



Consejo Económico
y Social

SERVICE LINGUISTIQUE
GROUPE DES RÉFÉRENCES
COPIE D'ARCHIVES
A RENDRE AU BUREAU E.5107

Distr.
GENERAL

E/CN.4/Sub.2/1992/16
3 de julio de 1992

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Subcomisión de Prevención de Discriminaciones
y Protección a las Minorías
44° período de sesiones
Tema 8 del programa provisional

REALIZACION DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Informe definitivo presentado por el Sr. Danilo Türk,
Relator Especial

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1 - 7	1
I. LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ENFOQUE AMPLIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE FORTALECER LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES	8 - 37	2
II. BARRERAS ACTUALES: PRINCIPALES PROBLEMAS CONTEMPORANEOS	38 - 138	11
A. Ajuste estructural	40 - 64	12
B. La deuda	65 - 75	19
C. Distribución de los ingresos	76 - 84	22

INDICE (continuación)

		<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II.	D. Concepciones erróneas acerca del Estado ...	85 - 90	24
(<u>cont.</u>)	E. El crecimiento económico como panacea	91 - 96	26
	F. La privatización de los derechos humanos ..	97 - 105	28
	G. Concepciones erróneas acerca del desarrollo	106 - 112	31
	H. Voluntad política deficiente	113 - 117	33
	I. Destrucción del medio ambiente	118 - 122	35
	J. Gastos militares y conflictos armados	123 - 126	36
	K. Dualidad de criterios respecto de los derechos humanos	127 - 132	37
	L. Conclusión	133 - 138	38
III.	LA EVOLUCION DEL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES	139 - 169	40
IV.	CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE NUEVOS PLANTEAMIENTOS	170 - 201	50
	A. El redescubrimiento del papel de las autoridades locales	172 - 176	50
	B. Poner en práctica la participación popular	177 - 181	51
	C. El empleo de indicadores para supervisar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales	182 - 186	53
	D. ¿Fijar normas o crear un espacio?	187 - 193	54
	E. La humanización del ajuste	194 - 196	56
	F. No hay que olvidar los derechos culturales	197 - 201	57

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
V. RECOMENDACIONES	202 - 246	58
A. Generales	202 - 205	58
B. Recomendaciones relativas a los órganos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos	206 - 217	60
C. Recomendaciones relativas a los Estados ...	218 - 230	63
D. Recomendaciones relativas a las instituciones financieras internacionales	231 - 243	66
E. Recomendaciones relativas a las organizaciones no gubernamentales	244 - 246	68

INTRODUCCION

1. En su resolución 1991/27 la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías pidió al Relator Especial sobre realización de los derechos económicos, sociales y culturales que presentase su informe final a la Subcomisión en su 44° período de sesiones. Se sugirió además que el Relator Especial celebrase nuevas consultas con los organismos especializados de las Naciones Unidas y con las instituciones financieras internacionales con objeto de preparar un conjunto consolidado de recomendaciones que podrían servir como base general para las actividades complementarias una vez terminado el informe final.

2. El presente informe es el último de una serie de cuatro que el Relator Especial ha preparado durante los últimos tres años a petición de la Subcomisión. El Relator Especial desea aclarar que los informes sucesivos deben considerarse como un todo y que no ha revisado su opinión sobre la información que figura en los informes anteriores. A continuación figura un resumen de estos informes para facilitar la comprensión del estudio completo sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

3. El informe preliminar (E/CN.4/Sub.2/1989/19) se ocupaba, entre otras cosas, de cuestiones conceptuales, tales como la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos; de los problemas que se presentaban para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano nacional, tales como el efecto de los programas de ajuste estructural y de la extrema pobreza; de las esferas de cooperación con los organismos especializados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales; así como de la repercusión de las actividades de las instituciones financieras internacionales en la realización de estos derechos. Con respecto a esto último, el Relator Especial sugirió que se estableciese un diálogo significativo con las instituciones financieras internacionales.

