los intereses de ciertos sectores de la sociedad, de las cuales son un ejemplo las uniones de campesinos y el movimiento femenino, pero pueden también constituirse para defender causas específicas, como la conservación de la naturaleza o la protección del medio ambiente. Pueden tener una organización rígida, pero pueden también carecer de una estructura formal y estar integradas simplemente por personas que se reúnen en una asamblea o en una manifestación para una cuestión determinada.

19. Las asociaciones voluntarias, consideradas en este sentido amplio, tienen a menudo opiniones especiales sobre cuestiones concretas de política pública. Pueden ser, por ejemplo, opiniones que trasciendan los límites existentes entre los partidos políticos, u opiniones relativas a problemas concretos no comprendidos en los programas de los partidos existentes. Especialmente durante los últimos decenios se ha registrado en los Países Bajos, al igual que otros países, un aumento notable de

la participación en los asuntos públicos por medio de asociaciones voluntarias al margen de los partidos políticos existentes. Tal participación ha adoptado la forma, entre otras, de publicación de folletos y periódicos, envío de cartas a los órganos gubernamentales y representativos y organización de manifestaciones y demostraciones.

20. Actualmente se reconoce cada vez más que esas asociaciones voluntarias tienen un papel que desempeñar como conductos para influir en la dirección de los asuntos públicos. Su participación creciente en las cuestiones públicas se relaciona tal vez con la complejidad cada vez mayor de la sociedad actual y la consiguiente concentración del poder en manos de inmensas burocracias. Las asociaciones voluntarias pueden desempeñar una función creadora expresando iniciativas surgidas en el público mismo. Sus actividades espontáneas pueden constituir un complemento y un correctivo valiosos a la labor de las instituciones establecidas y pueden contribuir a colmar la separación entre el gobierno y los gobernados.

21. El reconocimiento general del valor de esas actividades espontáneas queda de manifiesto, entre otras formas, por el hecho de que la nueva Constitución de los Países Bajos, que entró en vigor el 17 de febrero de 1983, menciona ahora en forma explícita la libertad de demostración como un derecho fundamental, junto a derechos tradicionales como la libertad de reunión y la libertad de asociación. Otra contribución a la extensión del alcance de la participación popular es la Ley sobre publicidad de las actividades del Gobierno, de 1978, que ha ampliado sustancialmente el acceso de los ciudadanos a la información administrativa.

22. Al promover la participación popular en los asuntos públicos es necesario, por supuesto, tener en cuenta la diferencia que existe entre la adopción y la preparación de decisiones. Como regla general, la adopción de decisiones está reservada a los órganos públicos facultados para decidir en virtud de la Constitución. La participación popular supone que los miembros interesados de la sociedad tomen parte en la preparación de las decisiones explicando sus opiniones y posiciones especiales, para que esas opiniones y posiciones puedan ser conocidas y tenidas debidamente en cuenta por los órganos encargados de adoptar decisiones.

23. Durante los últimos decenios ha pasado a ser una práctica común del Parlamento de los Países Bajos invitar a las personas y organizaciones interesadas a que comuniquen observaciones por escrito respecto de los proyectos y memorandos de política presentados por el Gobierno. A menudo el Parlamento celebra audiencias públicas en las que esas personas y organizaciones pueden exponer verbalmente sus opiniones, antes que la materia sea discutida por el propio Parlamento. Los consejos municipales siguen prácticas semejantes.

24. Una vía más estructurada para la participación popular la constituyen los diversos órganos asesores, establecidos en su mayoría por ley o por decreto del Gobierno. Por supuesto, esos órganos asesores sirven en gran medida para proporcionar a los órganos encargados de adoptar decisiones asesoramiento experto en problemas concretos, pero sirven también para dar a los grupos interesados en la sociedad la oportunidad de expresar sus opiniones particulares. Por ejemplo, los representantes del movimiento femenino participan en el Consejo de Emancipación, los representantes de los grupos del medio ambiente forman parte del Consejo de Protección del Medio Ambiente,

y los miembros de organizaciones de derechos humanos participan en el Comité Asesor de Derechos Humanos y Política Exterior. Cada vez son más los casos en que la ley exige que se recabe una opinión consultiva de dichos órganos, como requisito antes de decidir ciertas cuestiones de política. El lugar más prominente entre estos órganos corresponde al Consejo Socioeconómico, compuesto de representantes del movimiento laboral y organizaciones de empleadores así como de miembros designado por el Gobierno.

25. La participación popular puede también promoverse por medio de una descentralización del gobierno, tanto funcional como geográfica. Esa descentralización significa que los poderes para la adopción de decisiones corresponden a los órganos que están más cerca de las personas a quienes esas decisiones atañen directamente. Esto puede también contribuir a colmar la separación entre el gobierno y los gobernados. Por otra parte, hay un riesgo de frustración entre las personas interesadas si tales órganos están autorizados sólo para determinar detalles de menor importancia relativos a la aplicación de las decisiones de política adoptadas a un nivel superior. La descentralización no es un sustituto del otorgamiento a las personas directamente afectadas de voz en la adopción de esas decisiones mismas de política.

