



**Consejo Económico
y Social**

SECTION DES REFERENCES
COPIE D'ARCHIVES
A RENDRE AU BUREAU E/CN.4

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1989/19
28 de junio de 1989

ESPAÑOL
Original: INGLES

COMISION DEDERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
41° período de sesiones
7 de agosto a 1° de septiembre de 1989
Tema 7 del programa provisional

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

Realización de los derechos económicos, sociales y culturales

Informe preliminar preparado por el Sr. Danilo Türk,
Relator Especial

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 11	1
I. ALGUNAS CUESTIONES CONCEPTUALES FUNDAMENTALES: ¿EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS NACIONES UNIDAS LLEGUEN A UNA CONCEPCION UNIFICADA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?	12 - 35	3
II. ALGUNOS PROBLEMAS PARA LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PLANO NACIONAL	36 - 63	11
A. El problema de la extrema pobreza	38 - 51	11
B. La cuestión del ajuste estructural y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales	52 - 63	15

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES	64 - 93	19
A. Esferas de cooperación con organismos especializados para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales ...	65 - 76	19
B. Consecuencias de las actividades de las instituciones financieras internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales	77 - 93	22
IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES	94	27

INTRODUCCION

1. En su resolución 1988/33 de 1° de septiembre de 1988, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías decidió encomendar al autor del presente informe preliminar un estudio de los problemas, las políticas y las medidas progresivas para la realización más efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales. En la misma resolución recomendó al Relator Especial que tuviera en cuenta las directrices y cuestiones contenidas en su resolución 1987/29 A.
2. En su 45° período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó dos resoluciones (1989/12 y 1989/13) sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en las cuales acogió con satisfacción la decisión de nombrar un Relator Especial para el estudio de las cuestiones relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En su resolución 1989/13, la Comisión también pidió que "en el mencionado estudio se conceda prioridad a la identificación de estrategias prácticas destinadas a promover en favor de toda persona, los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales], prestando especial atención a los grupos más vulnerables y desfavorecidos".
3. La finalidad del presente informe preliminar es esbozar las principales cuestiones que se analizarán en el estudio y sentar así las bases para el debate en el 41° período de sesiones de la Subcomisión. Es de esperar que ese debate ayude al Relator Especial a ultimar el marco del estudio y a seleccionar las cuestiones que se deban analizar. En consecuencia, el presente informe preliminar debe entenderse como un conjunto de hipótesis que será necesario profundizar y pulir.
4. Antes de pasar al cometido esencial del presente informe preliminar, cabe mencionar brevemente los antecedentes de este estudio.
5. Después de la publicación, en 1975, del estudio titulado "La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros" 1/, la Comisión de Derechos Humanos aprobó una serie de resoluciones sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales 2/. En esas resoluciones se refirió a una serie de problemas que se tratarán en las correspondientes secciones del presente estudio.
6. Desde 1985, la Comisión acaricia la idea de encomendar a la Subcomisión la tarea de preparar un nuevo estudio relativo a las cuestiones globales de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En sus resoluciones 1985/42, 1986/15 y 1987/19, la Comisión pidió a la Subcomisión que examinara las conclusiones y recomendaciones del informe de 1975 antes mencionado. En su resolución 1987/20 de 10 de marzo de 1987, la Comisión pidió además que la Subcomisión "haga inventario de sus diversos estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales y, teniendo en cuenta los resultados de la primera reunión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, formule recomendaciones a la Comisión en su 44° período de sesiones sobre la forma de promover de manera más eficaz la aplicación de las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante las actividades de desarrollo y de otra índole de las Naciones Unidas".

7. En respuesta a esas peticiones, en su resolución 1987/29, de 3 de septiembre de 1987 la Subcomisión recomendó al Relator Especial que en el desempeño de su mandato, tomara en cuenta:

a) El informe de la Comisión de Derechos Humanos titulado La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas y logros;

b) Los informes de los Relatores Especiales de la Subcomisión sobre el nuevo orden económico internacional y la promoción de los derechos humanos y sobre el derecho a la alimentación adecuada como derecho humano;

c) Otros estudios e informes pertinentes, incluidos los informes de las Naciones Unidas sobre la situación social en el mundo, los informes del Secretario General sobre las dimensiones internacionales, regionales y nacionales del derecho al desarrollo, el informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo titulado Nuestro futuro común 3/ y el estudio del UNICEF titulado Ajuste con Rostro Humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento 4/, los informes pertinentes del FMI y del Banco Mundial y los estudios pertinentes de las Naciones Unidas relativos a la cuestión de la relación entre el desarme y el desarrollo;

d) La documentación relativa a la aplicación de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos;

e) Las cuestiones relativas a la integración de los aspectos de derechos humanos en las políticas de los organismos e instituciones financieros y de desarrollo de las Naciones Unidas y de los organismos especializados;

f) Las consecuencias para los derechos humanos de las políticas y prácticas de las instituciones financieras internacionales, en particular el FMI y el Banco Mundial.

8. En la misma resolución se pedía al Relator Especial que prestara especial atención a los aspectos de derechos humanos de problemas como las interrelaciones del ajuste estructural y la seguridad alimentaria, el empleo, la atención de salud, la educación y el desarrollo cultural.

9. Por último, también se pedía al Relator Especial que analizara el concepto de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos a la luz de los problemas y necesidades de las personas que viven en situación de extrema pobreza, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

10. En su resolución 1988/22 de 7 de marzo de 1988, la Comisión invitó a la Subcomisión a que designara entre sus miembros un Relator Especial para el estudio de los problemas, políticas y medidas progresivas relativos a una realización más efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta todos los documentos y cuestiones enumerados en la

resolución 1987/29 de la Subcomisión. Además, en su resolución 1988/23, la Comisión pidió a la Subcomisión que concediera prioridad a la identificación de estrategias prácticas para promover, en favor de toda persona, los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en el Pacto, prestando especial atención a los grupos más vulnerables y desfavorecidos.

11. Las resoluciones antes mencionadas contienen una serie de ideas sobre el alcance y el contenido del presente estudio. La finalidad del informe preliminar es tratar de esbozar el marco del estudio, determinar las posibles prioridades e indicar los métodos que habrán de aplicarse. También será preciso examinar brevemente ciertas cuestiones conceptuales pertinentes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

I. ALGUNAS CUESTIONES CONCEPTUALES FUNDAMENTALES: ¿EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE LAS NACIONES UNIDAS LLEGUEN A UNA CONCEPCION UNIFICADA DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES?

12. Los derechos económicos, sociales y culturales forman parte del conjunto de los considerados "derechos humanos universalmente reconocidos". Sin embargo, en un mundo con enormes diferencias económicas, sociales, culturales, políticas y de otra índole, este reconocimiento universal no puede ser sino muy general. Las interpretaciones sobre la base real, el contenido y los métodos eficaces de realización varían, por la sencilla razón de que las realidades en que se forjan esas interpretaciones también son sensiblemente distintas. Además, gran parte del discurso y de las actividades referentes a los derechos humanos, incluidos los de las Naciones Unidas, se han caracterizado por una dicotomía claramente manifiesta en el hecho de que se hayan separado en dos Pactos los derechos inicialmente comprendidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esa división ha influido en las actividades internacionales en materia de derechos humanos. Ahora bien, las interpretaciones acerca de las causas de esa división difieren. En opinión de un autor:

"Los Estados occidentales han luchado por una división en dos Pactos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la han logrado. En ambos Pactos se reconoce la diferente índole de los derechos de maneras diversas y sutiles. Por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos está redactado desde la perspectiva de los derechos individuales: "El derecho a la vida es inherente a la persona humana"; "Nadie estará sometido a esclavitud"; "Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia". En cambio, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales está dirigido solamente a los Estados y no a los individuos: "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar"; "Los Estados Partes... se comprometen a garantizar... el derecho de toda persona a fundar sindicatos"; "Los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación". Ha habido un amplio acuerdo y un claro reconocimiento de que los medios necesarios para promover el cumplimiento de los compromisos sociales y económicos diferían de los que se precisan para aplicar los derechos civiles y políticos." 5/ (Subrayado añadido.)

13. Esta cita ilustra una de las concepciones tradicionales de la cuestión de la diferencia entre los dos principales grupos de derechos humanos. La cuestión de la "diferente índole de los derechos" es interesante y merece ser examinada con mayor detenimiento. En la cita precedente puede verse que dos de los tres derechos mencionados (el derecho a fundar sindicatos y el derecho de toda persona a la educación) se formulan desde el punto de vista de los derechos del individuo. Otros derechos de esta categoría también se enuncian como derechos del individuo: el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, el derecho de toda persona a la seguridad social, el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental y el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones y beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

14. Las referencias a la acción de los Estados con respecto a los derechos claramente establecidos de toda persona (esto es, los derechos del individuo) hablan más de las obligaciones de los Estados en relación con ciertos derechos -cuya naturaleza varía- que de la índole de los propios derechos. En la mayoría de los casos, los derechos económicos, sociales y culturales no se limitan a un mero reconocimiento de los derechos del individuo y la consiguiente no injerencia de los Estados, sino que exigen medidas concretas por parte de los Estados. En este caso lo que cabe preguntarse es si la diferencia de naturaleza de las obligaciones correspondientes de los Estados influye en la índole misma del derecho en cuestión o si solamente repercute en su modalidad de aplicación. Contrariamente a la opinión antes citada, otro autor afirma lo siguiente:

"Aunque la Asamblea General decidió la adopción de dos convenios diferenciados..., esta dualidad de instrumentos se hizo fundamentalmente debido a la distinta naturaleza de las medidas que debían adoptarse en líneas generales para conseguir su cumplimiento, y no para significar una jerarquía o diferenciación entre los diversos derechos."⁶/
(Subrayado añadido.)

15. Esta discrepancia aparentemente teórica tiene una profunda raíz conceptual e importantes consecuencias para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Al haberse expresado de diversas maneras en tribunas de las Naciones Unidas y haberse reflejado en muchos de sus documentos referentes a los derechos humanos, ha de tenerse en cuenta en el curso del presente estudio. Las preguntas que entraña pueden dividirse en tres preguntas subsidiarias:

- a) ¿Existe una verdadera diferencia de naturaleza entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por otra?
- b) ¿Hay una jerarquía entre ambos grupos de derechos?
- c) ¿Qué rasgos específicos caracterizan a los medios de aplicación, legalmente definidos, de los derechos económicos, sociales y culturales?

