



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
25 de junio de 2007  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2007

Ginebra, 2 a 27 de Julio de 2007

Tema 14 g) del programa provisional\*

**Cuestiones sociales y de derechos humanos: derechos humanos**

### **Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos\*\***

#### *Resumen*

El presente informe, que se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/141 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, se centra en el concepto de la “realización progresiva” de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación internacional sobre derechos humanos.

En la Sección II se explora el significado del concepto de la realización progresiva y cómo en los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas se permite la realización gradual de los derechos económicos, sociales y culturales a lo largo del tiempo a la vez que se imponen obligaciones que exigen su inmediata aplicación por los Estados partes. En la Sección III se examinan algunas de las cuestiones que se derivan de la aplicación práctica de las obligaciones objeto de la realización progresiva, así como las medidas y las estrategias nacionales para avanzar en la consecución progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. La Sección IV se centra en la función independiente de vigilancia de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos y en diferentes formas de supervisar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

---

\* E/2007/100.

\*\* El presente informe se ha presentado con retraso para incluir en él la información más reciente.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–2	3
II. El concepto de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales .....	3–27	3
A. Las disposiciones pertinentes de los tratados .....	3–4	3
B. La expresión “el máximo de los recursos disponibles” .....	5–13	4
C. Obligaciones con efectos inmediatos.....	14–27	6
III. Consecuencias prácticas para las políticas, estrategias y programas.....	28–44	9
A. Medidas que deben adoptarse .....	29–36	9
B. Requisitos para las políticas, estrategias y programas .....	37–44	11
IV. Vigilancia de la realización progresiva por los órganos creados en virtud de los tratados .....	45–75	13
A. Examen y presentación de informes periódicos: utilización de indicadores y valores de referencia.....	47–56	14
B. Supervisión de los procesos presupuestarios nacionales .....	57–65	16
C. Examen de las violaciones relacionadas con la realización progresiva ...	66–75	19
V. Observaciones finales .....	76–80	21

## I. Introducción

1. El presente informe, que se presenta de conformidad con lo dispuesto en la resolución 48/141 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, se centra en el concepto de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación internacional sobre derechos humanos. El informe complementa al que presenté al Consejo Económico y Social en su período de sesiones sustantivo del pasado año (E/2006/86), que se centraba en la protección jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. El concepto de la realización progresiva reviste una importancia crucial a la hora de definir las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales tal como se enuncian en los tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Además, ese concepto influye de forma directa en los esfuerzos por alcanzar los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, como los objetivos de desarrollo del Milenio<sup>1</sup>. Con todo, al igual que sucede con la cuestión de la “justiciabilidad” y la protección jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, en ocasiones no se comprende bien el concepto de la realización progresiva. A veces se entiende que significa que los derechos económicos, sociales y culturales, por definición, no son de aplicación inmediata, o que esos derechos tienen simplemente el carácter de una aspiración y están definidos de una forma demasiado vaga para imponer obligaciones claras a los Estados. Se pretende que el presente informe sirva para erradicar esos errores conceptuales.

## II. El concepto de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales

### A. Las disposiciones pertinentes de los tratados

3. El concepto de la realización progresiva es una forma simplificada de describir un aspecto esencial de las obligaciones de los Estados partes en relación con determinados derechos económicos, sociales y culturales enunciados en tres de los nueve tratados fundamentales de derechos humanos<sup>2</sup>: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>3</sup>. El concepto se define en artículos concretos en los que se enuncian las obligaciones generales de los Estados partes dimanantes de esos tratados. El texto de esos artículos se transcribe a continuación:

*Párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

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

*Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño*

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

*Párrafo 2 del artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*

Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.

4. Aunque hay ligeras variaciones en la redacción de los artículos que se mencionan más arriba, el concepto de la realización progresiva puede describirse en esencia como las obligaciones de los Estados partes de: a) adoptar todas las medidas pertinentes para la aplicación, o la plena realización, de los derechos económicos, sociales y culturales; y b) hacerlo hasta el máximo de los recursos de que dispongan<sup>4</sup>.

**B. La expresión “el máximo de los recursos disponibles”**

5. La expresión “el máximo de los recursos disponibles”, que califica a la obligación de adoptar medidas para la plena realización de los derechos, es una característica definitoria clave del concepto de la realización progresiva. Como el proceso de redacción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad demuestra, una razón fundamental para definir las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales en términos de su realización progresiva fue reconocer que en muchos países, debido a la escasez de recursos, la plena realización de esos derechos sólo podría lograrse a lo largo de un período de tiempo<sup>5</sup>.

6. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecido para vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha descrito el concepto de la realización progresiva como “un dispositivo de flexibilidad necesaria que refleje las realidades del mundo real y las dificultades que implica para cada país el asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales”<sup>6</sup>. Del mismo modo, el Comité de los Derechos del Niño, que se ocupa de vigilar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, señala que el concepto “refleja la aceptación realista de que la falta de recursos, financieros y de otra índole, puede entorpecer la plena aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos Estados”<sup>7</sup>.

7. Cabe señalar que el término “recursos disponibles” incluye los recursos que un Estado puede tener a su disposición en el plano internacional, como se recoge en las

referencias a la cooperación internacional que se hacen en los artículos mencionados más arriba. Del mismo modo, el término no se refiere solo a la capacidad financiera de un Estado, sino también a otros tipos de recursos relacionados con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, como los recursos humanos, tecnológicos y de información.

8. La calificación de la disponibilidad de recursos permite un grado de flexibilidad en la aplicación de las obligaciones dimanantes de los tratados, en la medida en que el nivel de recursos de que dispone un determinado Estado parte define en parte la vara con que habrá de medirse su cumplimiento<sup>8</sup>. Para ilustrar ese extremo, aunque el Estado parte A (rico en recursos) y el Estado parte B (con escasos recursos) asumen la misma obligación en virtud de un tratado, se espera del Estado parte A que consiga un nivel más alto de realización de los derechos que el Estado parte B.

9. Es importante destacar, sin embargo, que el grado de flexibilidad que introduce la expresión “el máximo de los recursos disponibles” guarda relación con la influencia de los recursos en la realización de un derecho concreto. Así pues, si para que un determinado derecho se haga realidad se necesitan pocos recursos, la importancia de esa expresión disminuye y se esperaría un nivel similar de realización de ese derecho en el Estado parte A y en el Estado parte B.

10. A ese respecto, es importante destacar los distintos tipos de obligaciones de los Estados. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales da lugar a tres tipos de obligaciones, a saber, las de respetar, proteger y cumplir<sup>9</sup>:

a) La obligación de respetar exige de los Estados que se abstengan de interferir con la libertad de las personas;

b) La obligación de proteger exige al Estado evitar que otras personas y grupos (terceros) interfieran con los derechos de las personas;

c) La obligación de cumplir exige al Estado adoptar medidas positivas para garantizar la satisfacción de un derecho.

11. El cumplimiento de las obligaciones de respetar y proteger requiere generalmente menos recursos que la obligación de cumplir, y los Estados se encontrarán a menudo en condiciones de cumplir esas obligaciones sin demora. Por ejemplo, en algunos casos, las medidas para promover un derecho concreto pueden exigir al Estado que se abstenga de adoptar una medida determinada (obligación de respetar), como abstenerse de llevar a cabo desalojos forzosos, o garantizar los derechos de las personas frente a su conculcación por terceros (obligación de proteger), por ejemplo garantizando que los empleadores cumplan los reglamentos de seguridad y salud en el trabajo.

12. La obligación de cumplir, por otra parte, supone generalmente una carga mayor para los recursos del Estado. No obstante, las repercusiones para los recursos y la influencia de la expresión “los recursos disponibles” varían en función de las medidas concretas adoptadas para el cumplimiento de un determinado derecho. A ese respecto, conviene señalar que las obligaciones de cumplir pueden subdividirse a su vez en tres dimensiones principales:

a) La obligación de cumplir (facilitar) exige a los Estados partes adoptar medidas positivas y estrategias favorecedoras para ayudar a las personas a disfrutar

sus derechos, por ejemplo, garantizando que la enseñanza en las escuelas sea de buena calidad y culturalmente apropiada para las minorías;

b) La obligación de cumplir (promover) impone el deber de difundir información y adoptar medidas educativas para fomentar la sensibilización acerca de un derecho determinado;

c) La obligación de cumplir (proveer) exige a los Estados partes proveer directamente para el goce de los derechos cuando una persona o grupo no puede, por motivos ajenos a su voluntad, disfrutar de un derecho con los medios de que dispone.