4. El primer informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1990/19) trataba principalmente de los indicadores sociales y económicos y el papel que podían desempeñar para asegurar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Contenía una exposición general del uso de los indicadores por diversos organismos y órganos de las Naciones Unidas. Se hicieron sugerencias en cuanto a los indicadores que podrían ser pertinentes para su utilización en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales. El Relator Especial recomendó que se pidiera al Secretario General que organizase un seminario con objeto de examinar los indicadores apropiados para medir los logros en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En cuanto al tema de la extrema pobreza, el Relator Especial recomendó que se designara a otro Relator Especial para que examinara más a fondo la cuestión de la extrema pobreza y la exclusión social.

5. El segundo informe sobre la marcha de los trabajos (E/CN.4/Sub.2/1991/17) se concentró en los efectos del ajuste estructural en los derechos económicos, sociales y culturales y en el papel que desempeñaban las instituciones financieras internacionales, en especial el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en la realización de estos derechos. Con este objeto, el

Relator Especial celebró amplias conversaciones con funcionarios en las sedes del Banco Mundial y del FMI, en enero de 1991. En su informe, el Relator Especial se refirió en particular a la evolución que se estaba produciendo en las políticas del Banco Mundial y del FMI y a los elementos que, a su juicio, debían fortalecerse en el futuro para que las políticas de estas instituciones fuesen más amplias y beneficiosas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Resumió los elementos de las políticas del Banco Mundial y del FMI de manera que los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas pudieran considerar su posible función en la preparación, realización y evaluación de estas políticas. Según el Relator Especial, parecería ser productivo y, en efecto, necesario, desarrollar un enfoque cooperativo y, más tarde, tal vez un marco de cooperación que podría reunir los elementos técnicos (económicos y financieros) y los elementos relativos a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, el Relator Especial proporcionó una actualización del examen sobre los indicadores, en particular a la luz de Desarrollo Humano, informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

6. El presente informe consta de cinco capítulos interrelacionados que deben ser leídos en conjunto. El capítulo 1 estudia la necesidad de un enfoque amplio hacia los derechos humanos y el fortalecimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. El capítulo 2 se refiere ampliamente a las barreras que impiden la realización de estos derechos para centenares de millones de personas. En el capítulo 3 se estudia con mayor profundidad el papel de las instituciones financieras internacionales, mientras que el capítulo 4 estudia la necesidad de establecer nuevos criterios para contribuir a una mejor realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por último, el capítulo 5 contiene un conjunto consolidado de recomendaciones que podrían, a juicio del Relator Especial, ayudar a la Subcomisión a desarrollar ulteriormente su enfoque de las cuestiones de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. Como se ha destacado al principio, este informe definitivo resume las principales conclusiones y recomendaciones a que se ha llegado durante la realización del mandato encargado al Relator Especial. Las partes analíticas del informe que se presentan en los documentos anteriores no se repiten en su totalidad. Por lo tanto, se sugiere a los lectores interesados en los detalles que consulten, junto con el informe definitivo, el informe preliminar y los dos informes sobre la marcha de los trabajos presentados en años anteriores al examen de la Subcomisión.

I. LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN ENFOQUE AMPLIO DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE FORTALECER LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: ALGUNAS REFLEXIONES GENERALES

8. Antes de abordar la cuestión de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, que es el tema principal del presente informe, es necesario formular algunas observaciones relativas a la interpretación de los derechos humanos en general. Ello parece especialmente necesario ya que la época durante la cual se preparó este informe definitivo se caracterizó por profundos cambios sociales y políticos en el mundo. A juicio del Relator Especial, estos cambios acrecientan considerablemente la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales.

9. Estas observaciones generales se formulan además porque el razonamiento y la acción relativos a los derechos humanos, incluso en el marco de las Naciones Unidas, se ha caracterizado por una dicotomía, que se expresa más claramente en la subsiguiente división en dos pactos de los derechos originalmente consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta división se ha basado en profundas consideraciones y siempre ha ejercido una poderosa influencia en la actividad internacional en la esfera de derechos humanos.