16. Las tres preguntas subsidiarias relativas a la naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales no son igualmente importantes para su aplicación, en este contexto todas son pertinentes. Se propone en consecuencia, analizar las tres preguntas en las fases ulteriores de preparación del estudio, teniendo en cuenta sus dimensiones teóricas y prácticas. En el presente informe preliminar se harán algunas observaciones sobre la jerarquía de los derechos y las características específicas de los medios de aplicación, legalmente definidos, de los derechos económicos, sociales y culturales. Dichas observaciones resultan necesarias dada la pertinencia inmediata de estas preguntas -y sus consiguientes respuestas- para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

17. Las teorías tradicionales que consideran los derechos humanos como derechos naturales, y los consiguientes enfoques prácticos han dado preferencia a los derechos civiles y políticos y les han asignado una importancia primordial. Se ha dicho que esta concepción que caracteriza esencialmente lo que se ha dado en llamar "la doctrina occidental de los derechos humanos" 7/, es corolario del siguiente supuesto: "aunque en realidad no se pueden clasificar los derechos humanos por orden de preferencia, los derechos civiles y políticos parecen tener una importancia primordial" 8/. Los Estados socialistas y la mayoría de los Estados en desarrollo han mostrado una clara preferencia por los derechos económicos, sociales y culturales 9/.

18. Esta diferenciación se ha expresado en una serie de documentos de las Naciones Unidas. Pese a que la mayoría de las actividades de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos se han referido a los derechos civiles y políticos, en algunos de los principales documentos aprobados sobre el tema de los derechos humanos se ha definido la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como condición para la plena realización de los derechos civiles y políticos. Esta concepción se expresó con la mayor claridad en la Proclamación de Teherán:

"13. Como los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles, la realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible. La consecución de un progreso duradero en la aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social."

19. La misma lógica caracteriza a la resolución 32/130 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1977, y las ulteriores resoluciones sobre "Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales". En consecuencia, parece haber habido en la mayoría de los Estados Miembros de las Naciones Unidas una firme tendencia a considerar que los derechos económicos, sociales y culturales son prioritarios o que deben ocupar un lugar más alto que los derechos civiles y políticos en la "jerarquía" de los derechos humanos. Cabe suponer que este criterio obedece tanto a razones prácticas (económicas y políticas) como a razones ideológicas y filosóficas 10/.

20. Lo interesante es determinar si ésta y otras concepciones generales análogas van a perdurar o si es probable que cambien. Parece no haber razón válida para que estos planteamientos, motivados en gran parte por preocupaciones ideológicas y prácticas, no se modifiquen. Muchos de sus defensores han considerado que los derechos económicos, sociales y culturales son esencialmente derechos que exigen la intervención del Estado, o, dicho en otras palabras, un "Estado fuerte". Se estima, en consecuencia, que esos derechos complementan la construcción de las estructuras estatales o contribuyen a ellas, lo que ha sido prioridad de muchos Estados en los últimos decenios. Ha de reconocerse que la intervención del Estado es necesaria para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, que, a su vez, crean las condiciones para la plena aplicación de los derechos civiles y políticos. No obstante, cada vez queda más claro que para que el Estado cumpla esa función, el pueblo tiene que estar en condiciones de controlarlo, lo cual sólo es posible si se respetan los derechos civiles y políticos. El confiar excesivamente en que el Estado se encargará de otorgar y garantizar los derechos -por necesario que ello sea para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales- puede, en realidad, resultar ilusorio ya que el Estado puede no utilizar necesariamente su poder para velar por la realización de esos derechos. Los Estados fuertes pueden transformarse en "grandes consumidores" (de armas, enormes e improductivos proyectos de "desarrollo", etc.) más que en proveedores de bienestar. Parece pues esencial que el apoyo a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se complemente con el pleno respeto y observancia de los derechos civiles y políticos que dan al pueblo la posibilidad de controlar al Estado.

21. Si se presenta este esquema algo simplificado es para tratar de mostrar los cambios de actitud que se reflejan tanto en la documentación de las Naciones Unidas como en la práctica de algunos Estados.

22. En cuanto a los documentos de las Naciones Unidas, cabe mencionar la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128 de 4 de diciembre de 1986. En el párrafo 2 del artículo 6 de esa Declaración se afirma que:

"Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales."

En esa Declaración, que es, de las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con los derechos humanos, una de las iniciativas recientes más importantes de los países en desarrollo, no se menciona la idea de que deba concederse prioridad a los derechos económicos, sociales y culturales. Se aleja, en ese sentido, de la posición adoptada en la Proclamación de Teherán. Además, en el décimo párrafo del preámbulo figura una frase en la que se enuncia claramente la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, al destacar que "la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales". Esta forma de expresarse sugiere que se está produciendo un cambio en la concepción de los derechos humanos.

23. La validez de esta conclusión dependerá de los cambios de actitud de los Estados en la práctica 11/. No obstante, sería erróneo pasar por alto la evolución perceptible en la documentación de la Asamblea General y en la práctica de algunos Estados socialistas y países en desarrollo. Algunos de esos cambios están directamente relacionados con un mayor respeto de los derechos civiles y políticos y, en consecuencia, con una concepción más equilibrada y menos jerárquica de los dos grupos de derechos: la creciente importancia atribuida a la libertad de expresión, la modificación de las restricciones a la libertad de circulación, la ampliación de la libertad de reunión y asociación y la tendencia a celebrar elecciones más pluralistas son indicios de que se está produciendo un auténtico cambio en varios Estados. Por lo menos en un Estado socialista, la libertad y el pluralismo de los sindicatos ya han pasado a ser una de las principales características del cambio social y político y, por ende, del cambio en la concepción de los derechos humanos. En el marco de informes ulteriores se podría efectuar precisamente un análisis de la naturaleza y los efectos de esos cambios en los derechos económicos, sociales y culturales.

24. El otro tipo de "jerarquización" de los derechos humanos -esto es, la preferencia por los derechos civiles y políticos- se expresa de una manera distinta, esencialmente mediante argumentos legales o legalistas. La concepción occidental tradicional de los derechos humanos ha favorecido los valores expresados en los derechos civiles y políticos y el hecho de que, por lo general, esos derechos se prestan más fácilmente a una reglamentación jurídica precisa; esta concepción se refleja en la declaración siguiente: "Los tratados internacionales que establecen obligaciones en la esfera de los derechos humanos tendrían que ser lo más claros y precisos posible" 12/.

25. Sin embargo, es interesante observar que hasta hace poco tiempo, se criticaba la supuesta vaguedad en la formulación de los derechos económicos, sociales y culturales pero sin intentar elaborar normas más precisas o una interpretación más clara de esos derechos. Evidentemente existen excepciones, fundamentalmente en los convenios y las normas de la OIT. En cambio, los comentaristas parecen haber dejado de lado gran parte de los derechos económicos, sociales y culturales que no están comprendidos en las normas de la OIT. Como se verá más adelante este enfoque también ha comenzado a cambiar. La naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales y los aspectos legales de los medios para realizarlos se examinan a continuación (párrs. 28 y ss.).

26. El Relator Especial opina que ya hay que dar más o menos por finalizada la época de la jerarquización de los derechos humanos y que hay que encontrar una concepción unificada para interpretar la relación entre los dos principales grupos de derechos. La base conceptual existe y ha existido siempre: está constituida por la idea fundamental de la dignidad humana. En efecto, el artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos empieza con las palabras: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". El concepto de la dignidad humana se menciona en el preámbulo de los dos Pactos de derechos humanos y en varios artículos de su parte dispositiva.

27. Este concepto, tan abstracto y general y al mismo tiempo tan fundamental, tiene una importancia normativa en la esfera de los derechos humanos, por lo menos en la medida en que hace inaceptables todas las formas de privación de la dignidad humana, tanto en la esfera civil y política como en la económica, social y cultural. Significa además que no son las autoridades las que confieren los derechos humanos ni tampoco las que pueden denegarlos 13/. La protección o realización de la dignidad humana no siempre requiere acciones legales ni una afirmación de los derechos. Por el contrario, todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales o culturales, pueden derivarse de ese valor fundamental, que se debería considerar el común denominador de la interpretación y aplicación de los derechos humanos. La negación de la dignidad humana puede tener lugar -como así sucede- cuando se niegan los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales. A la inversa, el respeto de todos esos derechos y, en caso necesario, las medidas concretas para realizarlos son los elementos necesarios para garantizar la dignidad humana. El dar preferencia general a tal o cual grupo de derechos puede ser un modo de apartarse de su fundamento mismo. Por esta razón, hay que prestar la misma atención a ambos grupos de derechos humanos.

28. Siguiendo adelante con esta idea es preciso formular la siguiente pregunta: ¿cuáles son las características jurídicas específicas de los derechos económicos, sociales y culturales y de sus medios de realización? La pregunta es pertinente no sólo por las diferentes concepciones de los derechos humanos ya mencionadas, sino también porque el carácter específico de su realización es por todos reconocido, por ejemplo, en las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establecen que los Estados tomarán medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese Pacto. Esta disposición difiere sustancialmente de la contenida en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que formula claramente la obligación de los Estados Partes de respetar y garantizar los derechos civiles y políticos. No obstante,

"... el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es una ley y no una mera exhortación o aspiración. Los derechos que en él se reconocen son tan "humanos", universales y fundamentales como los consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos..." 14/.

29. A partir de este reconocimiento general de la condición de derechos humanos que tienen los derechos económicos, sociales y culturales, los autores interpretan de manera distinta el contenido efectivo de esos derechos y el alcance de las obligaciones correspondientes de los Estados. Por ejemplo, Vladimir Kartashkin opina que las normas internacionales sobre los derechos económicos, sociales y culturales "fijan un nivel mínimo de protección y bienestar social que deberían intentar alcanzar todos los Estados, independientemente de su sistema o circunstancias, incluso si... la plena realización de esos derechos se prevé como resultado de la aplicación progresiva de las políticas, la legislación y las medidas prácticas a nivel nacional" 15/.