13. Como se examina más detalladamente a continuación, incluso en lo que se refiere a los objetivos en materia de derechos humanos con unas repercusiones significativas desde el punto de vista de los costos, como garantizar unos establecimientos, bienes y servicios sanitarios adecuados para toda la población, la falta de recursos no puede ser justificación para no actuar o para posponer indefinidamente el avance hacia la realización de los derechos.

### **C. Obligaciones con efectos inmediatos**

14. La noción de la realización progresiva de los derechos se confunde fácilmente con la idea de que las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales dimanantes de los tratados se contraen de una forma fragmentada. Esa suposición es claramente errónea.

#### *Obligaciones que no están sujetas a la disponibilidad de recursos ni a la realización progresiva*

15. En primer lugar, es importante señalar que no todas las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales están sujetas a la realización progresiva y a la expresión “el máximo de los recursos disponibles”. En particular, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad imponen una obligación inmediata de garantizar que los derechos económicos, sociales y culturales se disfruten sin discriminación alguna<sup>10</sup>. En consecuencia, las medidas encaminadas a la consecución progresiva de los derechos deben, en todo momento, satisfacer el requisito básico de la no discriminación y estar guiadas por ese requisito.

16. Del mismo modo, hay varias obligaciones específicas dimanantes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que se considera generalmente que requieren una aplicación inmediata sea cual sea el nivel de recursos de que disponga un Estado. Por ejemplo, la obligación de garantizar el derecho a fundar sindicatos o afiliarse a ellos y el derecho de huelga (art. 8) y la obligación de proteger a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social (párrafo 3 del artículo 10), entre otras<sup>11</sup>.

#### *La obligación inmediata de adoptar medidas*

17. En segundo lugar, en lo que respecta a las obligaciones generales que definen el concepto de la realización progresiva (expuestas en los artículos citados en la

subsección A *supra*), sería un error referirse a ellas como obligaciones que no tienen efectos inmediatos.

18. Aunque en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en los artículos equivalentes de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se contempla un margen para la realización gradual de algunos derechos económicos, sociales y culturales, la obligación en sí de adoptar medidas para esa realización progresiva tiene efectos inmediatos. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha subrayado, en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se impone a los Estados partes la obligación inmediata de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas, haciendo el uso más eficiente posible de los recursos disponibles, para avanzar lo más rápida y efectivamente posible hacia la plena realización de los derechos<sup>12</sup>. Por tanto, todos los Estados partes, cualquiera que sea el volumen de recursos de que dispongan, tienen la obligación inmediata de hacer todo lo posible, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para avanzar en la realización de los derechos.

#### *La presunción en contra de las medidas regresivas*

19. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la obligación inmediata de adoptar medidas y avanzar lo más rápidamente posible hacia la plena realización de los derechos entraña una firme presunción de que no está permitido adoptar medidas regresivas deliberadas, es decir, medidas que supongan el deterioro del nivel de cumplimiento de un derecho en un momento dado<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, la introducción del pago de tasas en la enseñanza secundaria cuando anteriormente hubiera sido gratuita constituiría una medida regresiva deliberada. Para justificar la adopción de esas medidas regresivas, los Estados partes tendrán que demostrar que sólo se han adoptado tras “la consideración más cuidadosa” y deberán “justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”<sup>14</sup>.

#### *Obligaciones mínimas*

20. Por último, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y varios relatores especiales del Consejo de Derechos Humanos han señalado que los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación inmediata de satisfacer, con carácter prioritario, “por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos” reconocidos en el Pacto, lo que se denominan también “obligaciones mínimas”<sup>15</sup>. Además, el Comité considera que no garantizar por lo menos esos niveles esenciales del disfrute de los derechos constituye una violación *prima facie* del Pacto. En esos casos, la carga de la prueba que justifique su actuación demostrando que ha hecho todo lo posible por utilizar los recursos disponibles para cumplir, con carácter prioritario, las obligaciones mínimas recaen sobre el Estado<sup>16</sup>.

21. Conviene señalar a ese respecto que en el Pacto solo se da una orientación limitada en cuanto a la definición de esos niveles mínimos de disfrute de los derechos, aparte del “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” (art. 11) y la disposición de que “la enseñanza primaria debe ser

obligatoria y asequible a todos gratuitamente” (art. 13). No obstante, en sus últimas observaciones generales, a partir de 2000, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha tratado de ofrecer orientación en cuanto a lo que consideraría un nivel mínimo esencial del disfrute de varios derechos<sup>17</sup>. Entre las obligaciones mínimas así establecidas figuran, entre otras, las siguientes:

Asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre;

Garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicos, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable;

Facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS<sup>18</sup>.

22. Podría decirse que los niveles mínimos de cumplimiento de los derechos dependen en cierta medida de la situación concreta de un Estado determinado. Así pues, la Comisión de Derechos Humanos, en una resolución aprobada en 1994, invitó a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que establecieran “normas nacionales de referencia concretas para dar efecto a la obligación mínima fundamental de asegurar la satisfacción de los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos”<sup>19</sup>.

*Diferencias y similitudes con las obligaciones relacionadas con los derechos civiles y políticos*

23. Cabe señalar que la importancia de los recursos y la realización gradual a lo largo del tiempo no son características únicas de los derechos económicos, sociales y culturales. Hay aspectos de todos los derechos humanos que pueden tener repercusiones importantes desde el punto de vista de los recursos y a menudo, como cuestión de aplicación práctica, sólo pueden hacerse realidad transcurrido un período de tiempo. Baste considerar el importante costo de la infraestructura necesaria para un funcionamiento eficaz del sistema de justicia penal. Igualmente, las obligaciones de “respetar” y “cumplir” los derechos civiles y políticos exigen también a los Estados que avancen lo más rápidamente posible en la realización de esos derechos. Por todo ello, quienes redactaron el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos acordaron en general que el artículo 2, en el que establece el carácter general de las obligaciones, entrañaba “la noción de su aplicación con la mayor premura posible”<sup>20</sup>.

24. Aún así, hay una clara diferencia entre las obligaciones sujetas a la realización progresiva y las que exigen a los Estados que garanticen inmediatamente un derecho o una norma concretos. Para las primeras se establece una norma más flexible por cuanto la capacidad real de un Estado parte para aplicar de forma efectiva determinados derechos se tiene en cuenta a la hora de evaluar el cumplimiento.

25. Por ejemplo, aunque no garantizar el acceso universal a un juicio justo constituiría, por definición, una violación del artículo 14 del Pacto, no sería ése el caso necesariamente si lo que no se garantizase fuera el acceso a medicamentos asequibles. Un Estado puede no encontrarse en situación de incumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos si puede demostrar que no se dispone de medicamentos asequibles y que está adoptando medidas hasta el máximo de los recursos disponibles para resolver el problema.

26. Del mismo modo, no garantizar un nivel mínimo del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (como el acceso a medicamentos esenciales) se consideraría una violación prima facie, más que una violación flagrante del tratado. Es decir, el que un Estado parte se encuentre o no en situación de incumplimiento de sus obligaciones internacionales depende de que pueda demostrar que ha hecho uso de todos los recursos disponibles para remediar la situación.

27. Conviene señalar, sin embargo, que las obligaciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales que no están sujetos a la realización progresiva (similares a las obligaciones relacionadas con los derechos civiles y políticos) no dejan un margen similar para su cumplimiento. A modo de ejemplo podemos decir que un Estado que no proteja a las personas contra la discriminación en el acceso a las medicinas estaría incumpliendo sus obligaciones dimanantes del párrafo 2 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cualesquiera que fuesen las dificultades en materia de recursos con que se encontrase.

### **III. Consecuencias prácticas para las políticas, estrategias y programas**

28. En la siguiente sección se examinan las consecuencias del concepto de la realización progresiva en la actuación de los Estados, con especial atención en el tipo de medidas necesarias para dar efecto a los derechos económicos, sociales y culturales y cómo en las normas y disposiciones internacionales se establecen algunos requisitos para el proceso de diseño, aplicación y supervisión de las políticas, estrategias y programas.

#### **A. Medidas que deben adoptarse**

29. Los tratados de derechos humanos y los órganos creados en virtud de esos tratados ofrecen únicamente algunas indicaciones generales acerca de la clase de medidas que deben adoptarse, debido a la imposibilidad de establecer una lista única de medidas tendientes a aplicar los derechos económicos, sociales y culturales. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, los medios más apropiados para aplicar los derechos diferirán inevitablemente de un Estado a otro en función de cuáles sean sus circunstancias particulares. En consecuencia, se da a los Estados partes un amplio margen de discreción para determinar sus propios enfoques y medidas<sup>21</sup>. No obstante, como se describe más adelante, el margen de discreción no es absoluto, puesto que en las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos se establece un marco general para la actuación del Estado.