26. Aun sin una descentralización formal del gobierno, hay posibilidades de dar a las personas directamente interesadas una participación importante en la preparación de decisiones. Durante los últimos años algunas grandes ciudades neerlandesas han iniciado interesantes experimentos en la esfera de la renovación urbana. En estas ciudades, se han elaborado proyectos detallados para la renovación de ciertos barrios mediante la cooperación entre funcionarios públicos municipales y representantes de organizaciones de residentes. La decisión final en cuanto a tales proyectos corresponde al Consejo Municipal, pero las organizaciones de residentes tienen voz directa en la preparación de estos proyectos.

27. Un problema particular en la relación entre los ciudadanos y las autoridades es el hecho de que estas últimas disponen a menudo de un conocimiento experto, del que carece el público. Por consiguiente, los miembros interesados del público que se oponen a ciertos planes están en desventaja cuando desean presentar soluciones alternativas. Para compensar este desequilibrio en materia de conocimientos técnicos, a las organizaciones de residentes en los Países Bajos se les otorgan a veces subvenciones con cargo a fondos públicos para que contraten consultores expertos de su propia elección a fin de que les presten asistencia en la elaboración de propuestas alternativas.

28. Como antes se señala, la sociedad moderna se caracteriza a menudo por una concentración del poder en manos de las burocracias. Esto puede llevar a sentimientos de desaliento y alejamiento en la base de la sociedad, especialmente entre los grupos vulnerables y menos favorecidos. A veces, éstos pierden confianza en las instituciones democráticas tradicionales y creen que no son escuchados y que ni siquiera son vistos por quienes están en el poder. Pero hay formas posibles de participación popular que pueden ayudar a dar una voz a quienes no son escuchados, un rostro a quienes no son vistos. En esta forma, la participación popular puede convertirse en un instrumento de emancipación para los desvalidos y puede contribuir a una plena realización de todos los derechos humanos.



29. El Gobierno de los Países Bajos no concibe la participación popular como el reclutamiento del pueblo en la base de la sociedad para llevar a cabo políticas que han sido determinadas a niveles superiores. A su juicio, la participación popular incluye el derecho a disentir de las políticas existentes y a tratar de modificarlas. En resumen, la participación popular abarca todas las actividades que libremente se escojan, tanto por las vías que ofrece la democracia representativa, como por formas alternativas de expresión por las que los miembros de la sociedad puedan ejercer una influencia efectiva en la configuración de los asuntos públicos.

#### YUGOSLAVIA

[Original: inglés]

[30 de noviembre de 1983]

### I. Consideraciones generales

#### Introducción

30. Durante varios decenios, muchos países han establecido distintas formas de participación popular activa en los procesos de gestión, administración y adopción de decisiones, como parte de sus esfuerzos por construir su organización social y su sistema político y formular sus objetivos y políticas de desarrollo. Las formas de participación de los ciudadanos, trabajadores, campesinos, así como de diferentes grupos sociales, en la gestión y adopción de decisiones son diversas, a causa de las distintas condiciones históricas, sociales, económicas y de otra índole. Esas formas fluctúan desde la participación de distritos electorales y ciudadanos en la administración mediante la "consulta conjunta", la adopción conjunta de decisiones (Mitbestimmung) y diversas formas de democracia industrial hasta la autogestión. No obstante, la diversidad de formas, la universalidad de la tendencia a la participación en las sociedades modernas es cada vez más pronunciada.

31. Esta tendencia se refleja en numerosos estudios, informes, resoluciones y otros documentos publicados en los últimos tres decenios en el marco de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. La participación se ha examinado en sus diversos aspectos: el aspecto del desarrollo económico, el aspecto social y el de los derechos humanos. La importancia de la participación se ha puesto de relieve en documentos tales como la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, los informes sobre la situación social mundial, etc.

32. La importancia de la participación popular, como un factor importante de la plena realización de los derechos humanos, se ha reconocido en diversos documentos de las Naciones Unidas. En la Proclamación de Teherán, aprobada en 1968 por la Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, se señaló que "... Las Naciones Unidas se han fijado como objetivo primordial en materia de derechos humanos que la humanidad goce de la máxima libertad y dignidad. Para que pueda alcanzarse este objetivo, es preciso que las leyes de todos los países reconozcan a cada ciudadano, sea cual fuere su raza, idioma, religión o credo político, la libertad de expresión, de información, de conciencia y de religión, así como el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país...". En la Proclamación de Teherán se hizo, por lo tanto hincapié en la importancia de la participación para la realización de los derechos humanos y en "...el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural..." como un derecho humano independiente.