30. Philip Alston va aún más lejos cuando afirma que "para cada derecho existe un mínimo contenido básico identificable que no puede reducirse so pretexto de las "diferencias razonables" permitidas" 16/. Dice a continuación que

"El hecho de que deba existir ese contenido básico (que en cierta medida puede, no obstante, estar potencialmente sujeto a exenciones o limitaciones, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto) parecería ser consecuencia lógica de la utilización de la terminología de los derechos. En otras palabras, no se justificaría elevar una "reivindicación" a la categoría de derecho (con todas las connotaciones que, por lo general, se supone que tiene el concepto) si su contenido normativo fuera tan indeterminado como para admitir la posibilidad de que sus titulares no tuvieran derecho a nada en concreto. En consecuencia, cada derecho tiene que conferir una facultad mínima absoluta, en ausencia de la cual ha de considerarse que un Estado Parte incumple sus obligaciones." 17/

31. No cabe duda de que esta concepción merece ser apoyada del mismo modo que gran parte de las consideraciones acerca del "mínimo contenido básico" de cada derecho económico, social o cultural. En el marco de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tendría que encargarse principalmente de profundizar en esos planteamientos. También la Subcomisión podría tratar de contribuir a este proceso, en el contexto del presente estudio o de otros posibles estudios sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Quizás el mínimo contenido básico de cada derecho así determinado podría asimismo ayudar a la Comisión de Derechos Humanos y a otros órganos de las Naciones Unidas a definir con mayor claridad los problemas con que tropieza la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y a sugerir políticas apropiadas para resolverlos.

32. Otra cuestión que se plantea a este respecto se refiere a la naturaleza de las obligaciones de los Estados en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales del individuo y a los medios de aplicación definibles desde el punto de vista jurídico. El proceso de construcción de una interpretación más precisa y jurídicamente convincente de las disposiciones pertinentes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comenzó hace relativamente poco tiempo, después de que el Consejo Económico y Social decidiera establecer el Comité. De esta manera aumentó el interés por los derechos económicos, sociales y culturales, que se manifestó, entre otras cosas, en "Los principios de Limburg sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" 18/. En esos principios, producto de la labor de un grupo de destacados expertos en derecho internacional 19/, se interpreta como sigue la obligación fundamental de los Estados Partes en el Pacto de "lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos":

"21. La obligación de "lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos" exige que los Estados Partes avancen lo más rápidamente posible hacia la realización de los derechos. No debe interpretarse, bajo ninguna circunstancia, como un derecho de los Estados a postergar indefinidamente los esfuerzos por lograr la plena efectividad. Al contrario, todos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar inmediatamente a tomar medidas para cumplir con las obligaciones derivadas del Pacto.

22. Algunas de las obligaciones derivadas del Pacto, como la prohibición de la discriminación que figura en el párrafo 2 del artículo 2, exigen que todos los Estados Partes las apliquen total e inmediatamente.

23. La obligación de lograr progresivamente esa efectividad plena existe independientemente del aumento de los recursos; requiere una utilización eficaz de los recursos disponibles.

24. La realización progresiva se puede lograr no sólo aumentando los recursos sino fomentando los recursos de la sociedad necesarios para que toda persona disfrute efectivamente de los derechos reconocidos en el Pacto." 20/

33. Esta interpretación comprende un programa ambicioso y de largo alcance. La práctica del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales demostrará hasta qué punto podrá llegar a ser una interpretación generalmente aceptada de las obligaciones pertinentes de los Estados Partes en el Pacto.

34. La presente sección del informe preliminar comenzaba con la pregunta de si en las Naciones Unidas se podría llegar a una concepción unificada de los derechos económicos, sociales y culturales. La respuesta parece ser que hay razones para creer que el establecimiento gradual de esa concepción no es imposible. Un elemento alentador es que ciertos acontecimientos recientes en las Naciones Unidas revelan una cierta disminución de las diferencias existentes a la hora de reconocer como derechos a los derechos económicos, sociales y culturales y una reducción de la práctica tradicional de conceder a un grupo de derechos humanos prioridad sobre el otro. Además, el reconocimiento de la obligación jurídica de los Estados de lograr la efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales también parece cada vez mayor, por lo menos en las declaraciones. Sobre esta base, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha comenzado a elaborar una interpretación coherente del Pacto, creando así los fundamentos necesarios para que las Naciones Unidas tengan una concepción adecuada de la cuestión.

35. El Relator Especial sugiere que en las fases ulteriores del presente estudio se analicen con mayor profundidad las cuestiones antes esbozadas.

II. ALGUNOS PROBLEMAS PARA LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN EL PLANO NACIONAL

36. Al examinar los problemas relativos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se tienen que tomar en consideración las realidades de los distintos países. Un examen general de estos problemas en el plano mundial sería imposible en el contexto del presente estudio, por lo que ni siquiera se va a intentar. Además de las enormes diferencias existentes entre los países por sus condiciones económicas, estructura social, cultura, religión, nivel de vida, recursos, etc., hay que tener presente que el estudio de 1975, "La realización de los derechos económicos, sociales y culturales: problemas, políticas, logros" (véase la nota 1) contenía material instructivo al respecto. Se sugiere, en cambio, que en sus fases ulteriores el presente estudio se centre en el análisis de dos conjuntos de problemas: el de la extrema pobreza y el del ajuste estructural.

37. Ambos problemas guardan relación directa con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y revisten importancia general: actualmente los problemas de la extrema pobreza y del ajuste estructural se plantean en todo tipo de sociedades, aunque su alcance y su naturaleza varíen. Se sugiere tratar ambos grupos de problemas tomando como base las fuentes mencionadas en la resolución 1987/29 A de la Subcomisión, teniendo presente que la Comisión y la Subcomisión, pidieron que el estudio se centrara en los principales problemas existentes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, e indicara estrategias prácticas adecuadas.

A. El problema de la extrema pobreza

38. Todo examen de los problemas relativos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales debe comenzar por un examen de la pobreza, por ser los derechos de los pobres los más perjudicados. Sin embargo, no resulta fácil traducir la dura realidad de la pobreza y la legítima aspiración moral de eliminarla en categorías significativas de derechos humanos.

39. Por lo general en los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos, los debates sobre la pobreza comienzan y terminan con una serie de datos estadísticos sobre el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza, el aumento del número de desempleados, la disminución del nivel de vida, el incremento de la mortalidad infantil y sobre todo, el efecto devastador del hambre y la desnutrición. En un estudio preparado recientemente por funcionarios del Banco Mundial y del FMI titulado "Strengthening efforts to reduce poverty" ²¹/ los autores señalan que en todo el mundo alrededor de 950 millones de personas viven en condiciones de pobreza absoluta, más de la mitad de ellas en Asia y cerca de un tercio en el Africa subsahariana. El resto se divide aproximadamente en partes iguales entre el Africa del Norte y el Oriente Medio y América Latina. Según ese estudio, los pobres sufren de malnutrición y tienen una gran incidencia de enfermedades; un número desproporcionado de sus hogares están encabezados por mujeres y carecen de tierra suficiente y de otros bienes. La pregunta a la que todavía no se ha dado una respuesta convincente es si los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos tienen la posibilidad de hacer una contribución útil a los esfuerzos de los países por lograr el cambio social indispensable para resolver el problema de la pobreza.

40. Habría básicamente dos maneras de contribuir a ese cambio. La primera consiste en seguir realizando estudios sobre determinados derechos económicos, sociales y culturales, como el Informe sobre el derecho a una alimentación adecuada, preparado por Asbjørn Eide, Relator Especial de la Subcomisión. La otra (complementaria) podría ser determinar el modo de situar exactamente el problema de la pobreza en el contexto de las actividades de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos. ¿Es esto viable? ¿Es posible hablar de agentes estatales y no estatales al referirse a los responsables del fenómeno de la pobreza y a los violadores de determinados derechos humanos? ¿Cómo pueden los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos hacer frente al hecho de que "los pobres" representan una población muy heterogénea? En una fase ulterior de preparación del presente estudio se intentará analizar éstos y otros problemas pertinentes. En la fase actual tan sólo son posibles algunas observaciones preliminares.

41. La primera de ellas es que la Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1989/10 de 2 de marzo de 1989, titulada "Los derechos humanos y la extrema pobreza" reconoció que la adopción de medidas eficaces para promover el disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales exige un mejor conocimiento de las causas de la extrema pobreza, incluidas las causas relacionadas con los problemas del desarrollo, y de su interacción con el disfrute de los derechos humanos. La Comisión también pidió a la Subcomisión que "examine la cuestión de la extrema pobreza y la exclusión social y analice la viabilidad de un estudio sobre este tema". En consecuencia, la Comisión ha comenzado a ocuparse seriamente de problemas de la extrema pobreza y la exclusión social.

42. Parte importante de las actividades que han llevado a la adopción de esa resolución es atribuible al Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo y a su fundador, el Padre Joseph Wresinski. Sin pretender ahora profundizar en el problema como lo presenta ATD Cuarto Mundo, es preciso mencionar dos de sus principales conclusiones. La primera de ellas es que las condiciones de las personas que viven en una extrema pobreza demuestran el carácter indivisible de todos los derechos humanos y la imposibilidad de disfrutar de ninguno de esos derechos en tales situaciones. La pobreza no significa sólo desempleo, vivienda inadecuada y falta de atención médica, etc. sino también dificultades para mandar a los niños regularmente a la escuela e incapacidad de ejercer los derechos civiles y políticos. En consecuencia, los derechos humanos se deben considerar como un todo indivisible que ha ejercerse simultáneamente 22/.

43. La otra conclusión de ATD Cuarto Mundo, reconocida por la Comisión de Derechos Humanos entre otras, es que el problema de la extrema pobreza no afecta sólo a los países en desarrollo sino también a los países desarrollados. A petición del Consejo Económico y Social de Francia de ATD Cuarto Mundo preparó, en ese país, un estudio exhaustivo de los problemas implicados 23/. Sobre la base de ese estudio, el Consejo reconoció que la extrema pobreza era una cuestión de derechos humanos y afirmó que las actividades destinadas a erradicarla debían llevarse a cabo simultáneamente en la esfera de los derechos civiles y políticos y en la de los derechos económicos, sociales y culturales 24/.

44. Sin abordar en profundidad el problema de la pobreza, en la fase actual podría ser útil señalar algunas de las dificultades fundamentales con que tropieza el análisis de este fenómeno.