10. Sin embargo, las interpretaciones de las causas de esta división no son uniformes. En opinión de un autor:

"Los países occidentales lucharon por una división en dos pactos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la obtuvieron. Los dos Pactos reconocen la diferencia en el carácter de los derechos de diversas maneras sutiles. Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos está redactado en función de los derechos del individuo: por ejemplo "el derecho a la vida es inherente a la persona humana"; "nadie estará sometido a la esclavitud"; "todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia". Por otra parte, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se refiere únicamente a los Estados y no a la persona: "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar"; "los Estados Partes... se comprometen a garantizar el derecho de toda persona a fundar sindicatos"; "los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a la educación". Hubo acuerdo general y claro reconocimiento de que los medios que se necesitaban para inducir al cumplimiento de los compromisos de carácter social y económico eran diferentes a los que se requerían para los derechos civiles y políticos." 1/ (El subrayado es añadido.)

11. El pasaje citado ilustra uno de los enfoques tradicionales de la cuestión de la diferencia entre los dos principales grupos de derechos humanos. La cuestión de "diferencia en el carácter de los derechos" es interesante y merece ulterior examen. Puede verse de la cita anterior que dos de los tres derechos mencionados se formulan en función de los derechos del individuo (el derecho a sindicalizarse y el derecho de toda persona a la educación). Algunos otros derechos de esta categoría se expresan también como derechos del individuo: el derecho de toda persona al disfrute de condiciones justas y favorables de trabajo, el derecho de toda persona a la seguridad social, el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental y el derecho de toda persona a participar en la vida cultural, a disfrutar de los beneficios del progreso científico y su aplicación y a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales resultantes de toda producción científica, literaria o artística de la que sea autor.

12. Las disposiciones relativas a la acción de los Estados (los Estados reconocen o se comprometen a garantizar los derechos, etc.) con respecto a los derechos establecidos de toda persona (es decir, de los derechos del individuo) se refieren más bien a las obligaciones de los Estados respecto de ciertos derechos (el carácter de estas obligaciones varía) que a la naturaleza de los propios derechos. En la mayor parte de los casos, los derechos de que

se trata requieren acción positiva por parte de los Estados más que, como en el caso de la mayoría de los derechos civiles y políticos, un mero reconocimiento de los derechos del individuo y de la correspondiente no injerencia por parte del Estado. Aquí se trata de establecer si la diferencia en la naturaleza de las obligaciones del Estado de que se trata influye en el propio carácter del derecho correspondiente o si sólo se relaciona con el modo de aplicación de este derecho. A diferencia de la opinión citada más arriba, otro autor expresó el siguiente juicio:

"Pese a que la Asamblea General decidió la aprobación de dos Pactos distintos... lo hizo principalmente debido a la naturaleza diferente de las medidas de aplicación que generalmente se utilizarían, y no tanto para implicar cualquier divisibilidad o jerarquía entre los derechos de que se trata." 2/ (Se añade el subrayado.)

13. Esta diferencia aparentemente teórica de opinión tiene una profunda base conceptual y una importante influencia en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Se ha expresado de diversas maneras en los foros de las Naciones Unidas y se refleja en varios documentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos. La cuestión de que se trata puede, en efecto, dividirse en tres subcuestiones:

- a) ¿Cuán real es la diferencia en carácter entre los derechos civiles y políticos, por una parte, y los derechos económicos, sociales y culturales, por la otra?
- b) ¿Existe una jerarquía entre estos dos grupos de derechos?
- c) ¿Qué rasgos específicos caracterizan los medios legalmente definidos de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales?

14. En el presente informe se formularán algunas observaciones sobre las subcuestiones b), relativas a la jerarquía de los derechos, y c) relativas a los medios de aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello parece ser necesario en vista la forma en que las Naciones Unidas han tratado los derechos humanos y de la pertinencia de esta cuestión (y sus respuestas correspondientes) para determinar el enfoque que deberá adoptarse respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

15. Las teorías sobre los derechos humanos como derechos naturales y los enfoques prácticos basados en esas teorías dieron preferencia a los derechos civiles y políticos y los consideraron de importancia primordial. Este enfoque caracterizó largamente lo que se llamó "la doctrina occidental de derechos humanos" 3/ y fue descrito como procedente del supuesto que:

"Si bien no es realmente posible clasificar los derechos humanos en orden de preferencia, los derechos civiles y políticos parecen ser de importancia primordial..." 4/

Por otra parte, sin embargo, hasta mediados del decenio de 1980 la preferencia de los Estados socialistas y de la mayor parte de los Estados en desarrollo se mostraba claramente en favor de los derechos económicos, sociales y culturales 5/.