##### *Todos los medios adecuados*

30. En el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se estipula la obligación de adoptar medidas “por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas”, mientras que en el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño se impone la obligación de adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole” para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Teniendo en cuenta que los tratados internacionales ofrecen una base jurídica para las medidas encaminadas a promover los derechos económicos, sociales y culturales, el énfasis en las medidas legislativas es apropiado. Así pues, una primera medida básica que se exige a cualquier Estado parte en un tratado internacional de derechos humanos es que vele por que la legislación nacional esté en plena consonancia con las disposiciones del tratado<sup>22</sup>. Además, la adopción de medidas legislativas parecería un elemento indispensable de la aplicación de muchos aspectos de los derechos reconocidos en el Pacto. A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha hecho especial hincapié en la necesidad de facilitar el acceso a mecanismos apropiados de reparación jurídica y compensación por la conculcación de los derechos consagrados en el Pacto<sup>23</sup>.

31. Aunque las medidas legislativas son de fundamental importancia, el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales depende en gran medida de políticas y programas públicos. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, “se debe dar a la frase ‘por todos los medios apropiados’ su significado pleno y natural”, que incluiría las medidas de carácter administrativo, financiero, educacional y social<sup>24</sup>. El propio Pacto ofrece alguna orientación adicional en cuanto a la clase de medidas previstas. Así, en varios artículos aparecen ejemplos no exhaustivos de “las medidas que deberán adoptar los Estados partes” para conseguir la plena realización de esos derechos. Por ejemplo, en el artículo 6 (derecho a trabajar) se establece que entre las medidas deberán figurar “la orientación y formación técnicoprofesional”, en tanto que en el párrafo 2 del artículo 11 (derecho a estar protegido contra el hambre) se especifica que entre las medidas deben figurar “la divulgación de principios sobre nutrición”<sup>25</sup>.

32. Del mismo modo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño han ofrecido algunas orientaciones generales en sus recomendaciones a los Estados partes y en sus observaciones generales. Por ejemplo, los órganos creados en virtud de los tratados mencionan frecuentemente las medidas educativas como medio para promover los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, en sus recomendaciones a los Estados partes, ni el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ni el Comité de los Derechos del Niño prescriben la adopción de medidas concretas, de acuerdo con el margen de discreción que se da a los Estados partes. En relación, por ejemplo, con un problema concreto de trabajo infantil en un país determinado, los órganos creados en virtud de los tratados instarían al Estado parte de que se tratase a que adoptase medidas efectivas para abordar el problema, pero dejarían al Estado la decisión acerca de las medidas que considerase más apropiadas en sus circunstancias concretas.

33. En algunos casos, la orientación sobre las medidas para dar efecto a derechos concretos se encuentra también en planes de acción internacionalmente acordados. Así, en varias estrategias mundiales adoptadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas se detallan medidas necesarias para la aplicación de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Entre ellas figuran la Estrategia Mundial de Vivienda (resolución 43/181 de la Asamblea General); el Plan de Acción Internacional sobre el Envejecimiento (véase la resolución 57/167 de la Asamblea General); la Estrategia de la OIT en materia de seguridad y salud en el trabajo; y la Estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud<sup>26</sup>.

*Papel de los gobiernos en el cumplimiento de los derechos*

34. Cabe señalar que las medidas encaminadas a promover los derechos económicos, sociales y culturales no exigen de forma automática la participación directa del Estado en la prestación de servicios para dar efecto a derechos concretos. En la mayoría de los países, por ejemplo, es el sector privado el que se encarga de la producción de los alimentos, tanto en gran escala como en pequeña escala o de subsistencia. En consecuencia, los Estados tienen principalmente el deber de cumplir (facilitar) el derecho a la alimentación, por ejemplo, adoptando medidas para facilitar el acceso de la población rural a los recursos y medios necesarios para garantizar sus medios de vida. Sólo en aquellos casos en que las personas no pueden acceder a una alimentación suficiente por los medios de que disponen tiene el Estado la obligación de cumplir (proveer) ese derecho mediante una intervención más directa (por ejemplo en forma de asistencia alimentaria temporal para las familias necesitadas)<sup>27</sup>.

35. No obstante, aunque a menudo son entidades privadas las que adoptan medidas concretas para dar efecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los gobiernos y los funcionarios públicos siguen siendo los principales responsables de garantizar el avance en la realización de esos derechos. En particular, los gobiernos, en los planos nacional y local, deben adoptar medidas para garantizar que los limitados recursos, tanto públicos como privados, se utilicen de la forma más eficaz posible para promover la realización de los derechos, prestando especial atención al mejoramiento de la situación de los más necesitados. Pueden, por ejemplo, utilizarse subvenciones públicas o exenciones fiscales para alentar a los promotores privados a que construyan viviendas de bajo coste para las personas y familias con bajos ingresos.

36. Además, como se destaca en los tratados internacionales de derechos humanos, la cooperación internacional es un medio importante para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados partes comparten una responsabilidad de unirse a la cooperación internacional para conseguir avances en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y cumplir los compromisos y objetivos internacionalmente acordados, como los objetivos de desarrollo del Milenio.

## **B. Requisitos para las políticas, estrategias y programas**

37. Aunque cada Estado debe determinar las medidas específicas que considera más apropiadas en sus circunstancias particulares, la obligación inmediata de “adoptar medidas” o “emprender acciones” requiere, como mínimo la formulación de estrategias nacionales para dar efecto a los derechos económicos, sociales y culturales. En las normas y disposiciones de derechos humanos se establecen algunos requisitos generales para la elaboración y aplicación de esas estrategias.

*Formulación, aplicación y supervisión de las estrategias*

38. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha puesto de relieve, la obligación que se establece en el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto de “adoptar medidas ... por todos los medios apropiados” entraña una obligación inmediata de adoptar estrategias para la realización progresiva de cada uno de los

derechos reconocidos en el Pacto<sup>28</sup>. Las normas de derechos humanos imponen varios requisitos acerca de la forma en que deben diseñarse esas estrategias.

39. En primer lugar, un requisito básico para la formulación de una estrategia y la determinación de los objetivos pertinentes de las políticas públicas es llevar a cabo una evaluación de la situación real en cuanto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Esa evaluación conlleva, a su vez, varios otros requisitos. Cabe destacar que los Estados tienen que arbitrar sistemas que les permitan recopilar y analizar datos de interés. Además, los datos recogidos deben desglosarse de una forma apropiada para que puedan detectarse problemas de discriminación y la existencia en la sociedad de grupos que se encuentren en una situación particularmente vulnerable y desfavorecida en lo que se refiere al disfrute de sus derechos. Así pues, en la medida de lo posible, los datos deberían desglosarse por sexo, edad, situación socioeconómica, zonas urbanas y rurales y origen étnico.

40. En segundo lugar, las evaluaciones en materia de derechos humanos deben utilizarse como base para diseñar estrategias coherentes y dirigidas a abordar problemas específicos que se hayan detectado y promover la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>29</sup>. Esas estrategias requerirán a menudo un enfoque intersectorial en el que participen diferentes esferas y niveles del gobierno. Además, las estrategias para la realización de los derechos humanos deben vincularse con la planificación nacional del desarrollo para conseguir el nivel apropiado de compromiso político e institucional, así como una financiación específica y sostenible para su aplicación<sup>30</sup>. Del mismo modo, en las estrategias nacionales deben definirse e incorporarse indicadores y valores de referencia diseñados para evaluar los avances en la realización de los derechos<sup>31</sup>.

41. En tercer lugar, una vez formuladas, las estrategias nacionales deben ponerse en práctica. A ese respecto, un requisito importante es velar por que en las estrategias se establezcan objetivos realistas que puedan alcanzarse y que se dispongan fondos suficientes para su aplicación. Al hacerlo, los gobiernos no solo deben procurar hacer el uso más eficiente posible de unos recursos públicos a menudo limitados, sino también tratar de movilizar los recursos privados y de las comunidades para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, la aplicación de estrategias y políticas requiere una coordinación eficaz de los esfuerzos (en los que a menudo intervienen diferentes agentes) para la realización de los derechos humanos.

42. En cuarto lugar, la aplicación de las estrategias debe supervisarse y evaluarse periódicamente. Como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño, “la elaboración de una estrategia nacional no es una tarea que se lleve a cabo una sola vez”, sino que debe incluir disposiciones para su supervisión y examen periódicos mediante, por ejemplo, la presentación de informes anuales al parlamento y al público<sup>32</sup>. Esa supervisión periódica debería servir como base para examinar y ajustar las políticas y estrategias, con lo que se iniciaría un nuevo ciclo de evaluación de los derechos humanos, elaboración de estrategias, aplicación y supervisión.