45. Lo que ocurre con la pobreza es que, al parecer, quienes no son pobres se acostumbran a ella y que la noción misma de pobreza entraña cierta idea de pasividad. Las palabras "pobreza" y "pobre" tienden a dar un aire de normalidad a lo que debería ser esencialmente un problema 25/. Son palabras que no exhortan a erradicar la pobreza ni indican sus causas o razones. Se ha sugerido, en consecuencia, sustituir la palabra "pobreza" por "empobrecimiento" para denotar "un proceso dinámico de decisiones oficiales en el que se considera justo, correcto y equitativo que algunas personas se empobrezcan o se mantengan en situación de pobreza" 26/.

46. Las palabras "pobreza" y "pobre" también denotan la pasividad de los pobres; justifican concepciones paternalistas de la planificación, la política y las medidas sociales contra la pobreza y, más que un compromiso serio en favor del cambio, despiertan simpatía hacia los pobres. De esa manera los "pobres" pueden transformarse en objetos del cambio propuesto, en vez de seres humanos capaces por lo menos en potencia de construir su propio destino. Esta es otra de las razones por las que las propuestas de ATD Cuarto Mundo relativas a la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos en las situaciones de extrema pobreza son particularmente valiosas. "Las familias de los países industrializados que viven en condiciones de extrema pobreza han demostrado que, sin seguridad socioeconómica, la libertad se ve amenazada, mientras que, sin el ejercicio de las libertades individuales, tampoco se logra la seguridad socioeconómica" 27/ (subrayado añadido). Es necesario reconocer que tienen importancia no sólo las medidas referentes a los derechos económicos, sociales y culturales sino también las relativas a los derechos civiles y políticos. No obstante, ese reconocimiento dista mucho de ser suficiente, lo que se necesita es la intervención de los Estados, las personas interesadas y sus organizaciones.

47. A menudo se considera que el problema de la pobreza es esencialmente un fenómeno económico, de ahí que conceptos como el de "necesidades básicas" y "umbral de pobreza" hayan cobrado una importancia primordial en muchos de los estudios sobre la pobreza. En este sentido, cabe destacar la siguiente observación: "... todos los buenos economistas coincidirán en que los problemas fundamentales son los de conseguir una distribución de los ingresos que permita satisfacer las "necesidades básicas". Pero ningún economista sensato pretenderá que esa forma de concebir el "empobrecimiento" sea la mejor o la más adecuada en conjunto. Del mismo modo, ningún sociólogo o politólogo sensato negará la importancia de satisfacer las necesidades básicas, pero todos los sociólogos o politólogo competente estará de acuerdo en que ese método es excesivamente limitado" 28/. Los sociólogos podrán aducir que la satisfacción de las necesidades básicas no es más que el primer paso hacia la liberación de la "cultura de la pobreza", esto es, la cultura de las múltiples incapacidades y carencias características de muchas situaciones que se han perpetuado de una generación a otra 29/. El análisis sociológico de la pobreza puede revelar la existencia de diversos grupos, con distintas historias y ecologías del sufrimiento. Por último, el análisis político de las situaciones de pobreza puede mostrar que ésta obedece a múltiples causas, resultantes de las estructuras de poder que la crean o la mantienen.

48. La complejidad de los problemas mencionados en el párrafo anterior indica algunas de las dificultades con que se tropieza al abordar el problema de la pobreza en el contexto de los derechos humanos. Otra dificultad estriba en el hecho -que debe ser claramente reconocido- de que en ciertas situaciones la pobreza es producto de condiciones naturales adversas (como, por ejemplo, las inundaciones, la sequía, etc.) o de un crecimiento demográfico que hace que el problema sea prácticamente insoluble. En esas situaciones las medidas que se adopten en la esfera de los derechos humanos -por no hablar de la correspondiente retórica- serán de poca utilidad. Parece acertado reconocer, por ende, que dichas medidas no pueden contribuir a resolver todos los problemas y que en tales casos lo único viable son las actividades de socorro y la planificación del desarrollo, además de las actividades básicas conexas. Cuando, en esas situaciones se intente definir "el mínimo contenido básico" de los derechos económicos, sociales y culturales habrá que proceder con una gran dosis de realismo.

49. Por último cabe preguntarse si, quizás una vez finalizado el presente estudio será necesario analizar pormenorizadamente los aspectos económicos, sociales, políticos y de otra índole de ciertas cuestiones prácticas que, sin duda, revisten importancia para la eliminación de la pobreza y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Una de ellas tiene que ver con el problema de los derechos de tenencia de la tierra y la reforma agraria, ya tratado brevemente en el estudio de 1975 (véase el párr. 5 supra).

50. De tener que realizarse ese estudio -quizás en una fase ulterior- será no sólo por la conveniencia de tener en cuenta los derechos de tenencia de la tierra y la reforma agraria en las soluciones (acertadas o erróneas) que se den al problema de la pobreza rural, sino también por su importancia para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La reforma agraria, por ejemplo, se decide mediante leyes y sus efectos económicos pueden medirse. El contenido mínimo del derecho a la tierra puede determinarse en el contexto de un determinado país y examinarse en relación con la realización de derechos tales como el derecho a una alimentación adecuada, a un nivel de vida decoroso, etc. Por lo general los aspectos culturales de los cambios derivados de la reforma agraria son importantes para el mantenimiento de los patrones culturales existentes y para el cambio cultural. En ese contexto pueden estudiarse las pautas de la tenencia de la tierra y los problemas específicos de los derechos humanos de las personas pertenecientes a minorías o a poblaciones indígenas, así como las cuestiones conexas de los derechos civiles y políticos, y más particularmente los referentes a la libertad de reunión y asociación.

51. En la fase actual esta cuestión sólo puede plantearse en términos muy generales pero podrá estudiarse con mayor detenimiento en fases ulteriores; una vez finalizado el presente estudio podría realizarse otro dedicado exclusivamente a la reforma agraria en el contexto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

B. La cuestión del ajuste estructural y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

52. El problema de la pobreza examinado en la sección precedente no se plantea en un vacío económico. Forma parte de realidades socioeconómicas más amplias. Esas realidades y las dimensiones y formas cambiantes de la pobreza deben considerarse en estrecha relación con las transformaciones económicas importantes que se produzcan en un momento dado. Indudablemente, es posible que esto no se aplique igualmente a todas las situaciones, algunas de las cuales sólo pueden entenderse si se estudian por separado. Sin embargo, como hipótesis se puede suponer que los cambios actuales del carácter y las formas de la pobreza tienen que estudiarse en estrecha relación con los principales acontecimientos económicos y sociales de nuestra época. Así, se puede suponer que el fenómeno de la pobreza extrema en los países altamente desarrollados de Europa occidental, que fue "descubierto" por ATD Cuarto Mundo, probablemente deba ser examinado conjuntamente con el actual cambio estructural y el consiguiente desempleo, que en 1989 alcanzó la cifra de 17 millones de desocupados en los países miembros de la CEE 30/. El fenómeno del desempleo, a su vez, puede verse como parte de realidades socioeconómicas más amplias caracterizadas por la evolución de los modos de producción (nuevas tecnologías) y las políticas económicas contemporáneas aplicadas por la mayoría de los países desarrollados de economía de mercado. Sin embargo, las suposiciones precedentes no significan que las cifras del desempleo deban ser equiparadas con el fenómeno de la extrema pobreza 31/. Como se señala más arriba habría que estudiar en cada caso cuál es la relación exacta entre esos fenómenos antes de poder sacar conclusiones generales.

53. En el marco del presente estudio sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, habrá que determinar cuál de los grandes fenómenos socioeconómicos dificulta más la realización de esos derechos. Se propone que en este contexto se preste particular atención a la situación económica de los países en desarrollo fuertemente endeudados, que están enfrentando los problemas del ajuste estructural. Las razones de tal elección son las siguientes:

- a) Los países en desarrollo endeudados han pasado, desde fines del decenio de 1970, por un doloroso proceso de aumento del servicio de la deuda y adopción de severas medidas de austeridad, que, a su vez, han determinado una reducción de los gastos en sectores que revisten especial importancia para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, particularmente en la atención médica, la educación, la vivienda y otros servicios sociales básicos;
- b) Esas políticas sólo en parte obedecen a decisiones internas; dependen en medida considerable de decisiones adoptadas internacionalmente, algunas de ellas adoptadas en ciertos organismos especializados de las Naciones Unidas;
- c) La cuestión del "mínimo contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales" (véase el párr. 30 supra) debe examinarse teniendo en cuenta la realidad de los Estados que hacen frente a las mayores dificultades para cumplir sus obligaciones de dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales.

54. La palabra clave que define la situación económica de esos Estados es el "ajuste", que en muchos casos obliga a introducir cambios estructurales; por lo tanto, en la presente sección del informe se habla de "ajuste estructural". Las políticas de ajuste parecen ser la preocupación económica dominante de muchos países al intentar establecer el marco dentro del cual pueden considerarse todos los demás aspectos de la economía y el desarrollo.