16. Estas divisiones se expresaron en varios documentos de las Naciones Unidas. Desde finales del decenio de 1960 hasta mediados del decenio de 1980 la opinión de la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas era, en el plano retórico por lo menos, que era necesario dar una cierta prioridad a los derechos económicos, sociales y culturales que estaban definidos en varios documentos como condición para la plena realización de los derechos civiles y políticos. Este criterio fue expresado más claramente en la Proclamación de Teherán:

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

17. Este tipo de criterio ejerció también influencia en la resolución 32/130 de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1977, y resoluciones subsiguientes tituladas "Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales". Parece, por lo tanto, que ha habido un consenso entre la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas en favor de considerar que los derechos económicos, sociales y culturales tienen prioridad en la "jerarquía" de derechos sobre los derechos civiles y políticos.

18. Ha habido razones tanto prácticas (económicas y políticas) como ideológicas y filosóficas para el criterio que asigna prioridad (a nivel de declaraciones, por lo menos) a los derechos económicos, sociales y culturales 6/. Los derechos económicos, sociales y culturales fueron considerados principalmente como algo que requería la acción estatal, es decir, un "Estado fuerte", y por lo tanto se consideraba que esos derechos contribuían a la "construcción de las estructuras estatales". Esta convergencia de dos intereses de la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas (interés en un fuerte poder estatal e interés en legitimizarlo refiriéndose al papel del Estado en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales) tuvo una importante influencia en gran parte del debate de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos.

19. Los criterios bosquejados más arriba han empezado a cambiar, en particular desde mediados del decenio de 1980. Si bien se continúa reconociendo que la acción del Estado es necesaria para la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales que, a su vez, crean las condiciones para la plena realización de los derechos civiles y políticos, se ha venido también reconociendo cada vez más que, si el Estado debe realizar esta labor, el pueblo debe estar en condiciones de controlar y gobernar al Estado, lo que sólo será posible si se respetan los derechos civiles y políticos. Una fuerte dependencia del Estado como garante y proveedor de

derechos, por muy necesaria que sea para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, ha demostrado en muchos casos ser una ilusión. El poder estatal se utiliza adecuadamente ("adecuadamente" quiere decir también con respecto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales) en condiciones de pleno respeto y observancia de los derechos civiles y políticos que dan al pueblo la posibilidad de controlar y gobernar el Estado. La realización de los derechos civiles y políticos y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales son, en efecto, partes de un todo único.

20. Este esquema un tanto simplificado se hace con miras a señalar las actitudes cambiantes que se reflejan en los documentos de las Naciones Unidas y en la práctica real de los Estados.

21. En lo que respecta a los documentos de las Naciones Unidas, debe mencionarse la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada en 1986 (resolución 41/128 de la Asamblea General). El párrafo 2 del artículo 6 de la Declaración establece lo siguiente:

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

22. La Declaración, que representa una de las principales iniciativas recientes de los países en desarrollo en las actividades de las Naciones Unidas relativas a los derechos humanos, no hace referencia a la idea de la prioridad que debe asignarse a los derechos económicos, sociales y culturales. Así, representa una desviación del criterio adoptado en la Proclamación de Teherán. Además, en su décimo párrafo preambular encontramos una frase que aclara concretamente la idea de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, al destacar que:

"la promoción, el respeto y el disfrute de ciertos derechos humanos y libertades fundamentales no pueden justificar la denegación de otros derechos humanos y libertades fundamentales."

Este texto, que rechaza claramente toda idea de dar preferencia a uno de los dos grupos de derechos, refleja un cambio de actitud de un grupo de Estados que han apoyado activamente los derechos económicos, sociales y culturales.