33. El concepto de participación como un factor importante para la plena realización de los derechos humanos se ha expuesto en algunos estudios realizados bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Así, por ejemplo, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos señaló que "... el principio básico que gobierna la cuestión de los derechos humanos en el desarrollo debe ser, en general, la participación del pueblo en la selección de su propio estilo de vida individual y colectiva y, en particular, la participación en la formulación de decisiones, en la aplicación de los programas de desarrollo y en la obtención de beneficios de éstos" 1/. Este y otros documentos dan lugar a la siguiente conclusión con respecto al concepto de participación (desde el punto de vista de los derechos humanos): se entiende por participación una intervención activa y significativa de cada individuo y de toda la población en el proceso de adopción de decisiones, en la aplicación voluntaria de esas decisiones y en la justa distribución de los beneficios resultantes de ese proceso. La participación es un medio importante de realización de todos los derechos humanos, puesto que permite a toda persona determinar su propia posición y destino e intervenir en la modelación de la situación y el destino de toda la sociedad.

#### Participación y autogestión

34. Diferentes experiencias y necesidades han originado dos formas básicas de participación popular en la adopción de decisiones. La primera es la participación que comprende todas las formas en que los productores y ciudadanos constituyen una especie de relación de asociación con los que detentan el poder y la propiedad (propietarios, gobierno, etc.). En este tipo de relación, las personas (en calidad de ciudadanos o trabajadores, etc.) participan en el proceso de adopción de decisiones en virtud del interés común que tienen con sus asociados. El rasgo específico de la autogestión es que constituye una relación social caracterizada por el hecho de que los productores y ciudadanos son titulares de la propiedad social y que en ellos radica el poder. En consecuencia, sus relaciones sociales no son de tipo asociativo, ya que sus intereses sociales son dominantes en la sociedad.

#### El contexto de la participación

35. La práctica de la participación popular y de la autogestión puede desarrollarse en una variedad de marcos institucionales y situaciones sociales concretas. Sin embargo, pueden distinguirse tres tipos principales de contextos sociales de participación y autogestión. Muchas y muy diversas formas de participación y autogestión se crean en el proceso de producción, entre ellas la negociación colectiva, el derecho a la información, el derecho a la compra de acciones, la participación en las utilidades, la designación de fiscalizadores y administradores obreros, la "Mitbestimmung", las conferencias de producción, los comités mixtos, la participación cada vez mayor de los sindicatos en la gestión, la elección de consejos laborales y de trabajadores, la autogestión de los trabajadores, etc. En algunas sociedades y sistemas políticos pueden existir varias formas paralelas de participación o una sola. Todas esas formas,

---

1/ La Realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Problemas, Políticas, Logros, por Manouchehr Ganji, Relator Especial (Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.75.XIV.2), párr. 122 de la sexta parte.

al igual que muchas otras, demuestran que no hay un modelo de desarrollo, ya sea acumulativo o lineal, de la participación y autogestión de los trabajadores. La aplicación de esas formas depende de condiciones sociales determinadas, de los objetivos de una sociedad concreta y de su sistema político. Esas formas existen en países industriales desarrollados, en países de economía planificada y en países en desarrollo. Otras formas de participación y de autogestión se manifiestan en el contexto de comunidades locales y regionales más amplias.

36. La administración local existe desde hace siglos en la tradición política de los países que ahora están desarrollados industrialmente. La experiencia en la esfera de la organización de sistemas escolares en varios países anglosajones y escandinavos constituye una base para nuevas formas de participación en la administración local en diferentes partes del mundo. Algunas experiencias de países industriales desarrollados (gobierno autónomo en grandes ciudades), así como ciertas formas de participación en países socialistas en desarrollo, muestran que la participación y el gobierno locales se están transformando gradualmente a fin de que los ciudadanos puedan influir de manera directa o indirecta en toda la vida de sus comunidades locales (Argelia, comunas en Yugoslavia, aldeas ujaama en la República Unida de Tanzania, algunas formas de gobierno local autónomo en Zambia, con unidades aldeanas en la India, la aplicación de tradiciones africanas en aldeas, etc.). Varios debates y estudios de investigación indican que las cuestiones de la autogestión local han pasado a ser fundamentales para el desarrollo ulterior de la participación y la autogestión, ya que facilitan la acción y participación multifacéticas de los ciudadanos en todos los aspectos de la vida de sus comunidades.

37. Las formas más complejas de participación popular y de autogestión se desarrollan en el plano de la sociedad en su conjunto. Estas "formas globales" de participación son las menos desarrolladas desde el punto de vista teórico, conceptual y práctico. Las demandas de participación popular (de varios países en desarrollo), la práctica de la autogestión socialista (en Yugoslavia), las ideas sobre la autogestión política, etc., suponen una necesidad creciente de una intervención mucho mayor de los ciudadanos en los asuntos sociales generales de su país. Es significativo que los debates y actividades en esta esfera sean cada vez más frecuentes. La práctica de algunos países (Argelia, Yugoslavia, Perú durante determinado período) ofrece ejemplos de los problemas, posibles soluciones y resultados que pueden lograrse mediante formas globales de participación y autogestión.