#### *Principios rectores para la elaboración de políticas*

43. El proceso de elaboración, aplicación y supervisión de las estrategias nacionales debe estar regido en todo momento por las normas y disposiciones internacionales de derechos humanos<sup>33</sup>. En relación con la aplicación de los

derechos económicos, sociales y culturales, resultan especialmente importantes los siguientes principios rectores:

a) Las prioridades de las políticas y estrategias deben diseñarse, aplicarse y supervisarse sobre la base de un proceso transparente y participativo<sup>34</sup>. En particular, debe ponerse a disposición del público la información sobre las estrategias y las políticas, con una estructura apropiada;

b) En las estrategias y políticas debe darse prioridad a la garantía de que no se discrimine a nadie en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado, por ejemplo, cómo la asignación inadecuada de los recursos puede tener efectos discriminatorios si favorece de forma desproporcionada a un grupo concreto<sup>35</sup>. Además, para hacer frente a las condiciones que causan o perpetúan la discriminación, puede exigirse a los Estados que adopten medidas temporales especiales, por ejemplo para acelerar la igualdad de hecho entre hombres y mujeres en materia de empleo<sup>36</sup>;

c) En las estrategias debe prestarse especial atención a la protección de los miembros marginados y vulnerables de la sociedad. A la vista de la limitación de los recursos, es especialmente importante que los Estados utilicen los recursos “humanos, tecnológicos, financieros, etc.” de una forma orientada y eficaz en función del costo para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los grupos marginados y vulnerables<sup>37</sup>;

d) El cumplimiento de las obligaciones mínimas debe ser la primera prioridad en las decisiones presupuestarias y de política. Los gobiernos deben hacer todo lo posible para que los limitados recursos de que dispongan se destinen a conseguir, por lo menos, un nivel mínimo de disfrute de los derechos, como garantizar el acceso universal a la educación primaria obligatoria y gratuita y que todos tengan acceso a una atención médica básica y a los medicamentos esenciales.

44. Cabe señalar que los requisitos que se mencionan más arriba para la elaboración de políticas basada en unos principios también tienen interés en relación con los esfuerzos internacionales por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Relatores Especiales sobre los derechos económicos, sociales y culturales han destacado en una declaración conjunta, las normas internacionales de derechos humanos y los conceptos de la realización progresiva y la disponibilidad de recursos “son importantes directrices de toda estrategia destinada a cubrir los objetivos de desarrollo del Milenio”<sup>38</sup>.

#### **IV. Vigilancia de la realización progresiva por los órganos creados en virtud de los tratados**

45. La vigilancia de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales sirve a dos objetivos principales. Por una parte, como se han mencionado en la sección anterior, la supervisión debe formar parte de la evaluación continua por los Estados de la eficacia de los programas, la legislación y las políticas. Por otra parte, la vigilancia debe servir también para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados en materia de derechos humanos. Para conseguir esto

último, la supervisión realizada por los gobiernos debe complementarse con una vigilancia por órganos independientes para garantizar la rendición de cuentas.

46. Hay diversas entidades que pueden desempeñar un papel en esa supervisión de carácter independiente a nivel nacional, como las instituciones nacionales de derechos humanos, los comités parlamentarios, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales, los círculos universitarios y la prensa<sup>39</sup>. No obstante, la presente sección se centrará principalmente en la vigilancia de los tratados internacionales de derechos humanos que realizan el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de los Derechos del Niño y los demás órganos encargados de la vigilancia de los tratados. Se examinan, en particular, tres formas distintas de supervisión: las evaluaciones periódicas en las que se utilizan valores de referencia e indicadores de derechos humanos; la supervisión y el análisis de los procesos presupuestarios nacionales; y el examen judicial y casi judicial de las violaciones relacionadas con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales.

#### **A. Examen y presentación de informes periódicos: utilización de indicadores y valores de referencia**

47. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño han mostrado un interés duradero y permanente en los indicadores estadísticos destinados a evaluar los avances en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Los indicadores estadísticos diseñados y utilizados para evaluar el grado de disfrute de los derechos humanos se conocen como “indicadores de derechos humanos”<sup>40</sup>. Por ejemplo, las estadísticas sobre la matriculación escolar desglosadas por sexo y por zonas urbanas y rurales ayudan a evaluar y supervisar la realización del derecho a la educación.

48. Aunque el sistema de las Naciones Unidas y las oficinas estadísticas nacionales recopilan gran cantidad de estadísticas socioeconómicas, se ha echado en falta en general un planteamiento común de cómo utilizar esos datos como indicadores de derechos humanos<sup>41</sup>. En los últimos años, sin embargo, se han conseguido avances importantes en la elaboración de indicadores apropiados para supervisar la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso mediante varias iniciativas del sistema de las Naciones Unidas. En el *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se proponía un marco general para la utilización de indicadores estadísticos en la vigilancia de los derechos humanos<sup>42</sup>, mientras que otros organismos y programas de las Naciones Unidas, incluida la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), han emprendido la tarea de elaborar indicadores sobre la realización progresiva de los derechos humanos relacionados con la salud, la alimentación y la vivienda<sup>43</sup>.

49. Del mismo modo, el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental ha presentado en sus informes más recientes un marco conceptual sobre los “indicadores sobre el derecho a la salud”, así como listas ilustrativas de indicadores para observar la supervivencia de los niños como un aspecto del derecho de los niños a la salud<sup>44</sup>. De forma similar, el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del

derecho a un nivel de vida adecuado, en su último informe al Consejo, ha propuesto una lista de indicadores para vigilar la realización del derecho a una vivienda adecuada<sup>45</sup>.

50. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) también apoya los trabajos que se realizan en esa esfera. Es importante señalar que, en respuesta a una solicitud formulada por los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos<sup>46</sup>, el ACNUDH, en consulta con un grupo de expertos, ha elaborado un marco conceptual y metodológico para la utilización de indicadores cuantitativos y otra información estadística para promover y supervisar la realización de los derechos humanos, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos<sup>47</sup>.

51. Según el marco conceptual propuesto, se pretende traducir las normas universales de derechos humanos en indicadores contextualmente pertinentes y operacionales a nivel nacional<sup>48</sup>. De forma más concreta, en el marco se traduce el contenido normativo de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos en unos pocos atributos y una configuración de indicadores “estructurales”, “de proceso” y “de resultados”. Para un derecho determinado, mediante los indicadores elegidos se evalúan las medidas adoptadas por un Estado parte para cumplir sus obligaciones, desde su compromiso y aceptación de las normas de derechos humanos (indicadores estructurales), pasando por las medidas adoptadas por el primer obligado, el Estado, para cumplir las obligaciones dimanantes de las normas (indicadores de proceso), hasta los resultados de esas medidas desde la perspectiva de los titulares de los derechos (indicadores de resultados).

52. El ACNUDH ha elaborado indicadores de muestra para algunos derechos humanos seleccionados, incluidos el derecho a una alimentación adecuada, el derecho a la salud, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho a la educación, que se están validando mediante consultas a nivel regional y subregional. A modo de ilustración, se ha señalado la salud reproductiva como uno de los atributos del derecho a la salud, como se define en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 12), y los indicadores de muestra elegidos son, entre otros, la fecha de entrada en vigor y la cobertura de una política nacional sobre salud materna y reproductiva (indicador estructural), la proporción de nacimientos asistidos por personal sanitario especializado (indicador de proceso) y la tasa de mortalidad materna (indicador de resultados).

53. Para evaluar los avances en la realización de los derechos a lo largo del tiempo es necesario combinar los indicadores estadísticos de derechos humanos con valores de referencia y objetivos concretos. En la estrategia puede establecerse como valor de referencia, por ejemplo, la reducción de la mortalidad materna en un 10% en un plazo de cinco años. Además, cuando se utilizan indicadores y valores de referencia para evaluar la realización progresiva de los derechos, surge inevitablemente la cuestión de cómo determinar cuál sería un ritmo de avance realista y razonable teniendo en cuenta los recursos disponibles. En otras palabras, la cuestión de si un valor de referencia de la reducción de la mortalidad materna de un 10% en un plazo de cinco años es un objetivo suficientemente ambicioso y a la vez realista.