55. Motiva además esta elección el hecho de que ya se ha llevado a cabo un notable análisis económico de ese aspecto de los derechos económicos, sociales y culturales contemporáneos en el marco del reciente estudio del UNICEF titulado Ajuste con Rostro Humano 32/. Los autores de ese estudio han desarrollado un enfoque interesante del análisis económico y del proceso de adopción de decisiones que se refleja adecuadamente en el título de la obra y es muy pertinente para todo examen de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

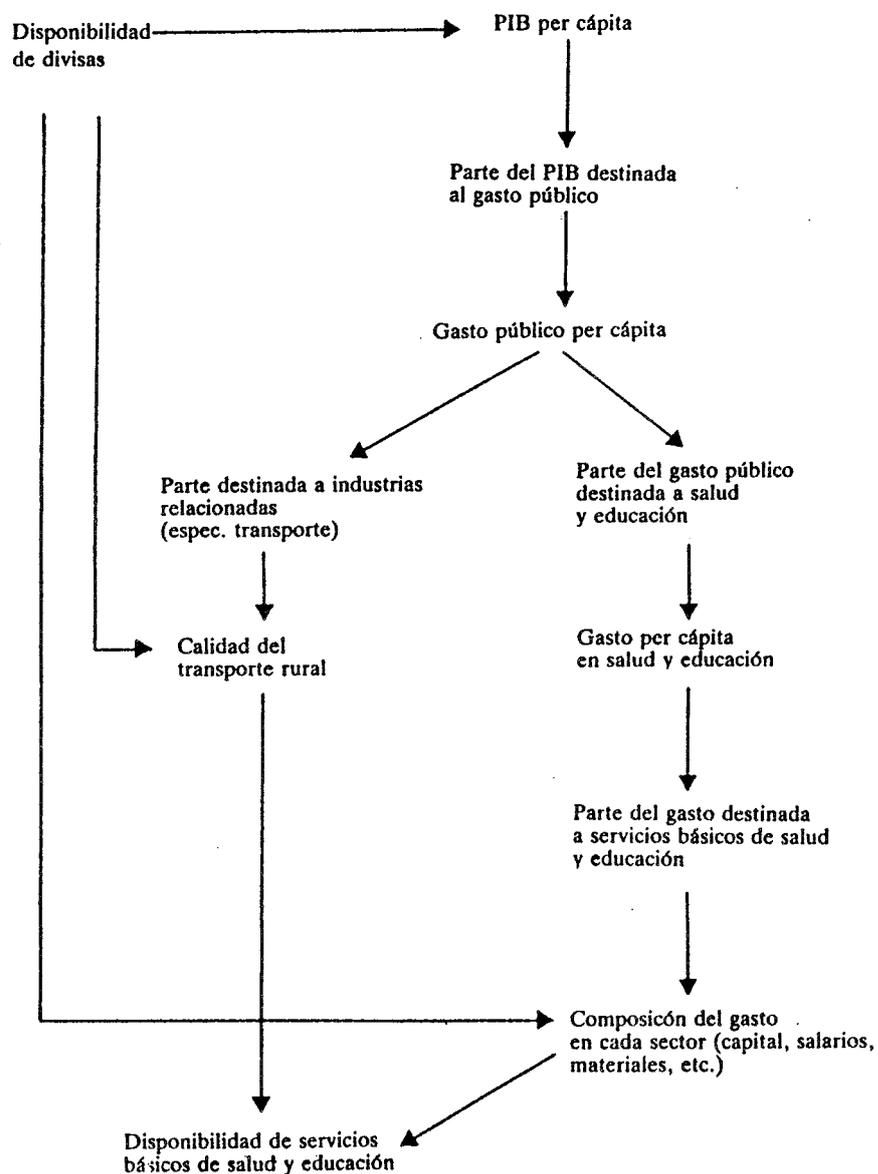
56. Puede decirse que, en contraste con otros enfoques económicos anteriores caracterizados por conceptos como el "crecimiento" y el "efecto de goteo" (según los cuales las altas tasas de crecimiento benefician automáticamente de manera indirecta también a los pobres) o el "desarrollo" y la "satisfacción de las necesidades básicas", que complementaban la idea de crecimiento con otros aspectos no económicos del desarrollo y con la mitigación de la pobreza, ese estudio introduce la nueva dimensión del alivio de la pobreza en las políticas de ajuste. De manera análoga la "redistribución del ingreso" y la "satisfacción de las necesidades básicas" habían constituido anteriormente una nueva dimensión del crecimiento 33/.

57. Por diversas razones, las conclusiones del estudio del UNICEF pueden ser útiles al examinar los problemas relativos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La primera razón es que el estudio se basa correctamente en la principal preocupación económica de una gran cantidad de países en desarrollo, preocupación que afecta directamente a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y su "contenido básico" realmente asequible. La segunda es que el estudio proporciona un material muy valioso basado en una investigación empírica profunda. Los estudios de casos podrían así 34/ resultar de gran ayuda en los debates sobre los derechos económicos, sociales y culturales, que muy a menudo carecen de una sólida base empírica. Por último, algunas de las conclusiones generales a que se llegó en el estudio del UNICEF son particularmente pertinentes para el debate sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

58. En esta fase basta citar un solo ejemplo. Como se señaló en el párrafo 32 supra, los autores de los principios de Limburg, un grupo de expertos en derecho internacional, sostenían que las obligaciones de los Estados, con arreglo al párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de "lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos", exige que "los Estados Partes avancen lo más rápidamente posible hacia la realización de los derechos". Según la misma opinión, esa obligación "existe independientemente del aumento de los recursos disponibles".

59. Es fácil entender que haya un vínculo entre "recursos disponibles" y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Lo difícil es la índole de esa relación, particularmente en períodos de disminución de los "recursos disponibles" (por ejemplo, debido a un crecimiento bajo o "negativo" del PIB o a la mayor utilización de recursos para satisfacer el servicio de la deuda). En tales situaciones, generalmente disminuye el gasto en salud pública y educación, así como en subsidios para la alimentación, con lo cual es más difícil el acceso de los grupos vulnerables a los servicios de salud y educación. Sin embargo, esto no sucede automáticamente, sino más bien a través de una "cadena de acontecimientos que vincula el PIB per capita con los servicios sociales. Los numerosos eslabones de esta cadena muestran que la asociación entre el descenso del PIB per capita y el descenso de los servicios dista mucho de ser inevitable. En cada fase de la cadena los efectos pueden corregirse, variarse o ampliarse" 35/. El siguiente gráfico, reproducido en el estudio del UNICEF, describe las relaciones entre crisis económica y servicios básicos.

Andersen, Jaramillo y Stewart



60. Los autores del estudio del UNICEF llegaron a la siguiente conclusión:

"Los gobiernos pueden mejorar considerablemente los servicios sociales básicos, incluso en épocas de grandes apuros económicos, mediante la reestructuración del gasto público a fin de desviar los fondos de servicios costosos, que benefician sobre todo a la elite, hacia intervenciones de bajo costo tales como la atención primaria de salud, la educación básica y la vivienda, con especificación de los grupos beneficiarios y una mejor gestión de los fondos disponibles." 36/

Sin embargo, es preciso añadir, como los propios autores del estudio han observado en un contexto algo diferente, que, aunque los programas con beneficiarios específicos pueden proteger a los grupos vulnerables durante el ajuste, "este enfoque encuentra ciertos límites a medio plazo cuando el crecimiento resulta esencial" 37/.

61. En el estudio preparado por funcionarios del Banco Mundial y del FMI "Strengthening efforts to reduce poverty" (véase la nota de pie de página 21 infra) los autores tomaron nota de las nuevas medidas de política adoptadas por el Banco Mundial con las que se procura que las actividades orientadas hacia el crecimiento se complementen con objetivos y programas para la reducción de la pobreza claramente definidos. Así pues, parece ser que se va reconociendo y va ganando apoyo la complementariedad de estos dos tipos de esfuerzo. Probablemente lo mismo cabe decir de la reestructuración del gasto público destinado a los servicios sociales básicos: esa reestructuración encuentra ciertos límites a medio plazo cuando el crecimiento resulta esencial. Por lo tanto, la reestructuración no debería considerarse una sustitución del crecimiento, sino más bien como su complemento.

62. Esas conclusiones coinciden con la opinión expresada por los expertos en derecho internacional (véase el párr. 32 supra) de que la obligación de los Estados de lograr progresivamente la efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales existe independientemente del aumento de los recursos y requiere una utilización eficaz de los recursos disponibles. Sin embargo, en el contexto de las políticas a mediano y largo plazo, el crecimiento de los recursos disponibles se convierte en un elemento necesario para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La verdadera dificultad a este respecto parece residir en el método para determinar las proporciones cuantitativas de recursos disponibles y evaluar las políticas de los Estados. La solución de esos problemas puede contribuir considerablemente a definir el "contenido básico de los derechos económicos, sociales y culturales". Al parecer, tendrá que encontrar esa solución el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que gradualmente deberá elaborar métodos para evaluar eficazmente los progresos realizados por los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con todo, sería un error concluir que esos problemas atañen sólo a los Estados Partes en el Pacto y al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Hay que tener presente que los derechos económicos, sociales y culturales están aceptados universalmente y que los problemas de su aplicación, como los examinados más arriba, son de la incumbencia general de todos los Estados.

63. Por consiguiente, la Subcomisión debería procurar aportar su propia contribución, entre otras cosas, mediante el presente estudio que, en fases posteriores, podría centrarse en el problema de los países que se enfrentan con graves dificultades derivadas de las políticas de ajuste y de la utilización efectiva de los recursos. El análisis podría concentrarse en la experiencia de un determinado número de países que han tratado de equilibrar sus políticas económicas -es decir, orientadas al crecimiento- y de reestructurar los gastos destinados a servicios sociales básicos. Los resultados de dicho análisis podrían ser útiles en el marco más amplio del debate sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales e, indirectamente, sobre el contenido básico de cada uno de esos derechos en las condiciones socioeconómicas de diferentes Estados.

III. LA COOPERACION INTERNACIONAL PARA LA REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

64. La realización de los derechos económicos, sociales y culturales dependerá en gran medida de la cooperación internacional, como se reconoce en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en el párrafo 1 del artículo 2 se habla de "la asistencia y la cooperación internacionales" en el contexto de los deberes de los Estados relativos a la realización de los derechos, y el artículo 18 se refiere al papel de los organismos especializados en la realización de esos derechos), así como en diversos otros instrumentos de las Naciones Unidas. Además, si se considera que el contexto más amplio del desarrollo es importante para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como se propone en la sección anterior, también se puede hacer referencia a instrumentos como la Declaración sobre el derecho al desarrollo (véase el párr. 22 *supra*), cuyo párrafo 1 del artículo 4 destaca que: "Los Estados tienen el deber de adoptar, individual y colectivamente, medidas para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional a fin de facilitar la plena realización del derecho al desarrollo" (subrayado añadido). En opinión del Relator Especial los futuros esfuerzos para formular políticas adecuadas de desarrollo internacional deberían realizarse de tal manera que se incorporara en los objetivos de esas políticas la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de otros derechos humanos.

A. Esferas de cooperación con organismos especializados para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

65. La cooperación internacional para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, está vinculada estrechamente por su naturaleza a la labor de los principales organismos especializados, entre ellos, la OIT, la FAO, la OMS y la UNESCO. La importancia de la labor de los organismos para la realización de esos derechos humanos sigue siendo considerable, cualquiera que sea la diferencia en sus respectivas metodologías al abordar los problemas en cuestión y a pesar de la crítica, expresada por algunos comentaristas, acerca de su supuesta "falta de interés" en contribuir a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 38/.