38. Es ya evidente que, prescindiendo de los rasgos sociales específicos de los distintos países, la participación y autogestión no pueden realizarse de manera plena mediante la sola participación de los trabajadores y campesinos empleados en el sector de la economía o mediante formas de participación y autogestión en la comunidad local. Si esas formas de participación siguen sin integrarse y no adoptan (al menos en perspectiva) aspectos más globales, continuarán siendo fenómenos esporádicos y no contribuirán al desarrollo sustantivo del derecho de cada individuo "a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural de su país" (párrafo 5 de la Proclamación de TENERÁN). La tendencia del desarrollo de la participación popular, así como la experiencia real de las comunidades locales, indican que el desarrollo de la participación es posible en diversos sistemas políticos.

II. La autogestión en Yugoslavia: un derecho humano básico y un factor importante del desarrollo y realización de todos los derechos humanos

Bases para el establecimiento de un sistema

39. Es de público conocimiento que Yugoslavia fue uno de los primeros países del mundo que decidió construir su sistema político y sus relaciones socioeconómicas, y desarrollar y regular las relaciones humanas en general, sobre la base de los principios de la autogestión socialista. Esos principios suponen e incluyen una plena y real participación de los trabajadores, agricultores y ciudadanos en la gestión de todas las estructuras productivas, económicas y demás estructuras de trabajo, al disponer de la propiedad social de los medios de producción. Suponen e incluyen también la plena y real participación de todos los trabajadores y ciudadanos en la gestión de los asuntos sociales y políticos a todos los niveles de la organización comunitaria.

40. Las formas y proyectos iniciales de autogestión aparecieron en el curso de la lucha de los pueblos y nacionalidades de Yugoslavia por la liberación nacional y la transformación socialista durante la segunda guerra mundial. Esas experiencias y formas de amplia participación popular en la libre determinación y el establecimiento por autogestión de las modalidades y del orden social que se iban a vivir en la posguerra, condujeron muy pronto a la adopción constitucional de la autogestión como sistema sociopolítico del país.

41. Los objetivos buscados cuando a principios de los años 50 se aceptó y se introdujo la autogestión como una forma básica de las relaciones socioeconómicas y políticas del país 2/ fueron principalmente los siguientes:

- conservar y desarrollar más plenamente los logros sociohistóricos alcanzados en la guerra y la revolución por iniciativa de los propios ciudadanos y trabajadores. Esto permitió una amplia movilización de los recursos humanos con miras a acelerar el desarrollo del país, preservar la libertad, la independencia y la dignidad y asegurar a cada hombre y mujer su influencia en la sociedad. Como sistema socioeconómico, la autogestión tenía principalmente por objeto permitir consolidar aún más la posición ya alcanzada, el derecho inalienable de los ciudadanos a participar en la práctica en los procesos de desarrollo y transformación social a fin de conseguir el bienestar y una verdadera libertad en sus relaciones mutuas. En consecuencia, un desarrollo social y económico más dinámico, que condujera al bienestar y libertad de cada ciudadano y de todos ellos en conjunto, así

---

2/ A este respecto, se dio un paso inicial con la adopción de la ley por la que se transmitió la gestión de las empresas económicas estatales y de las principales instituciones económicas a los colectivos laborales, ley que se promulgó el 26 de junio de 1950; tres años después se dictó una ley constitucional ampliando considerablemente las facultades y el poder de las estructuras básicas de autogestión, lo que permitió introducir la autogestión en las comunidades territoriales. En la Constitución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia de 1963, y especialmente en la de 1974, se adoptó plenamente la autogestión como institución socioeconómica y política fundamental del país.

como la salvaguardia de la posición decisiva de los hombres y mujeres en cuanto a la determinación de sus condiciones de vida y de trabajo en la sociedad, fueron los objetivos fundamentales que impulsaron la introducción y reconocimiento de la autogestión como un derecho humano básico, un derecho que determinaba y permitía la realización de todos los demás derechos y libertades de los ciudadanos;

- respetar, salvaguardar y desarrollar la identidad de los diferentes grupos sociales e intereses derivados de la gran diversidad, bien conocida, de estructuras económicas, sociales, nacionales, religiosas y de otras índoles del país. En esta diversidad se basaba la existencia de una gran pluralidad de intereses que sólo podían transformarse en una energía social positiva y creativa por medio de una autogestión autónoma. La integración de la autogestión en dichos intereses y la organización de éstos siguiendo las líneas de la autogestión constituyeron factores de cohesión que mantuvieron unidas las estructuras de Yugoslavia. En el mismo sentido, la integración, asociación y unión basadas en la diversidad y el desarrollo de la identidad y autonomía de cada grupo social, así como de cada individuo, fueron y siguen siendo características primordiales que condicionan la estabilidad social de Yugoslavia.