54. Para responder a esa pregunta, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos se han remitido generalmente al juicio de los propios Estados partes. Aunque el proceso de establecimiento de objetivos y valores de referencia

debe satisfacer algunos requisitos de procedimiento —en particular su determinación sobre la base de un proceso integrador y participativo— cada Estado parte debe determinar, a la luz de sus circunstancias particulares, qué constituye un valor de referencia realista para la realización progresiva de los derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sugerido que podría prestar asistencia a los Estados en esa tarea participando con los Estados partes en un proceso de “determinación del alcance”. Se trataría, pues, de un examen conjunto por el Estado parte y el Comité de los indicadores y valores de referencia en relación con los cuales se deberían evaluar los avances a lo largo de un período de presentación de informes<sup>49</sup>. Las instituciones nacionales de derechos humanos podrían desempeñar un papel similar y prestar asistencia a los Estados en la determinación de los valores de referencia e indicadores pertinentes.

#### *Problemas y límites de los indicadores y valores de referencia*

55. El uso de indicadores de derechos humanos como medio para supervisar de forma efectiva la realización progresiva de los derechos plantea varios problemas. En primer lugar, la recopilación de datos estadísticos desglosados relativos a todas las esferas que abarca el Pacto requiere un nivel de recursos y una capacidad de organización que queda fuera del alcance de muchos Estados. En esos casos, los órganos encargados de la vigilancia de los tratados han alentado a los Estados a solicitar asistencia internacional, por ejemplo indicando esos a órganos la naturaleza y la cuantía de la asistencia necesaria para que puedan cumplir con sus obligaciones en materia de supervisión<sup>50</sup>.

56. Otro problema para la utilización de los indicadores de derechos humanos es el de intentar capturar la complejidad de los derechos humanos individuales en un conjunto manejable de indicadores estadísticos. A ese respecto, conviene tener presente las evidentes limitaciones de las variables estadísticas. Cualquiera que sea su nivel de detalle y desglose, esos datos no proporcionarán nunca más que una visión limitada de la imagen de la realización de los derechos. De ahí la necesidad de disponer de diferentes mecanismos de supervisión, incluida la vigilancia de los tratados internacionales por órganos de expertos que se basan para sus evaluaciones en una gama de información más amplia. No obstante, los indicadores estadísticos, combinados con valores de referencia y objetivos específicos pueden ser útiles para detectar dificultades y problemas concretos en la esfera de los derechos humanos y servir como instrumento sobre el que basar una evaluación más completa de esos derechos.

## **B. Supervisión de los procesos presupuestarios nacionales**

57. Los presupuestos nacionales son documentos políticos clave que reflejan las prioridades de los gobiernos en materia de política y el nivel de los recursos públicos. Por tanto, el análisis de los procesos presupuestarios reviste un claro interés para la supervisión de los esfuerzos en pro de la realización progresiva de los derechos, incluida la medida en que los recursos disponibles se utilizan de la forma más eficiente posible. En palabras del experto independiente del Consejo de Derechos Humanos encargado de examinar las consecuencias de las políticas de ajuste estructural y de la deuda externa para el pleno ejercicio de todos los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales:

“La competencia de un país para realizar los derechos económicos, sociales y culturales de manera progresiva depende, y no en poca medida, de su capacidad para formular un presupuesto adecuado basado en una política y participación sólidas y para garantizar su utilización eficaz y eficiente.”<sup>51</sup>

58. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño han utilizado la información presupuestaria de carácter macroeconómico como indicación general de las prioridades de las políticas y como base para la formulación de recomendaciones generales de aumento de la financiación destinada a esferas y programas concretos. Por ejemplo, en las directrices para la elaboración de informes periódicos adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño se pide a los Estados que proporcionen información sobre los recursos destinados a sectores específicos como proporción del producto nacional bruto (PNB). De la misma manera, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado que:

“Ningún Estado puede decir si para dar efectividad a los derechos económicos, sociales y culturales está adoptando medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, ... a menos que pueda determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social y dentro de éste, a los niños, tanto directa como indirectamente.”<sup>52</sup>

59. En consonancia con el principio del margen de discreción de los Estados, los órganos creados en virtud de tratados no han llegado a prescribir objetivos presupuestarios específicos, aparte de alguna referencia ocasional a diversos objetivos presupuestarios internacionalmente acordados<sup>53</sup>. Para facilitar la continuación del debate sobre cómo puede utilizarse el análisis de la información presupuestaria en el ámbito de la supervisión de los tratados, el 21 de septiembre de 2007 el Comité de los Derechos del Niño dedicará su día de debate general anual a esta cuestión, centrándose en las inversiones hasta “el máximo de los recursos disponibles” para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños<sup>54</sup>.

60. La supervisión de los presupuestos nacionales guarda una estrecha relación con la supervisión de las políticas y estrategias nacionales, y muestra un buen potencial para su ulterior utilización por los órganos encargados de la vigilancia de los tratados. Del mismo modo que las normas de derechos humanos entrañan una obligación de formular estrategias y supervisar los progresos mediante indicadores y valores de referencia, requisitos similares podrían aplicarse a los procesos presupuestarios nacionales. Como mínimo, la información sobre la formulación y ejecución de los presupuestos nacionales debería ponerse a disposición del público para facilitar la rendición de cuentas, un requisito que no se cumple en muchos países<sup>55</sup>.

61. Las organizaciones de la sociedad civil están abriendo camino a la hora de demostrar cómo el análisis de los presupuestos nacionales y locales puede utilizarse para generar un debate acerca de las prioridades de los gobiernos en materia de políticas y exigirles responsabilidades en relación con sus compromisos en el ámbito de los derechos humanos<sup>56</sup>. Habitualmente, esos análisis se han centrado en indicadores de derechos humanos concretos (como, por ejemplo, las bajas tasas de matriculación escolar entre las niñas) a la luz de las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos contraídos por los gobiernos, y esa información se ha comparado con las consignaciones del presupuesto nacional destinadas a un sector

determinado. Del mismo modo, los datos presupuestarios se han utilizado para revelar cómo las consignaciones presupuestarias (y el gasto per cápita) favorece a determinados grupos o regiones en detrimento de otros y cómo esas disparidades se reflejan en los resultados en materia de derechos humanos. Las cifras presupuestarias se han utilizado también para analizar la evolución a lo largo del tiempo de las consignaciones presupuestarias destinadas a sectores concretos (por ejemplo la salud, la educación o la vivienda) como proporción del PNB, señalando las reducciones en las consignaciones presupuestarias como una indicación de que no se están adoptando medidas en pro de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>57</sup>.

*Problemas y límites de la supervisión de los procesos presupuestarios nacionales*

62. Aunque el análisis de los presupuestos nacionales o regionales reviste un evidente interés para evaluar los esfuerzos en pro de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, también plantea una serie de problemas.

63. Por ejemplo, el presupuesto nacional no muestra necesariamente la imagen completa de los recursos financieros de que dispone un Estado. A ese respecto, conviene señalar que cualquier evaluación realista de los recursos financieros disponibles en un Estado tendrá que ir más allá de las cifras presupuestarias para incluir fuentes potenciales de ingresos gubernamentales que no se han explotado. En algunos casos, las reformas fiscales tendientes a garantizar una distribución más equitativa de los recursos pueden ser una estrategia eficaz para dar un significado práctico a la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos disponibles.

64. Del mismo modo, un análisis simple de las consignaciones presupuestarias se verá limitado de varias formas importantes. Como se destaca en una reciente publicación del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el volumen de las consignaciones presupuestarias destinadas a diferentes sectores no guarda necesariamente relación con una mejora del acceso a los servicios y de la realización de los derechos por cuanto hay otros muchos factores que entran en juego<sup>58</sup>. A menudo, la cuestión clave no es la cuantía de los recursos gastados sino, más bien, la forma en que se gastan esos recursos. Para tener en cuenta debidamente ese aspecto es necesario elaborar mecanismos de rendición de cuentas destinados a evaluar la eficiencia del gasto.

65. A pesar de esos problemas y limitaciones, las cifras presupuestarias pueden ser un instrumento útil para supervisar los esfuerzos de los Estados en pro de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin entrar en las complejidades que supone definir el verdadero nivel de recursos disponibles, a los órganos de vigilancia les resulta relativamente sencillo detectar problemas concretos, como la financiación insuficiente de los programas cuando hay un claro desajuste entre los objetivos de política y las consignaciones presupuestarias, disparidades evidentes en el uso de los fondos públicos en regiones y grupos concretos, o descensos importantes de la financiación de sectores determinados que conducen al deterioro de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

### C. Examen de las violaciones relacionadas con la realización progresiva

66. El examen judicial de las quejas presentadas por particulares en relación con el incumplimiento de las obligaciones de los Estados puede servir también para vigilar la realización progresiva de los derechos. Ese examen judicial puede ser un complemento importante de otras formas de vigilancia, y los órganos encargados de la vigilancia de los tratados internacionales y los mecanismos de examen judicial de los niveles nacional e internacional pueden desempeñar un importante papel a ese respecto.