66. Para la Comisión y la Subcomisión la cooperación con los organismos especializados seguirá siendo interesante, sobre todo si en sus programas éstos otorgan un lugar más importante a las actividades relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

67. Entre las iniciativas más recientes a ese respecto, cabe mencionar la resolución 1985/42 de la Comisión, en la que ésta invitaba a los directores generales de esos organismos a que prepararan un informe conciso sobre el estado de la aplicación de los derechos al trabajo, la alimentación, la educación y la salud, respectivamente, de modo que la Comisión pudiera proceder a una evaluación global de los progresos que se realizaban y de los problemas con que se tropezaba para la aplicación de esos derechos humanos. En su período de sesiones siguiente la Comisión examinó los informes concisos preparados por los directores generales 39/, aunque sin adoptar decisiones concretas acerca de eventuales actividades complementarias. Los informes se limitaban a declaraciones de hecho sobre las actividades pertinentes realizadas por los cuatro organismos y no hacían referencia a la posible evolución de su cooperación con la Comisión de Derechos Humanos. Solamente la FAO dijo que mantenía contactos y colaboraba con la Comisión y otros órganos interesados en la elaboración de instrumentos internacionales relacionados con el derecho a la alimentación, mientras que la UNESCO declaró que informaría periódicamente a la Subcomisión sobre sus actividades pertinentes 40/.

68. Una cuestión que se podría examinar en el marco del presente estudio (en una fase sucesiva) es la de qué clase de actividades podrían contribuir a reforzar la cooperación entre la Comisión y la Subcomisión y los organismos especializados. Al examinar esa cuestión, la Subcomisión debería tener en cuenta la experiencia en la materia del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Cuando se creó el Comité se expusieron diversas ideas acerca del diálogo entre el Comité y los principales organismos especializados. Una de esas ideas era que ese diálogo debería tener por objeto el desarrollo de indicadores para evaluar el cumplimiento del Pacto, elaborar directrices para la presentación de informes por los Estados Partes, concertar la presentación de informes por los organismos especializados en virtud del artículo 18 del Pacto, etc. 41/. Los dos primeros períodos de sesiones del Comité demostraron que era posible avanzar en ese sentido y probable lograr progresos 42/.

69. En cuanto a la cooperación entre la Comisión y la Subcomisión por un lado, y la OIT, la UNESCO, la OMS y la FAO por otro, se deberían buscar nuevos métodos que vinieran a añadirse a los desarrollados en el pasado, es decir, la participación de representantes de esos organismos en las reuniones de la Comisión y la Subcomisión y el examen ocasional por los organismos de los informes sobre la realización de los derechos a la alimentación, la salud, la educación y el trabajo.

70. Una de las finalidades del presente estudio podría ser analizar la posibilidad de elaborar esos nuevos métodos. Por ejemplo, se puede mencionar la posibilidad de estudiar indicadores para evaluar los progresos en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Se trata de ver si es posible sugerir cuáles de los indicadores existentes se podría considerar apropiado para la evaluación de los progresos en esta esfera.

Se supone que la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es una tarea de incumbencia universal y que no podría limitarse sólo a los Estados Partes en el Pacto. Si la Comisión y la Subcomisión desean llevar a cabo sus actividades en materia de derechos económicos, sociales y culturales de manera adecuada y abandonar aún más el nivel actual de generalidad en el examen de las cuestiones implicadas, se deberían concebir y acordar indicadores apropiados. Ciertamente es que se podría considerar que esa labor coincide con las tareas del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. No obstante, el Comité tal vez necesite tiempo para desarrollar plenamente los indicadores apropiados, mientras que la Comisión y la Subcomisión podrían examinar algunos indicadores (sobre la base de los utilizados en diferentes partes del sistema de las Naciones Unidas) y así ayudar indirectamente al Comité en sus deliberaciones.

71. El otro tipo de cuestión que se podría abordar en el contexto del presente estudio es la ulterior elaboración de normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, debería recordarse que el artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé nuevas medidas normativas, incluidas la aprobación de recomendaciones y la conclusión de convenciones.

72. Se reconoce cada vez más la necesidad de elaborar normas más precisas en algunas de las esferas pertinentes. Así, la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1989/11 sobre la no discriminación en la esfera de la salud, invitó a la Subcomisión a que examinara la posibilidad de estudiar diversas discriminaciones respecto de los enfermos y de las víctimas de impedimentos en consulta con la OMS y dando a los gobiernos que desearan expresar sus puntos de vista ocasión de hacerlo. Esa solicitud se relacionaba indirectamente con el estudio de la Subcomisión sobre la discriminación contra las personas que tienen el virus HIV o que sufren de SIDA, previsto en su decisión 1988/111. Aunque en verdad el Relator Especial no se propone abordar un problema examinado por otro miembro de la Subcomisión, por otra parte, es interesante observar que la Comisión expresó la necesidad de que se siguieran elaborando normas internacionalmente reconocidas en la esfera de la salud (el derecho al nivel más alto posible de salud física y mental y el derecho a la no discriminación a ese respecto), que podrían estudiarse más a fondo.

73. También en otras esferas se puede considerar necesario que las normas existentes en materia de derechos económicos, sociales y culturales sean más concretas. Un ejemplo es el derecho a la vivienda, que forma parte del derecho más amplio a un nivel de vida adecuado. El derecho a la vivienda, al que los comentaristas de derechos humanos habían prestado en general poca atención, adquirió cierta importancia en 1987 con ocasión del Año Internacional de la Vivienda para las Personas sin Hogar. Sin embargo, los derechos relativos a la vivienda siguen careciendo de indicaciones claras en cuanto al fondo, por lo que es necesario elaborar normas más precisas al respecto, teniendo en cuenta la complejidad del problema y las muy diferentes situaciones en que se plantea 43/. Será imposible elaborar tales normas sin cooperar con el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos y, posiblemente, con otros órganos y organismos de las Naciones Unidas. Aunque hay que reconocer que esa labor normativa podría realizarse en el marco de la presentación de informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también cabe suponer que los análisis de la Subcomisión podrían

ayudar en ese proceso. Por último, se debe recalcar que la elaboración de normas más precisas tendría que estar vinculada a la cuestión de los indicadores examinada más arriba y a la determinación del contenido básico del derecho en cuestión.

74. Otra esfera en que cierta actividad normativa podría resultar útil es la del derecho a la educación. Además de las actividades ya desplegadas por la UNESCO, se podría examinar la posibilidad de formular normas más precisas sobre cuestiones específicas como la libertad académica. Se ha reconocido la importancia de reforzar la libertad académica como medio para asegurar la plena realización del derecho a la educación 44/. Recientemente, el Servicio Universitario Mundial aprobó la Declaración de Lima sobre libertad académica y autonomía de las instituciones de educación superior, en la que se hace hincapié en que la libertad académica es "una condición previa fundamental para el cumplimiento de las funciones educativas, de investigación, administrativas y de servicio que han sido confiadas a las universidades y otras instituciones de enseñanza superior". La libertad académica se define como "la libertad individual o colectiva de los miembros de las comunidades académicas, en la búsqueda, desarrollo y transmisión del conocimiento mediante la investigación, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación, la enseñanza en conferencias y por escrito". En opinión del Relator Especial, el concepto de libertad académica debe considerarse en estrecha relación con el derecho a la educación o bien como un concepto derivado de ese derecho. Además, también representa un aspecto importante del derecho a la libertad de pensamiento y del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Así pues, puede considerarse como una de las esferas de los derechos humanos en las que se manifiesta la interdependencia de los dos importantes grupos de derechos humanos. Ya se ha propuesto que la Declaración de Lima se señale a la atención de la UNESCO y de las Naciones Unidas a fin de considerar la posibilidad de elaborar normas en este campo.

75. Por último, con respecto a la cuestión de la elaboración de normas, sólo queda por mencionar que en la esfera de competencia de la OIT ya existen normas aceptadas que no es necesario tratar en el presente estudio.

76. Además de las cuestiones de los indicadores y la elaboración de normas, la Subcomisión podría abordar la cuestión del fomento del papel que desempeñan los organismos especializados en lo que respecta a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y del fortalecimiento de la función coordinadora del Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos en la materia. Sin embargo, esas cuestiones podrían examinarse en una fase posterior de la preparación del presente estudio.

B. Consecuencias de las actividades de las instituciones financieras internacionales para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

77. En las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que condujeron a la elaboración del presente informe se pide que uno de los aspectos que se estudien sea "las consecuencias para los derechos humanos de las políticas y prácticas de las instituciones financieras internacionales, en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial". En este informe preliminar

sólo se harán pocas observaciones acerca de algunos de los problemas esenciales al respecto. Dichas observaciones se hacen en el supuesto de que la cuestión prioritaria que se examinará con más detenimiento en fases posteriores será la repercusión que los programas de estabilización y ajuste patrocinados por el FMI tienen para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. La elección de este tema prioritario se basa en la cuestión de los ajustes estructurales que se examinó en la parte B de la sección II del presente informe preliminar.

78. Otro argumento que se puede aducir en apoyo de esta elección es el hecho de que la Comisión, en su resolución 1989/15 decidió incluir en su programa un punto concreto titulado "La deuda externa, las políticas de ajuste económico y sus consecuencias en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo". El Relator Especial entiende que esa decisión plantea inevitablemente la cuestión de las consecuencias de la deuda externa y las políticas de ajuste económico para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Dado el papel central que desempeña el FMI en el proceso internacional de adopción de decisiones sobre el problema de la deuda, es necesario examinar los efectos de las políticas de ajuste patrocinadas por el FMI en ese contexto.

79. En el presente informe sólo pueden hacerse algunas observaciones preliminares sobre esta cuestión. Se invita a los miembros de la Subcomisión a que formulen observaciones sobre el enfoque básico que se propone, así como sobre la cuestión del método que se ha de seguir para el análisis de los problemas pertinentes.

80. En opinión del Relator Especial, el papel central del FMI en el proceso internacional de adopción de decisiones sobre el problema de la deuda, es incuestionable. El FMI se ha convertido no sólo en un factor importante en el proceso de adopción de decisiones acerca de las políticas económicas de los países endeudados, sino también en un factor decisivo en las decisiones internacionales sobre ciertos préstamos y sobre las inversiones extranjeras privadas 45/.