#### Disposiciones socioeconómicas y jurídicas para la autogestión

42. En la constitución de Yugoslavia se ha establecido el derecho a la autogestión como un derecho básico del hombre y del pueblo trabajador. Ya en los Principios Fundamentales de la Constitución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia se estableció que la condición y el papel irreversibles del hombre se basan en "el derecho a la autogestión en virtud del cual todo trabajador decide, en igualdad de condiciones con otros trabajadores, sobre su trabajo, sobre las condiciones y los resultados del trabajo, sobre los intereses propios y colectivos y sobre la orientación del desarrollo social, ejerce el poder y desempeña otros asuntos sociales; ... las relaciones políticas democráticas, que le facilitan al hombre lograr sus intereses, ejercer la autogestión y otros derechos, desarrollar su personalidad por medio de la actividad directa en la vida social y, sobre todo, en los órganos de la autogestión, en las organizaciones sociopolíticas y otras organizaciones y asociaciones sociales creadas por él mismo y a través de las cuales influye en el crecimiento de la conciencia social y en la ampliación de las condiciones de su actividad y logro de sus intereses y derechos; ... el trabajo del individuo es el fundamento único de apropiación de los productos del trabajo social y el de la gestión de los medios sociales" 3/.

43. En el sistema constitucional y político yugoslavo la autogestión se proclama como un derecho humano inviolable e inalienable; no obstante, no es un derecho humano nuevo o distinto, independiente o autónomo en relación con los demás derechos humanos y libertades. Mediante la institucionalización de la autogestión, su protección social y jurídica y su aplicación, todos los demás derechos humanos y libertades logran su sentido pleno y concreto.

---

3/ Constitución de la República Federativa Socialista de Yugoslavia, 1974; Título preliminar, Principios Fundamentales, sección II.

44. En esa forma, el derecho a la autogestión proporciona la base para la realización plena y efectiva de los derechos y libertades del hombre, determina la inviolabilidad de su situación socioeconómica, que le garantiza que "-trabajando con los medios de propiedad social y resolviendo directa y equitativamente, junto con otros trabajadores en el trabajo asociado, todos los asuntos relativos a la reproducción social, en las condiciones y relaciones de interdependencia, responsabilidad y solidaridad- realizar su interés individual material y moral y ejercer el derecho a disfrutar de los resultados de su trabajo viviente y acumulado y de los logros del progreso material y social en general, y satisfacer, sobre esta base y a máxima plenitud, sus necesidades individuales y sociales y desplegar sus capacidades de trabajo y otras capacidades creativas" 3/.

45. Se ha establecido una red de formas e instituciones de autogestión que vinculan a cada individuo a la gestión de las asociaciones de trabajo, de las comunidades territoriales y del país en su conjunto. La autogestión, en cuanto forma de gestión y de organización social, no es ni paralela ni contraria a las formas de poder político y estatal. Por el contrario, según la experiencia yugoslava, estas dos formas se vinculan entre sí y persiguen el objetivo concreto de que cada individuo pase a ser un sujeto en la adopción de decisiones políticas y en el ejercicio del poder en tanto que éste debe socializarse.

46. Los trabajadores unen libremente su trabajo y los medios de producción de propiedad social en organizaciones de trabajo asociado. Estas organizaciones han configurado completa y claramente una autonomía e identidad tecnológicas, económica y de gestión; los trabajadores, mediante diversas formas de participación y adopción de decisiones de manera personal y directa, así como mediante elecciones de delegados, órganos de autogestión y administración, autogestión en todas las cuestiones de planificación, producción, ingresos, distribución del ingreso y del producto social, se unen también en formas superiores de organización económica.

47. Así, hay organizados más de 5,8 millones de trabajadores yugoslavos empleados en el sector público. Más de 3 millones de trabajadores, principalmente trabajadores agrícolas, poseen medios de producción privados y practican la autogestión por conducto de cooperativas y empresas con las que cooperan; pero, en todo caso, eligen delegaciones para los organismos de las comunidades sociales.

48. Los trabajadores en su trabajo asociado y los ciudadanos en sus comunidades locales adoptan decisiones no sólo mediante formas de democracia directa, como reuniones de ciudadanos y de trabajadores y referendos, sino también mediante la elección de sus propios delegados, que comunican sus actitudes, opiniones e intereses a los órganos encargados de adoptar decisiones y de la gestión a nivel local, de la república y provincias, y federal. Las delegaciones y delegados elegidos directamente por los ciudadanos y trabajadores están autorizados para tomar decisiones de acuerdo con las posiciones adoptadas en el marco de directrices que hayan establecido sus propios electores. Se calcula que en 1980 fueron elegidos para las delegaciones mencionadas 800.000 ciudadanos y trabajadores, además de 360.000 delegados en las asambleas locales, federales y de las repúblicas provinciales. Junto con los miembros de los organismos de autogestión y delegados en las instituciones económicas y de trabajo asociativo, se considera que más de 2 millones de trabajadores y ciudadanos desempeñan funciones diversas en el sistema de delegación.