#### *Papel que pueden desempeñar los procedimientos de presentación de quejas por particulares*

67. El examen de los casos presentados por particulares permite realizar un análisis mucho más detallado que el de los informes de los Estados. En esos exámenes individuales podrían, en principio, abordarse también las violaciones relacionadas con la realización progresiva de los derechos. No obstante, las personas no pueden presentar quejas ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Comité de los Derechos del Niño, que son los dos únicos de los nueve tratados fundamentales de derechos humanos que no cuentan con un mecanismo de presentación de quejas por los particulares.

68. Aunque se han planteado quejas relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales ante los procedimientos nacionales e internacionales existentes, la falta de un mecanismo que se ocupe de los derechos económicos, sociales y culturales de forma más completa sigue siendo una laguna en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Es interesante observar, sin embargo, que en la recientemente adoptada Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se contempla un procedimiento de presentación de quejas por particulares dentro de un protocolo facultativo. Una vez la Convención y su protocolo facultativo entren en vigor, será el primer procedimiento de esa naturaleza que pueda abordar incumplimientos relacionados con la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, aunque únicamente en el caso de las personas con discapacidad<sup>59</sup>. Del mismo modo, un grupo de trabajo de composición abierta del Consejo de Derechos Humanos ha adoptado otra medida importante de promoción de la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales al iniciar negociaciones sobre un procedimiento de presentación de comunicaciones por particulares en el marco del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

#### *Margen de discreción en el examen judicial*

69. Para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de “adoptar medidas” “por todos los medios apropiados” en pro de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, un órgano jurisdiccional no solo necesita evaluar los resultados, es decir, la medida en que se ha avanzado en el nivel de realización de un derecho determinado, sino también el proceso, incluido el grado en que las medidas adoptadas por un Estado son “apropiadas” teniendo en cuenta el objetivo de avanzar hacia la realización de los derechos.

70. A menudo se afirma que se trata de una cuestión inherentemente política que queda fuera de la competencia del examen judicial o casi judicial. En otras palabras, que los tribunales nacionales y los órganos encargados de la vigilancia de los tratados internacionales no son competentes para pronunciarse acerca de si las políticas nacionales son razonables, puesto que si lo hicieran estarían interfiriendo con las prerrogativas y el mandato democrático de las legislaturas nacionales.

71. A ese respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó recientemente (10 de mayo de 2007) una declaración en la que informaba de cómo pretendía examinar las comunicaciones relacionadas con las obligaciones sujetas a la realización progresiva. Señalaba que no adoptar medidas “necesarias” o no adoptar ninguna medida, cuando esa inacción no pueda justificarse de forma convincente por una falta de recursos, constituiría una violación de las obligaciones dimanantes del Pacto. En esos casos, el Comité respetaría “el margen de discreción de los Estados para adoptar las medidas y emprender las acciones más adecuadas a sus circunstancias concretas” y “para determinar la utilización óptima de los recursos y adoptar políticas nacionales y dar prioridad a ciertas demandas de recursos sobre otras”<sup>60</sup>.

72. Ese planteamiento es coherente con la doctrina del margen de discreción reflejada en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y otros órganos jurisdiccionales<sup>61</sup>. No obstante, conviene destacar que el margen de discreción de que gozan los Estados partes no es nunca absoluto. La legislación de derechos humanos, por definición, impone límites al alcance legítimo de la actuación del Estado. En otras palabras, el grado de discreción de un Estado en el establecimiento de prioridades políticas y presupuestarias está limitado por las normas de derechos humanos que el Estado se ha comprometido a respetar.

73. En consecuencia, la función del examen (casi) judicial, tanto en el plano nacional como en el internacional, no es la de prescribir las medidas de política que un Estado debe adoptar para respetar, proteger y cumplir los derechos humanos. Más bien, los órganos judiciales y casi judiciales independientes se ocupan de evaluar el grado en que las medidas adoptadas son razonables, habida cuenta del objeto y el propósito del tratado. De ahí que, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalaba en su declaración, pretenda evaluar si un Estado parte ha adoptado “medidas razonables hasta el máximo de los recursos disponibles para la progresiva realización de las disposiciones del Pacto”.

74. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica ilustra la forma en que esa evaluación puede realizarse en la práctica. En la Constitución de Sudáfrica de 1996 se consagra una serie de derechos socioeconómicos, algunos de los cuales están calificados por una cláusula de disponibilidad de recursos similar a la que aparece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Así, en el párrafo 2 de la sección 26 (Vivienda) se establece que “el Estado debe adoptar medidas razonables, legislativas y de otra índole, dentro de los recursos de que dispone, para conseguir la realización progresiva de cada uno de estos derechos”. En un fallo relacionado con el derecho a una vivienda adecuada, el Tribunal señaló que:

“El contenido y los límites precisos de las medidas que han de adoptarse son principalmente competencia del legislativo y el ejecutivo. No obstante, deben velar por que las medidas que adoptan sean razonables ... un tribunal

encargado de examinar si las medidas son razonables no entrará en si podrían haberse adoptado otras más deseables o favorables, o si los recursos públicos podrían haberse utilizado mejor. La cuestión sería si las medidas que se han adoptado son razonables. Es necesario reconocer que el Estado tiene a su disposición una amplia gama de medidas que podría adoptar para cumplir sus obligaciones. Muchas de ellas satisfarían el requisito de ser razonables.”<sup>62</sup>

75. Como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalaba en su declaración del 10 de mayo de 2007, una evaluación de si las medidas adoptadas por un Estado parte son “razonables” supondría entrar en consideraciones acerca de si en el proceso de adopción de decisiones se han tenido plenamente en cuenta las normas y disposiciones reconocidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y si las medidas adoptadas estaban dirigidas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Si se llegara a la conclusión de que no se han adoptado medidas razonables, el Comité recomendaría que se adoptaran medidas correctoras, pero dejaría a la discreción del Estado parte de que se tratara la decisión sobre la forma de hacerlo<sup>63</sup>.

## V. Observaciones finales

76. En el presente informe se aclara cómo el concepto de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales ha adquirido un significado específico en la legislación internacional de derechos humanos, principalmente por la influencia de la labor del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Comité de los Derechos del Niño y de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos. El concepto hace referencia a una obligación inmediata de los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la Convención sobre los Derechos del Niño y de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, cuando entre en vigor, de abordar medidas dirigidas a avanzar de la forma más rápida y eficaz posible hacia la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, se considera que el concepto entraña la presunción en contra de las medidas regresivas deliberadas, así como el deber de satisfacer inmediatamente, con carácter prioritario, unos niveles esenciales mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales (obligaciones mínimas).

77. Además, los tratados de derechos humanos imponen varias obligaciones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales de inmediato cumplimiento cualquiera que sea el nivel de los recursos disponibles, especialmente la obligación de garantizar la no discriminación en el disfrute de esos derechos.

78. En las normas internacionales de derechos humanos generalmente no se prescriben medidas concretas para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. No obstante, en esas normas se da orientación a los Estados partes en materia de la elaboración de políticas. En primer lugar, la obligación de “adoptar medidas” en pro de la realización progresiva de los derechos presupone la realización de evaluaciones efectivas y continuas del estado del disfrute de esos derechos. Esas evaluaciones de los derechos humanos son una condición previa fundamental para la formulación de estrategias dirigidas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, para tener en cuenta la rendición de cuentas en su aplicación, las estrategias de derechos humanos deben

incorporar valores de referencia e indicadores pertinentes. A ese respecto, los objetivos de desarrollo internacionalmente acordados, como los objetivos del desarrollo del Milenio, sirven como importantes valores de referencia de la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, incluso dentro del marco de la asistencia y la cooperación internacionales.

79. Como se ha subrayado en el presente informe, las evaluaciones realizadas por los gobiernos han de complementarse con una supervisión independiente que garantice la rendición de cuentas. A ese respecto, los órganos creados en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, mediante su examen de los informes periódicos de los Estados y las comunicaciones de particulares, desempeñan importantes funciones. Aunque las comunicaciones de particulares en relación con toda la gama de derechos económicos, sociales y culturales sólo se contempla actualmente en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, las negociaciones en curso sobre un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales alberga grandes promesas para el fortalecimiento de la vigilancia y aplicación de esos derechos.