81. Al examinar los efectos de sus políticas en los costos sociales de los programas de ajuste, se suele "acusar" al FMI de ser corresponsable del deterioro de los niveles de vida y de empeorar aún más la existencia de los pobres 46/. A esas acusaciones el FMI da generalmente una doble respuesta: en primer lugar, el FMI no interviene ni puede intervenir en las decisiones sociales y políticas de sus miembros, que son Estados soberanos; en segundo lugar, la finalidad del Fondo es regular el equilibrio a corto plazo de las cuestiones de pagos, mientras que las decisiones sobre el desarrollo a largo plazo (necesarias para la mejora de los servicios sociales) están, según esta interpretación, fuera de su alcance. Ambos argumentos se basan en la interpretación de los fines del Fondo que figura en el artículo I de su Convenio Constitutivo 47/.

82. Ninguno de esos dos argumentos es plenamente aceptable. Por su propia naturaleza, las decisiones del Fondo afectan a las políticas económicas de los países endeudados y, por consiguiente, a sus orientaciones sociales y políticas. El intento de separar las "políticas económicas" de las

orientaciones "sociales" y "políticas" equivale a cerrar los ojos frente a la dura realidad de la mayoría de los países endeudados. Además, el apartado ii) del artículo I del Convenio Constitutivo incluye, entre los fines del Fondo, el de facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional "contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica". A éste se añade otro fin en el apartado v) del artículo I, que habla de poner a la disposición de los países miembros los recursos generales del Fondo "dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional". Esas citas destacan el vínculo intrínseco entre política económica y estabilidad social, pudiéndose ésta traducir fácilmente en conceptos de derechos económicos, sociales y culturales. Así pues, en virtud de las disposiciones del artículo I del Convenio Constitutivo que definen los fines del Fondo, se debería considerar legítimo que el Fondo expresase cierta preocupación por las repercusiones en los derechos humanos de las políticas que patrocina.

83. El otro argumento (de que el FMI no es un organismo de desarrollo) es igualmente problemático. El endeudamiento de los países afectados se produjo para financiar cierto tipo de desarrollo fomentado por el Banco mundial y aceptado por el FMI. Posteriormente, se suponía que los países en desarrollo endeudados pagarían el servicio de la deuda (en un período de tipos de interés elevados) y seguirían los mismos modelos de desarrollo que los programas de ajuste apoyan ahora.

84. En ambas situaciones, las actividades financieras a corto plazo (es decir, los empréstitos y el servicio de la deuda) han tenido profundas consecuencias para el desarrollo de gran número de países en desarrollo y, por consiguiente, para los derechos humanos de sus ciudadanos. Ahora está más claro que nunca que la aplicación de las fórmulas a corto plazo del FMI origina graves problemas en diversos países en desarrollo y que, de esta manera, en muchos casos se ven afectadas las posibilidades de realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

85. Aunque desde el punto de vista técnico, se pueda considerar que las fórmulas del FMI no son objetables, no tienen en cuenta las realidades de los países donde han de aplicarse. Así pudo verse recientemente en la trágica experiencia de Venezuela. En la carta de 4 de marzo de 1989 dirigida al Sr. Michel Camdessus, Director Gerente del FMI, por el Presidente de Venezuela, Sr. Carlos Andrés Pérez, se dice que las políticas del FMI son "cómo aplicar la medicina a un enfermo sin tomar en cuenta sus condiciones orgánicas y su capacidad de resistirla; y sin la previsión de otras medidas para asegurar su capacidad de tolerarla". El Presidente continuó diciendo:

"No se consideran las posibilidades de crecimiento económico, ni la contención de los graves deterioros en la salud social del país que las medidas de ajuste provocan; y así se afecta gravemente a los sectores empobrecidos de nuestras naciones que explotan con desesperación, incitados por la injusticia, en la violencia espantosa que vimos desatada sobre las calles de Caracas y que seguramente seguiremos viendo y viviendo en ciudades de los demás pueblos del mundo en desarrollo." 48/

86. Las graves consecuencias actuales del problema de la deuda han obligado a intentar hallar nuevas soluciones. Se han hecho diversas propuestas, entre ellas las presentadas por Francia y el Japón y, más recientemente, por los Estados Unidos. En las reuniones de abril de 1989 de diversos órganos del FMI y el Banco Mundial tuvieron lugar debates sobre esas propuestas 49/.

87. El comunicado del Comité provisional de la Junta de Gobernadores sobre el Sistema Monetario Internacional demuestra que aún no se ha formulado una política coherente que tenga plenamente en cuenta las realidades de los países en desarrollo endeudados 50/.

88. Por otra parte, el comunicado del Grupo de los 24 demuestra que los países en desarrollo han presentado una evaluación clara del carácter del problema de la deuda y de los principales tipos de actividades que se han de emprender. Así, el Grupo señaló que "la situación de la deuda externa global es crítica. Los coeficientes del servicio de la deuda siguen siendo elevados e insostenibles, y las grandes transferencias netas negativas de recursos, agravadas por las elevadas y crecientes tasas de interés internacionales, constituyen una gran limitación para las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo" 51/. Con respecto a los problemas del ajuste estructural, el Grupo de los 24 destacó que "la responsabilidad de elaborar y poner en práctica programas de ajuste estructural sigue correspondiendo principalmente a las autoridades nacionales" y que "las realidades social, política y económica, así como las prioridades del país en materia de desarrollo deben constituir elementos centrales en la elaboración y puesta en práctica de los programas de ajuste" (subrayado añadido) 52/. Además, el Grupo celebró "los renovados esfuerzos del Banco mundial para asistir a los gobiernos en la elaboración de programas que atenúen los efectos adversos en los sectores pobres. Los ministros recomendaron que se incluyan medidas encaminadas a contrarrestar los aspectos sociales negativos del ajuste en todas las operaciones de ajuste. Los ministros instaron a la comunidad internacional a que ofrezca respaldo adicional, incluido el financiamiento de carácter concesionario para los programas destinados a los sectores más pobres" (subrayado añadido) 53/. Por último, el Grupo de los 24 recomendó "que las dos instituciones de Bretton Woods actúen de manera más flexible y realista al asistir a los países en la elaboración y aplicación de programas de ajuste que tengan debidamente en cuenta las limitaciones de carácter económico, social y político, a fin de garantizar la viabilidad de estos programas" 54/.

89. Las preocupaciones expresadas por los países en desarrollo, mencionadas en el párrafo anterior, se reflejaron en el comunicado que aprobó el Comité para el Desarrollo del FMI y el Banco Mundial. El Comité convino en que entre "los elementos esenciales para que los programas de ajuste estructural sean eficaces" figuraba el siguiente:

- "c) la integración de los objetivos de reducción de la pobreza y de los aspectos ambientales en el diseño de los programas, así como los medios de mitigar los efectos adversos en los grupos más vulnerables, preferiblemente a través de programas de generación de ingresos." 55/

90. Los pasajes que se han citado de recientes documentos del FMI y el Banco Mundial demuestran que se tiene cada vez más conciencia de la necesidad de mejorar las políticas formuladas o patrocinadas por las instituciones de Bretton Woods a fin de satisfacer las necesidades de los países en desarrollo fuertemente endeudados y, más concretamente, de los grupos de personas más vulnerables de esos países. Queda por ver si ello conducirá a la formulación y aplicación de políticas coherentes y eficaces.

91. La cuestión que debería examinarse en los órganos de las Naciones Unidas encargados de los derechos humanos, en particular la Comisión y la Subcomisión, es si esos procesos merecen atención y si los órganos de derechos humanos tienen alguna contribución que aportar en ese contexto. En opinión del Relator Especial la respuesta debería ser positiva.

92. Es evidente que los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas no están en condiciones de asesorar sobre cuestiones que son de índole puramente económica o financiera. Por otra parte, tienen derecho a expresar su opinión sobre cuestiones referentes a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por lo tanto, habría que empezar por elaborar una metodología que ayudase a desarrollar un diálogo significativo con las instituciones financieras internacionales. El presente estudio sobre los problemas de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales puede proporcionar un marco apropiado para iniciar ese proceso. Dado que el estudio está en su fase inicial, es necesario examinar el método que ha de desarrollarse. Con ese fin, se proponen los siguientes elementos a la consideración de la Subcomisión:

- a) deberían estudiarse la documentación especializada existente y los informes pertinentes preparados dentro del sistema de las Naciones Unidas, con objeto de obtener un cuadro general de las ideas actuales sobre las consecuencias de las políticas de las instituciones financieras internacionales para los derechos humanos y, más concretamente, para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales;
- b) el examen de indicadores para evaluar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales debería completarse con un intercambio de opiniones con el FMI y el Banco Mundial sobre el fenómeno de la pobreza en los países fuertemente endeudados. Ese intercambio de opiniones debería ir acompañado de un examen de los esfuerzos necesarios para mitigar los efectos adversos de los programas de ajuste sobre los grupos más vulnerables;
- c) se debería iniciar un intercambio de opiniones con el FMI y el Banco Mundial a fin de estimular la integración de los objetivos de reducción de la pobreza en los programas de ajuste estructural, así como de elaborar la metodología para las declaraciones sobre las consecuencias en los derechos humanos que se han de redactar en el marco de la formulación de los programas de ajuste;

- d) es necesario estudiar si los gobiernos de los países fuertemente endeudados que se enfrentan con graves dificultades en el proceso de ajuste están dispuestos a cooperar con la Subcomisión, en particular exponiendo su experiencia y opiniones sobre la integración de los objetivos de reducción de la pobreza y los objetivos de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en los programas de ajuste estructural y sobre la metodología para la preparación de las declaraciones sobre sus consecuencias en los derechos humanos como parte de los programas de ajuste. Es evidente que sólo sobre la base de la experiencia práctica se pueden elaborar conclusiones y recomendaciones normativas útiles sobre el papel que las consideraciones relativas a los derechos humanos deberían desempeñar en el contexto de las políticas de ajuste.