### Algunas experiencias y resultados del sistema de autogestión

49. Varias características fundamentales del sistema se han destacado en el curso de su aplicación y desarrollo. En primer lugar, es evidente que se fundó como uno de los sistemas nacionales de participación popular y que posee muchos rasgos nacionales e históricos concretos. No obstante, el sistema refleja al mismo tiempo, tendencias y tentativas generales que en muchos otros países se encaminan a lograr la intervención del pueblo en la gestión directa de la economía y la sociedad, a fin de fomentar el desarrollo y el progreso social, para realizar plenamente su bienestar personal, común y social, su dignidad y libertad para organizar su propia vida y condiciones de trabajo.

50. En segundo lugar, la experiencia indica que el sistema produce resultados reales si la autogestión se establece como un sistema integral, vinculado a todos los sectores de la vida económica, social y política, desde la empresa y comunidad local hasta la organización a nivel de la Federación. El trabajo sobre la base de los medios de producción de propiedad social y la utilización directa de los fondos sociales creados por el trabajo es otra característica importante del sistema.

51. El establecimiento y funcionamiento de formas y relaciones de autogestión en la economía, la sociedad y las comunidades sociales ha determinado logros significativos y cualitativos, transformaciones y cambios y tendencias en favor del desarrollo de la sociedad yugoslava. Permítasenos mencionar sólo algunos de estos resultados y cambios. En cuanto a la dinámica del desarrollo, Yugoslavia se encuentra en el grupo de países con los índices de desarrollo más altos. Su renta nacional per capita ha aumentado de 120 dólares de los EE.UU. en 1947 a unos 2.600 dólares de los EE.UU. en 1982. Por ejemplo, aunque el producto social bruto per capita en 1939 era un 30% inferior al promedio mundial, a principios de este decenio fue un 34% superior a dicho promedio. El índice anual medio de crecimiento del producto social bruto en el período de 1947 a 1981 fue de 5,9% y en el período de 1965 a 1981 de 5,2%, lo que sin duda es uno de los índices de desarrollo más elevados para períodos tan largos. En el período de 1953 a 1981 el producto social en el sector público de la economía fue aumentando a un índice de 7,5%. La mayoría de los demás indicadores relativos a la producción industrial y agrícola, los índices de empleo, educación, ciencia y los resultados generales del sistema, también son favorables comparativamente. Por lo tanto, los resultados conseguidos durante la posguerra en cuanto al desarrollo del país se consideran primordialmente efectos esenciales de la participación de los ciudadanos y trabajadores en el sistema de autogestión.

52. No se pretende que este sistema funcione perfectamente ni que ya haya pasado a constituir una realidad plena. Todavía no se ha logrado su meta, que consiste en que el poder social, económico y político pertenezca directamente al pueblo, y en su camino pueden aparecer y se presentan grandes problemas y dificultades, sobre todo de carácter económico. En realidad, difícilmente se podía prever que la autogestión conquistara la libertad, la democracia, la dignidad y que realizara los valores humanos inmanentes sin problemas ni dificultades. Sin embargo, es significativo para la evaluación del sistema el hecho de que haya venido modificando y transformando constantemente las condiciones de vida y las relaciones sociales, encaminándolas hacia el progreso y el desarrollo, hacia la libertad y la dignidad humanas.

III. El derecho a la participación popular en sus diversas formas, entre ellas la autogestión: algunas consideraciones normativas

53. El derecho a la participación popular en sus diversas formas es un derecho humano. Este criterio se expresa en el párrafo 2 de la parte dispositiva de la resolución 1983/14 de la Comisión de Derechos Humanos. El análisis del derecho a la participación como un derecho humano requiere el examen de los elementos fundamentales de este derecho, es decir, de su base jurídica, su contenido, los sujetos de este derecho y su naturaleza jurídica. A continuación se exponen algunas consideraciones básicas con respecto a dichos elementos.

La base jurídica del derecho a la participación popular

54. La base jurídica del derecho a la participación figura en una serie de instrumentos internacionales sobre derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. Se fundamenta en instrumentos internacionales que reflejan distintos aspectos de este derecho. Cabe señalar que el derecho a la participación sólo puede realizarse y cobrar significado cuando se realiza integralmente en las esferas económicas, políticas, sociales, culturales y de otra índole. La limitación del derecho a la participación en sus diversas formas, entre ellas la autogestión, a una sola de esas esferas -por importante que sea- supondría una disminución o incluso una negación de este derecho. Por consiguiente, cabe esperar que un análisis del derecho a la participación comience por la investigación de todos los instrumentos pertinentes que reflejen la base jurídica de este derecho. Parece importante hacer hincapié, a título de ejemplo, en los elementos de la base jurídica del derecho a la participación como un derecho humano que se considera especialmente importante desde el punto de vista del desarrollo de la protección jurídica internacional de los derechos humanos.