80. Del mismo modo, se ha examinado la función apropiada que los órganos encargados de la vigilancia de los tratados deben desempeñar en la evaluación de cuestiones relacionadas con las políticas públicas. Los órganos creados en virtud de tratados han dado a los Estados un amplio margen de discreción en la determinación de las medidas más apropiadas en sus circunstancias concretas. No obstante, el margen de discreción de los Estados no es nunca total y, por tanto, es plenamente propio de esos órganos supervisar las políticas que adopten los Estados en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud de los tratados internacionales de derechos humanos, incluidos los que están sujetos a la realización progresiva.

### Notes

<sup>1</sup> At the United Nations Millennium Summit 191 States committed themselves to eight development goals to be attained by 2015 (see General Assembly resolution 55/2, para. 19).

<sup>2</sup> Of the nine core international human rights treaties, seven are currently in force: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (1965); International Covenant on Civil and Political Rights (1966); International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (1979); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (1984); Convention on the Rights of the Child (1989); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families (1990). The two latest core human rights treaties, the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, were adopted in December 2006 and have still to enter into force.

<sup>3</sup> The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly on 13 December 2006 in resolution 61/106, will enter into force after the twentieth ratification or accession. As of 1 June 2007 it had 97 signatures and one ratification.

<sup>4</sup> It should be noted that neither the Convention on Rights of the Child nor the Convention on the Rights of Persons with Disabilities defines which of the rights recognized in the respective treaties would be considered economic, social and cultural rights. As the Committee on the Rights of the Child has observed, many of the rights enumerated in the Convention on the Rights of the Child contain elements of both civil and political rights and economic, social and

cultural rights, reflecting the fact that enjoyment of the two sets of rights is inextricably intertwined.

- <sup>5</sup> See 1989 report of the Working Group on a draft convention on the rights of the child to the Commission on Human Rights (E/CN.4/1989/48), paras. 170-177. For a discussion of the drafting history of article 2 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, see P. Alston and G. Quinn, “The nature and scope of States Parties’ obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” in *Human Rights Quarterly*, vol. 9 (1987), pp. 156-183. See also a proposal of the delegation of India at the fourth session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, available at <http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4india.htm>.
- <sup>6</sup> CESCR general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 9.
- <sup>7</sup> Committee on the Rights of the Child (CRC) general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 8.
- <sup>8</sup> See footnote 6.
- <sup>9</sup> The respect, protect, fulfil typology has gained wide acceptance as a useful method of analysing human rights obligations, as reflected in various publications of United Nations agencies and programmes, such as the Food and Agriculture Organization of the United Nations, UN-Habitat, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the United Nations Children’s Fund and the World Health Organization.
- <sup>10</sup> The immediate obligation of non-discrimination is affirmed by all the core international human rights instruments. The wording of the treaties clearly shows that this obligation does not allow for progressive realization (i.e. realization over time to the maximum of available resources). Thus article 2, paragraphs 2 and 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights refers to obligations to “guarantee” and to “ensure”. Similarly, article 5 (e) of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination imposes an obligation immediately to prohibit and eliminate racial discrimination in all its forms in the enjoyment of economic, social and cultural rights.
- <sup>11</sup> Other provisions which CESCR considers to require immediate application include those concerning equal remuneration for work of equal value without distinction of any kind (art. 7 (a) (i)); the obligation to ensure that primary education shall be compulsory and available free to all (art. 13 (2) (a)); the obligation to respect the liberty of parents to choose for their children schools other than those established by the public authorities, which conform to minimum educational standards (art. 13 (3)); the obligation to protect the liberty of individuals and bodies to establish and direct educational institutions which conform to minimum standards (art. 13 (4)); and the obligation to respect the freedom indispensable for scientific research and creative activity (art. 15 (3)). See general comment No. 3, para. 5. Equally, as CESCR and the Special Rapporteur on the right to adequate housing have pointed out, the right to adequate housing (art. 11 (1)) gives rise to an immediate obligation to ensure legal security of tenure to all households and protect individuals against forced evictions. See e.g. general comment No. 7 (1997) on the right to adequate housing (art. 11 (1) of the Covenant): forced evictions. The Committee defines the term “forced eviction” “as the permanent or temporary removal against their will of individuals, families and/or communities from the homes and/or land which they occupy, without the provision of, and access to, appropriate forms of legal or other protection” (ibid. para. 3); see also report of the Special Rapporteur on the right to adequate housing (E/CN.4/2006/41, para. 25).
- <sup>12</sup> See e.g. Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) general comments No. 3, paras. 2 and 9, and No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, para. 31.
- <sup>13</sup> CESCR general comment No. 13 (1999) on the right to education, para. 45. See also general comments No. 3, para. 9, and No. 14, para. 32.
- <sup>14</sup> See e.g. CESCR general comment No. 3, para. 9.

- <sup>15</sup> CESCR general comment No. 3, para. 10. See also e.g. report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health (E/CN.4/2003/58), para. 53, and report of the Special Rapporteur on the right to food (E/CN.4/2002/58), para. 39. The notion of minimum core obligations is also reflected in the Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (formulated by a group of international law experts in 1986) as an obligation towards ensuring “respect for minimum subsistence rights” (see E/C.12/2000/13, para. 25).
- <sup>16</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 10, and No. 13, para. 45.
- <sup>17</sup> See CESCR general comments Nos. 14 to 18.
- <sup>18</sup> CESCR general comment No. 14, para. 43.
- <sup>19</sup> Commission on Human Rights resolution 1994/20, para. 11.
- <sup>20</sup> A/5655 (1963), para. 2318. See also Alston and Quinn, *op. cit.*, p. 172.
- <sup>21</sup> See e.g. CESCR general comments No. 12 (1999) on the right to adequate food, para. 21 and No. 14, para. 53.
- <sup>22</sup> CESCR general comment No. 9 (1998) on the domestic application of the Covenant, para. 3.
- <sup>23</sup> According to the Committee, “a State party seeking to justify its failure to provide any domestic legal remedies for violations of economic, social and cultural rights would need to show either that such remedies are not ‘appropriate means’ within the terms of article 2, paragraph 1, ... or that, in view of the other means used, they are unnecessary” (general comment No. 9, para. 3). The issue of legal remedies for violations of economic, social and cultural rights is further discussed in the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights to the 2006 substantive session of the Economic and Social Council (E/2006/86).
- <sup>24</sup> CESCR general comment No. 3, paras. 4 and 7.
- <sup>25</sup> See also the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 12, para. 2, art. 13, para. 2, and art. 14.
- <sup>26</sup> For example, the WHO Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health (2002) gives guidance as to measures to enable consumers to make healthy choices, including through incorporating health literacy into adult education programmes, encouraging marketing and ensuring standardized labelling with comprehensible information on the content of food items (para. 43) (available at [http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy\\_english\\_web.pdf](http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_english_web.pdf)). Likewise, the International Plan of Action on Ageing, adopted by the Second World Assembly on Ageing (2002), provides guidance as to measures to meet the objective of ensuring employment opportunities for all older persons who want to work, including through the “implementation of policies such as: increasing older women’s participation; sustainable work-related health-care services with emphasis on prevention, promotion of occupational health and safety so as to maintain work ability; access to technology, life-long learning, continuing education, on-the-job training, vocational rehabilitation and flexible retirement arrangements; and efforts to reintegrate the unemployed and persons with disabilities into the labour market” (A/CONF.197/9, para. 28).
- <sup>27</sup> See e.g. CESCR general comment No. 12, para. 15.
- <sup>28</sup> See e.g. CESCR general comments No. 1 (1989) on reporting by States parties, para. 4, and No. 14, para. 43 (f). The obligation is explicitly stated in article 14 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, which requires those States which have not yet been able to secure free and compulsory primary education to all children “to work out and adopt a detailed plan of action for the progressive implementation, within a reasonable number of years, to be fixed in the plan, of the principle of compulsory education free of charge for all”.
- <sup>29</sup> As CESCR has pointed out, the principal value of an assessment of the current state of realization of economic, social and cultural rights “is to provide the basis for the elaboration of

clearly stated and carefully targeted policies, including the establishment of priorities which reflect the provisions of the Covenant” (general comment No. 1, para. 4).