93. Al sugerir las ideas expresadas en los párrafos anteriores, el Relator Especial es plenamente consciente de la complejidad de las cuestiones implicadas. Sin embargo, ello no debería impedir que la Subcomisión y la Comisión procuraran desarrollar una actividad significativa en una cuestión tan importante como la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES

94. El estudio sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales debería centrarse en los problemas que se señalan a continuación:

- a) Se debería seguir examinando la cuestión del desarrollo de un enfoque unificado de la interpretación y realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Este estudio debería contribuir a obtener un enfoque más equilibrado tanto de los principales grupos de derechos humanos como de la ulterior elaboración del concepto de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos.
- b) En cuanto al problema de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a nivel nacional, el estudio debería centrarse en dos cuestiones: en primer lugar, la cuestión de la pobreza extrema y, en segundo lugar, la cuestión de los efectos de las políticas de ajuste estructural sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En este informe preliminar se explican las razones básicas que respaldan esa elección, mientras que la labor analítica se hará en fases posteriores.
- c) La cooperación internacional constituye un elemento vital para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los ulteriores análisis se centrarán, primero, en cuestiones relacionadas con la labor futura de los organismos especializados que operan en las esferas de los derechos económicos, sociales y culturales (la OIT, la FAO, la UNESCO y la OMS) y, segundo, en cuestiones relativas a las consecuencias de las actividades de las instituciones financieras internacionales (particularmente el FMI y el BIRF) para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

- d) En el presente informe preliminar no se ha examinado la cuestión del posible papel de los organismos de desarrollo de las Naciones Unidas, incluido el PNUD, en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Es innegable que esa cuestión deberá abordarse cuando llegue el momento. Sin embargo, sólo debería tratarse una vez finalizada la primera ronda de análisis de los problemas examinados en el presente informe preliminar. La misma conclusión preliminar se aplica a la cuestión del fortalecimiento de la función coordinadora del Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos en la esfera de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
- e) La fase siguiente de preparación del estudio sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se dedicará a un análisis de los problemas mencionados en el presente informe preliminar. Las principales fuentes de información serán los estudios, informes y otros documentos pertinentes preparados dentro del sistema de las Naciones Unidas, así como las publicaciones especializadas y la información suministrada por organizaciones no gubernamentales. Otra fuente de información consistirá en las respuestas de los Estados sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en virtud de las resoluciones pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos y en los informes de los Estados presentados con arreglo al artículo 16 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se invita a los miembros de la Subcomisión a que formulen sus propuestas al Relator Especial con respecto a las fuentes de información que deban consultarse.
- f) En fases posteriores se podría seguir también el procedimiento de intentar obtener información y estudiar experiencias particulares de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en diferentes Estados, particularmente en los Estados que están experimentando los problemas de la aplicación de los programas de ajuste estructural. El Relator Especial está dispuesto a entablar consultas con los gobiernos que lo deseen a fin de presentar su experiencia en futuros informes sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.
- g) Por último, el Relator Especial agradecería que la Subcomisión estudiara, en su 41º período de sesiones, la posibilidad de examinar la cuestión de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales como tema separado de su programa. El examen de esta cuestión y una posible decisión al respecto serían importantes para la formulación de la metodología y la presentación oportuna de los futuros informes del Relator Especial sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

NOTAS

1/ Estudio preparado por Manouchehr Ganji, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos (publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.75.XIV.2).

2/ Resoluciones 2 (XXXI) de 10 de febrero de 1975, 4 (XXXIII) de 21 de febrero de 1977, 4 (XXXV) y 5 (XXXV) de 2 de marzo de 1979, 6 (XXXVI) y 7 (XXXVI) de 21 de febrero de 1980, 36 (XXXVIII) de 11 de marzo de 1981, 1982/17 de 9 de marzo de 1982, 1983/15 de 22 de febrero de 1983; 1984/16 de 6 de marzo de 1984, 1985/42 de 14 de marzo de 1985, 1986/13 y 1986/15 de 10 de marzo de 1986, 1987/19 y 1987/20 de 10 de marzo de 1987, 1988/22 y 1988/23 de 7 de marzo de 1988 y 1989/12 y 1989/13 de 2 de marzo de 1989.

3/ Londres, Oxford University Press, 1987 (también publicado como documento A/42/427).

4/ Véase la nota 32 infra.

5/ Louis Henkin, Introduction to "The International Bill of Rights", Louis Henkin ed., Nueva York, Columbia University Press, 1981, pág. 10.

6/ Vladimir Kartashkin, "Derechos económicos, sociales y culturales", en Las dimensiones internacionales de los derechos humanos, Karel Vasak Editor General Serbal/UNESCO, Barcelona, 1984, pág. 170.

7/ El término utilizado por Antonio Cassese en International Law in a Divided World, Oxford, Clarendon Press, 1986, pág. 297.

8/ Ibid.

9/ Ibid., págs. 301, 307 y 308.

10/ Para las referencias a la interpretación teórica y razones prácticas, véase Cassese, op. cit., págs. 300 a 311.

11/ Sin embargo, no debe subestimarse la importancia de las palabras: las palabras tienen significados y los significados pueden conducir a la acción.

12/ Cassese, op. cit., pág. 297.

13/ Oscar Schachter, "Human dignity as a normative concept", American Journal of International Law, vol. 77, N° 6 (comentario editorial).

14/ Henkin, op. cit., pág. 113.

15/ Kartashkin, op. cit., pág. 171.

16/ Philip Alston, "Out of the abyss: the challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights", Human Rights Quarterly, vol. 9, N° 2 (1987), pág. 352.

17/ Ibid., págs. 352 y 353.

18/ Documento E/CN.4/1987/17, anexo.

19/ El grupo fue convocado por la Comisión Internacional de Juristas, la Facultad de Derecho de la Universidad de Limburg (Maastricht, Países Bajos) y el Urban Morgan Institute for Human Rights, Universidad de Cincinnati (Ohio, Estados Unidos) en Maastricht, del 2 al 6 de junio de 1986. Véase Human Rights Quarterly, vol. 9, N° 2 (1987), págs. 121 y ss.

20/ Ibid.

21/ Boletín del FMI, 3 de abril de 1989, págs. 97, 108 a 110.

22/ Declaración del Padre Wresinski en el 43° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos (E/CN.4/1987/SR.29, párrs. 62 a 72).

23/ "Grande pauvreté et précarité économique et sociale", informe presentado en nombre del Consejo Económico y Social por el Sr. Joseph Wresinski, Journal officiel de la République Française, Avis et rapports du Conseil économique et social, anexo 1987 - N° 6, 28 de febrero de 1987.

24/ Ibid., págs. 99 a 102.

25/ Upendra Baxi, Law and Poverty, Critical Essays, Upendra Baxi, ed., Bombay, 1988, Introducción, pág. V.

26/ Ibid.

27/ Declaración del Padre Wresinski (véase la nota 22 supra), párr. 65.

28/ Baxi, op. cit., pág. xi.

29/ Ibid.

30/ Cifra proporcionada por Giorgio Rosetti, miembro del Parlamento Europeo en una conferencia sobre la integración europea, Trieste, Italia, 15 de abril de 1989.

31/ No hace falta recalcar que sólo una parte de los desempleados deben considerarse como "pobres", particularmente si se hacen comparaciones interregionales de la pobreza.

32/ Para una argumentación más elaborada véase UNICEF, Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento, ed. G. A. Cornia, R. Jolly y F. Stewart, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1987, pág. 6.

33/ Ibid., pág. 8.

34/ Ibid., págs. 133 a 160.

- 35/ Ibid., págs. 100 a 103.
- 36/ Ibid., pág. 375.
- 37/ Ibid., pág. 370.
- 38/ Alston, op. cit., págs. 362 a 367.
- 39/ Documento E/CN.4/1986/38 y Corr.1 y Add.1 a 3.
- 40/ Documento E/CN.4/1986/38/Add.2 y 3.
- 41/ Documento E/CN.4/1987/17, anexo (los principios de Limburg), párr. 94.
- 42/ Philip Alston y Bruno Simm, "First session of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", American Journal of International Law, 1987, págs. 747 a 756; e idem, "Second session of the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights", American Journal of International Law, 1988, págs. 603 a 615.
- 43/ Para el examen de esas cuestiones véase Scott Lackie, The United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: Towards an Appropriate Approach, University of British Columbia, Centro de Asentamiento Humanos, noviembre de 1988.
- 44/ Véase, por ejemplo, la Magna Carta de las Universidades Europeas adoptada por los rectores de las universidades europeas en Bolonia el 18 de septiembre de 1988, en que se describe la universidad como "una institución autónoma" y se hace hincapié en que "la libertad de investigación y capacitación es el principio fundamental de la vida universitaria".
- 45/ Para el estudio de un caso pertinente véase Margaret Conklin y Daphne Davidson, "The IMF and economic and social human rights: a case study of Argentina, 1958-1985", Human Rights Quarterly, vol. 8 (1986), N° 2, págs. 227 a 269.
- 46/ Ibid., págs. 250 a 257.
- 47/ El artículo I del Convenio Constitutivo dice lo siguiente:
- "Los fines del Fondo Monetario Internacional son:
- i) Fomentar la cooperación monetaria internacional por medio de una institución permanente que sirva de mecanismo de consulta y colaboración en cuestiones monetarias internacionales;
 - ii) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional, contribuyendo así a alcanzar y mantener altos niveles de ocupación y de ingresos reales y a desarrollar los recursos productivos de todos los países miembros como objetivos primordiales de política económica;

- iii) Fomentar la estabilidad cambiaria, procurar que los países miembros mantengan regímenes de cambios ordenados y evitar depreciaciones cambiarias competitivas;
- iv) Coadyuvar a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes que se realicen entre los países miembros, y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial;
- v) Infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición temporalmente y con las garantías adecuadas los recursos generales del Fondo, dándoles así oportunidad de que corrijan los desequilibrios de sus balanzas de pagos sin recurrir a medidas perniciosas para la prosperidad nacional o internacional;
- vi) De acuerdo con lo que antecede, acortar la duración y aminorar el grado de desequilibrio de las balanzas de pagos de los países miembros;

El Fondo se atenderá en todos sus normas y decisiones a los fines enunciados en este artículo."

48/ Boletín del FMI, 13 de marzo de 1989, págs. 66 y 67.

49/ Véanse los comunicados aprobados por el Comité Provisional del FMI y el Banco Mundial, el Comité para el Desarrollo del FMI y el Banco Mundial, así como los comunicados del Grupo de los Siete, el Grupo de los Diez y el Grupo de los 24, Boletín del FMI, 24 de abril de 1989.

50/ Ibid., págs. 118 y 119.

51/ Ibid., pág. 123, párr. 10. El comunicado se aprobó el 10 de abril de 1989.

52/ Ibid., pág. 124, párr. 34.

53/ Ibid., pág. 125, párr. 39.

54/ Ibid., pág. 125, párr. 41.

55/ Ibid., págs. 120 y 121. El comunicado se aprobó el 4 de abril de 1989.

- - - - -