55. Una de las bases más importantes del derecho a la participación es el derecho al trabajo. El trabajo es la actividad humana que establece la posición de la persona humana como ser social y que configura su función de participante activo en el desarrollo y su situación como sujeto de una protección garantizada por varios derechos humanos. En el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho de toda persona al trabajo, a la libre elección de su trabajo. El contenido del derecho al trabajo se expone más detalladamente en los artículos 6, 7 y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales, incluidas muchas convenciones internacionales de la Organización Internacional del Trabajo. La realización del derecho al trabajo significa la realización de una existencia conforme a la dignidad humana (párrafo 3 del artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos) y, por lo tanto, la realización de un número considerable de derechos humanos. Por otra parte, crea las condiciones necesarias para que la población participe en forma activa y significativa en el desarrollo y realización de todos los derechos humanos.

56. Una participación activa y significativa en la adopción de decisiones para el desarrollo y en la aplicación de esas decisiones requiere calificaciones adecuadas de los participantes en dicha función. Por consiguiente, es lógico que el derecho a la educación, que es uno de los derechos humanos fundamentales incluya, en particular, la finalidad de que "la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre..." (párrafo 1 del artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). El derecho a la educación y formación para la participación es uno de los elementos más importantes de la base jurídica del derecho a la participación popular. Algunos otros



derechos, como el derecho a la información, el derecho a participar en la vida cultural y los derechos que se relacionan con otras esferas de la vida social, tienen una importancia análoga. La realización de estos derechos permite a la persona humana una participación activa y significativa en la determinación de las condiciones de existencia y de la dignidad humana.

57. Como se declara en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la participación sólo es posible en una sociedad libre. Entre los elementos esenciales que constituyen una sociedad libre y que son, por tanto, elementos de la base jurídica del derecho a la participación, cabe señalar ciertos derechos y libertades como el derecho a la libertad de opinión y de expresión (artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículos 18 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), así como el derecho de reunión pacífica (artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

58. Entre los derechos humanos fundamentales que constituyen la base del derecho a la participación en sus diversas formas, incluida la autogestión, tienen una importancia especial el derecho a la libertad de asociación (artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Su importancia radica en el hecho de que en el proceso de asociación los seres humanos, mediante la creación de diversas colectividades, establecen condiciones importantes de su existencia colectiva e individual. Sin embargo, el derecho a asociarse libremente no ha sido elaborado de manera detallada en los instrumentos mencionados supra. Sería impropio que el concepto de asociación y el derecho a asociarse libremente se limitara sólo a formas tradicionales de asociación tales como organizaciones de ciudadanos, partidos políticos, sindicatos y otras organizaciones similares, etc. La interpretación del derecho a asociarse libremente como un elemento de la base jurídica del derecho a la participación en sus diversas formas, entre ellas la autogestión, requiere un análisis más amplio. Se deben tener presentes todos los instrumentos internacionales pertinentes, comenzando con el Convenio 11 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1921, relativo a los derechos de asociación y de coalición de los trabajadores agrícolas. Por consiguiente, en un análisis ulterior deben examinarse en forma completa las formas existentes de asociación que son importantes desde el punto de vista de la participación (cooperativas, diversas formas de asociación en las esferas económicas en general, etc.).

59. El derecho a la participación en sus diversas formas, entre ellas la autogestión, se refiere también a los aspectos políticos de la organización social. Así pues, entre los elementos que constituyen su fundamento jurídico está el derecho a participar en el gobierno, ya sea directamente, o por medio de representantes libremente elegidos (artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Este aspecto de la participación merece atención, si bien hay que tener presente que no puede percibirse como el único contenido de la participación, ya que, como se ha señalado anteriormente, el concepto de participación no debe limitarse a ninguno de sus aspectos particulares.

60. La complejidad del concepto de participación es evidente sobre todo en aquellos aspectos de la base jurídica del derecho a la participación que se refieren a las esferas sociales y culturales. Un análisis de los derechos humanos que forman parte del marco de esas esferas indica que la realización de cada uno de esos derechos requiere un compromiso de parte de los titulares de esos derechos. Los derechos sociales y culturales, por un lado, y el derecho a la participación, por otro, se relacionan recíprocamente: la realización de los derechos sociales y culturales es un elemento del derecho a la participación popular. Por lo demás, la participación popular activa facilita la realización plena de los derechos sociales y culturales.

61. Así, por ejemplo, en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho de toda persona a participar libremente en la vida cultural de la comunidad (lo que se reconoce asimismo en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el derecho a disfrutar de las manifestaciones artísticas y a compartir los beneficios de los adelantos científicos. El elemento de participación se destaca vigorosamente.

62. Los derechos sociales, incluido el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), presuponen la participación activa de los titulares de esos derechos. El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental no es un bien que se conceda al titular; la participación popular se considera como uno de los elementos más importantes para la consecución de la salud pública, dado que la participación activa es de importancia primordial para conseguir el nivel más alto posible de salud física y mental 4/.