- <sup>30</sup> By way of example, the progressive realization of economic, social and cultural rights has been incorporated into the national strategy to address poverty in Bangladesh, with specific targets and benchmarks related to, inter alia, ensuring universal primary education, reducing infant and under-five mortality rates, eliminating gender disparities in primary and secondary education, reducing the proportion of malnourished children and reducing maternal mortality rates. The strategy also seeks to determine the cost of specific programmes required to reach those objectives. (“Bangladesh — unlocking the potential. National strategy for accelerated poverty reduction”, Government of the People’s Republic of Bangladesh, 16 October 2005, available at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh\\_PRSP\(Oct-16-2005\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/Bangladesh_PRSP(Oct-16-2005).pdf)).
- <sup>31</sup> CESCR, CRC, special rapporteurs of the Human Rights Council, UNICEF and FAO have recommended the adoption of framework laws, setting out objectives and targets as well as the time frame for their achievement, to promote the rights of the child, as well as the rights to food and to health. See e.g. CESCR general comments No. 12, para. 29, and No. 14, para. 56.
- <sup>32</sup> CRC general comment No. 5, para. 33.
- <sup>33</sup> The human rights principles which should guide policy measures for the progressive realization of economic, social and cultural rights are also outlined in *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies* (2006) published by OHCHR and available at [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc). See also “Statement on a common understanding of a human rights-based approach to development cooperation” adopted at the Stamford Interagency Workshop on a Human Rights-Based Approach in the Context of United Nations Reform (May 2003) and endorsed by the United Nations Development Group, available at [http://www.undp.org/governance/docs/HR\\_Guides\\_CommonUnderstanding.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstanding.pdf).
- <sup>34</sup> See e.g. CESCR general comments No. 14, para. 43 (f); No. 15 (2002) on the right to water, para. 37 (e); and No. 18 (2005) on the right to work, para. 31 (c); and CRC general comment No. 5, para. 29.
- <sup>35</sup> For example, in cases where resource allocations “disproportionately favour expensive curative health services which are accessible only to a small, privileged fraction of the population, rather than primary and preventive health care benefiting a far larger part of the population” (CESCR general comment No. 14, para. 19).
- <sup>36</sup> The importance of temporary special measures (also referred to as “affirmative measures”) has been stressed by all the treaty bodies and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in article 4, paragraph 1, contains a specific reference to such measures. See e.g. CESCR general comment No. 16 (2005) on the equal right of men and women to the enjoyment of all economic, social and cultural rights, Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination and CRC general comment No. 5.
- <sup>37</sup> See e.g. CESCR general comments No. 3, para. 12; No. 14, para. 18; No. 15, para. 13; No. 17 (2005) on the right of everyone to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he or she is the author, para. 20. It should be noted that, in this context, cost-effective use of resources does not necessarily mean adopting low-cost measures. Rather, it requires States to make the most effective use of available resources to ensure equal access to human rights for all.
- <sup>38</sup> Joint statement by CESCR and the Special Rapporteurs on economic, social and cultural rights of the Commission on Human Rights, “The Millennium Development Goals and economic, social and cultural rights” (E/C.12/2002/13, annex VII).
- <sup>39</sup> CESCR and CRC both highlight the monitoring role which national human rights institutions can potentially play (see e.g. CESCR general comment No. 10 (1998) on the role of national human rights institutions in the protection of economic, social and cultural rights and CRC general comment No. 5, para. 46). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in

November 2004 by the Council of FAO likewise recommends the establishment of independent human rights institutions to monitor policies and programmes (para. 24).

- <sup>40</sup> See e.g. CESCR general comments Nos. 14 to 18, which include specific sections on indicators and benchmarks.
- <sup>41</sup> There is generally considerable overlap between traditional indicators of socio-economic development and indicators used to assess compliance with obligations relating to economic, social and cultural rights. As a recent OHCHR publication points out: “Essentially, what distinguishes a human rights indicator from a standard disaggregated indicator of socio-economic progress is less its substance than (a) its explicit derivation from a human rights norm and (b) the purpose to which it is put, namely human rights monitoring with a view to holding duty-bearers to account” (OHCHR, *Principles and Guidelines for a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies*, para. 13, available at [http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty\\_strategies.doc](http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/poverty_strategies.doc)).
- <sup>42</sup> UNDP *Human Development Report 2000*, “Human rights and human development”.
- <sup>43</sup> See for example WHO, “Consultation on indicators for the right to health”, Geneva, 1 and 2 April 2004 meeting report available at <http://www.who.int/hhr/activities/Report%20indicatorsmtg04%20FINAL.pdf>; UN-Habitat and OHCHR, “UNHRP working paper No. 1: Monitoring housing rights: Developing a set of indicators to monitor the full and progressive realization of the human right to adequate housing”, available at <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=bookView&book=1749>; FAO, “The right to food in practice — implementation at the national level”, Right to Food Unit, Rome 2006, available at [http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189\\_en.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/214719/AH189_en.pdf). The Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security adopted in November 2004 by the Council of FAO equally encourage States to adopt “a national human rights based strategy for the progressive realization of the right to food” which “could include objectives, targets, benchmarks and time frames” (Guideline 3, Strategies).
- <sup>44</sup> See, in particular, Paul Hunt, Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, reports to the General Assembly, 2003 (A/58/427) and 2004 (A/59/422).
- <sup>45</sup> Miloon Kothari, Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, report to the Human Rights Council, 2007 (A/HRC/4/18). The former Special Rapporteur on the right to education, Katarina Tomaševski, also provided a framework for indicators on the right to education in her 2002 annual report (E/CN.4/2002/60).
- <sup>46</sup> Report of the chairpersons of the human rights treaty bodies on their seventeenth meeting, held at Geneva on 23 and 24 June 2005 (A/60/278).
- <sup>47</sup> The OHCHR panel of experts includes members of the treaty bodies, special rapporteurs of the Human Rights Council, United Nations agencies, academics and non-governmental organizations.
- <sup>48</sup> The conceptual and methodological framework is set out in a background paper prepared by OHCHR for the eighteenth meeting of chairpersons, “Report on indicators for monitoring compliance with international human rights instruments” (HRI/MC/2006/7). The background paper builds on the work of the Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of physical and mental health, as well as work that OHCHR has undertaken with FAO and UN-Habitat, in particular.
- <sup>49</sup> See CESCR general comments No. 14, para. 58 and No. 15, para. 54.
- <sup>50</sup> See e.g. CESCR general comment, No. 1, para. 3.
- <sup>51</sup> Report by Bernard Mudho, independent expert on the effects of structural adjustment policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, particularly economic, social and cultural rights (E/CN.4/2004/47, para. 22).

- <sup>52</sup> CRC general comment No. 5, para. 51.
- <sup>53</sup> For example the target of 0.7 per cent of rich countries' GNP as official development assistance, pledged by States at the 2002 World Summit on Sustainable Development, or the 20/20 initiative agreed at the World Summit for Social Development in 1995 whereby developing countries agreed to increase spending in the social sector to 20 per cent of total public expenditure, while donor countries agreed to increase aid to basic social services to 20 per cent of official development assistance.
- <sup>54</sup> Further information on the day of general discussion, "Resources for the rights of the child — responsibility of States" is available at <http://www.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion.htm>.
- <sup>55</sup> According to the Open Budget Index, a global index rating assessing how accessible information on State budgets is to their citizens, 23 out of 59 countries surveyed in 2006 provided "minimal" or "scant or no" information to citizens on their country's budget (<http://www.openbudgetindex.org>).
- <sup>56</sup> For example, the web page of the International Budget Project (<http://www.internationalbudget.org>) provides links to more than 40 budget groups around the world and contains various tools developed by these organizations for budget monitoring.
- <sup>57</sup> The publication *Dignity Counts: A Guide To Using Budget Analysis to Advance Human Rights* presents one example of how a civil society group has examined developments in health expenditures in the Mexican national budget to monitor compliance with the State's obligation concerning the progressive realization of the right to the highest attainable standard of health (available at [http://www.iie.org/IHRIP/Dignity\\_Counts.pdf](http://www.iie.org/IHRIP/Dignity_Counts.pdf)).
- <sup>58</sup> UNIFEM, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, by Diane Elson, May 2006 ([http://www.unifem.org/resources/item\\_detail.php?ProductID=44](http://www.unifem.org/resources/item_detail.php?ProductID=44)).
- <sup>59</sup> While complaint procedures under the other core human rights treaties also cover aspects of economic, social and cultural rights (e.g. that under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the economic, social and cultural rights of women), they do not cover obligations relating to the progressive realization of those rights.
- <sup>60</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), paras. 11 and 12.
- <sup>61</sup> See e.g. Yuval Shany, "Towards a general margin of appreciation doctrine in international law?", *The European Journal of International Law*, vol. 16, No. 5 (2006).
- <sup>62</sup> *The Government of South Africa v. Irene Grootboom and Others*, Case CCT 11/00, judgement of 4 October 2000, para. 41.
- <sup>63</sup> Available at [http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e\\_c\\_12\\_2007\\_1.pdf](http://www.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/e_c_12_2007_1.pdf), para. 13.