63. Los párrafos anteriores esbozan los diversos elementos de la base jurídica del derecho a la participación. El desarrollo contemporáneo de la regulación normativa en la esfera de la promoción de los derechos humanos parece prever una base jurídica sólida para seguir formulando el derecho a la participación. Los elementos ya mencionados representan también algunos elementos importantes del contenido del derecho a la participación y deben tenerse en cuenta en la elaboración ulterior de este derecho. Sin embargo, subsiste la cuestión de determinar cuál es el contenido esencial del derecho a la participación, es decir, ¿cuáles son los elementos que constituyen el derecho a la participación como un derecho humano independiente?

64. La respuesta a esa pregunta puede darse en dos partes: en primer lugar, el derecho a la participación es el derecho a una intervención activa y significativa en la formulación de decisiones con respecto al progreso y al desarrollo sociales, en la aplicación voluntaria de decisiones y en la distribución justa de los resultados del desarrollo. En consecuencia, todos los derechos humanos mencionados en los párrafos precedentes, que constituyen la base jurídica y parte del contenido del derecho a la participación, no son suficientes para una definición exhaustiva del derecho a la participación. La definición del derecho debe abarcar el derecho a la intervención activa y significativa en la formulación de decisiones en todas

---

4/ Report on Promoting Health in the Human Environment, OMS, Ginebra, 1975, págs. 49 y 50. Otras conclusiones similares figuran en documentos aprobados en el marco de la OIT, la UNESCO, la FAO y otros organismos especializados de las Naciones Unidas en los que se analiza el contenido y la realización de los derechos sociales y culturales.

las esferas: en el sector del desarrollo económico, con inclusión del derecho de los trabajadores a participar en la gestión y la autogestión; la participación en la formulación de decisiones en la esfera política, así como en las esferas de la educación, la ciencia, la cultura, la sanidad pública, y en todos los demás aspectos del progreso social. El reconocimiento del derecho a participar en la formulación de decisiones es un elemento necesario del contenido del derecho humano a la participación. No obstante, ello implica un grado adecuado de responsabilidad de los participantes, es decir, responsabilidad por las decisiones adoptadas y responsabilidad por la aplicación de esas decisiones.

65. En segundo lugar, el derecho a la participación requiere algunas actividades de parte del gobierno. El gobierno debe contribuir a la realización de condiciones que permitan la participación efectiva y significativa de la población en la gestión y la adopción de decisiones. Además, el gobierno debe desarrollar el marco jurídico e institucional necesario para esas actividades de la población y ha de contribuir a eliminar los obstáculos que impiden la realización del derecho a la participación. En ciertos casos, el gobierno debe estimular, mediante medidas especiales, la participación popular de los grupos que objetivamente se encuentren en una situación desfavorable (como las minorías nacionales, étnicas y lingüísticas). Los elementos referidos constituyen principalmente el contenido del derecho a la participación y han de ser objeto de elaboración jurídica. Naturalmente, en una elaboración jurídica precisa del derecho a la participación deben tenerse en cuenta los rasgos específicos de los distintos países.

#### Los titulares del derecho a la participación

66. El ser humano es el sujeto central del derecho a la participación. Como todos los demás derechos humanos, este derecho se realiza individual y colectivamente. En relación con los aspectos colectivos de la realización del derecho a la participación es necesario reiterar la importancia del derecho a asociarse libremente, que proporciona la base jurídica para la organización de la población en sus esfuerzos por aplicar el derecho a la participación. Además de las colectividades, organizadas en virtud del derecho a asociarse libremente, es necesario considerar otras colectividades que también son titulares del derecho a la participación: comunidades generales y locales, organizaciones económicas, partidos políticos, familias, grupos tradicionales, raciales, étnicos y otros grupos. Los gobiernos tienen la responsabilidad de formular sistemas institucionales que permitan la participación efectiva y significativa de los titulares del derecho a la participación, es decir, las personas y colectividades humanas.

#### Naturaleza jurídica del derecho a la participación

67. El derecho a la participación es un derecho humano y algunos de sus aspectos se reflejan ya en instrumentos internacionales relativos a la esfera de la promoción y protección de los derechos humanos. Por consiguiente, incluyen ya elementos de derecho positivo. La necesidad de formular el derecho a la participación como un derecho humano independiente es una necesidad real y social. Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que expresan esta exigencia representan una opinión juris sive necessitatis.

68. Los actuales esfuerzos para formular el derecho a la participación se basan en el derecho positivo. No obstante, el derecho a la participación no puede formularse totalmente por deducción de las normas vigentes de derecho positivo. Por consiguiente, en un análisis ulterior de los aspectos jurídicos del derecho a la participación debe abordarse también la cuestión de los instrumentos internacionales que probablemente se han de adoptar en el futuro. Sin embargo, parece necesario en esta etapa centrar la atención en el análisis conceptual y jurídico del derecho a la participación popular en sus diferentes formas, entre ellas la autogestión, a fin de prever una base adecuada para ulteriores consideraciones normativas.

-----