23. Los cambios que han ocurrido en los Estados ex socialistas ^{1/} y que han influido en la actitud de diversos países en desarrollo han contribuido también a crear un enfoque diferente respecto de los dos grupos de derechos. En los Estados ex socialistas se da ahora mayor importancia a la libertad de expresión, a los cambios en la reglamentación de la circulación, a una mayor libertad de reunión y de asociación y, sobre todo a las elecciones pluralistas como expresión principal del derecho de cada uno a participar en el gobierno. Ese tipo de cambio significa un cambio muy real en prácticamente todos los Estados ex socialistas. El proceso ha alcanzado una etapa en la que el interés anterior de estos Estados en derechos económicos y sociales ha desaparecido casi completamente y el apoyo político a estos derechos en los

foros internacionales ha disminuido considerablemente. Si bien debe determinarse todavía si este cambio de actitud respecto de los derechos económicos, sociales y culturales es permanente o temporal, es claro que este cambio ha fortalecido la jerarquización de los derechos humanos en favor de los derechos civiles y políticos.

24. La idea de dar preferencia a los derechos civiles y políticos se expresa de manera diferente de la de jerarquización en favor de los derechos económicos, sociales o culturales y se basa en un argumento jurídico. El enfoque occidental tradicional de los derechos humanos no sólo favorecía a los valores consagrados en los derechos civiles y políticos sino también el hecho de que estos derechos, como norma, se prestaban más fácilmente a una reglamentación jurídica precisa. El criterio "occidental" tradicional era: "Los tratados internacionales que establecen obligaciones en la esfera de los derechos humanos deben ser lo más claros y precisos posible" 8/.

25. No obstante, es interesante observar que sólo desde hace poco tiempo la crítica de la presunta vaguedad de formulación de los derechos económicos, sociales y culturales ha estado acompañada de un esfuerzo por idear normas más precisas o una interpretación más clara de los derechos económicos, sociales y culturales. Por supuesto, existen excepciones a esta regla -esencialmente las relacionadas con los convenios y normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Sin embargo, las esferas de los derechos económicos, sociales y culturales que no están previstas en las normas de la OIT parecen haber sido bastante descuidadas por los comentaristas.

26. Los recientes cambios políticos y sociales producidos en los países ex socialistas han creado una situación en la que las consideraciones políticas e ideológicas que influyeron en gran medida en el razonamiento anterior sobre la primacía de los derechos económicos, sociales y culturales carecen de actualidad. Sin embargo, la verdadera importancia de los derechos económicos, sociales y culturales permanece invariable. A juicio del Relator Especial estamos precisamente en la época en que debe buscarse un enfoque unificado y equilibrado para la interpretación de las relaciones entre los dos principales grupos de derechos humanos. La base conceptual de dicho enfoque ya existe -siempre ha existido-, y se encuentra en el concepto básico de la dignidad humana. El artículo 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos comienza con las palabras: "Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos". El concepto de la dignidad humana se menciona en el preámbulo a ambos Pactos de Derechos Humanos y en varias de sus disposiciones.

27. Este concepto muy abstracto y muy general, pero al mismo tiempo muy fundamental, tiene importancia normativa en la esfera de los derechos humanos, por lo menos en cuanto sugiere que todas las formas de privación de la dignidad humana, ya sea en la esfera civil y política o en la esfera económica, social y cultural, son inaceptables. Además, sugiere que los derechos humanos no son conferidos por una autoridad y que, por lo tanto, no pueden ser retirados por ella 9/. La protección o realización de la dignidad humana no siempre necesita acción jurídica o afirmación de derechos. Sin embargo, por otra parte, todos los derechos humanos, incluso los derechos económicos sociales y culturales, se remontan a este valor básico, que debe

considerarse común denominador para la interpretación y aplicación de todos los derechos humanos. La denegación de la dignidad humana puede, y en efecto así ocurre, producirse por medio de la denegación de los derechos civiles y políticos y la denegación de los derechos económicos, sociales y culturales. A la inversa, el respeto de todos esos derechos y, cuando sea necesaria, una acción positiva para su realización, son los elementos necesarios para garantizar la dignidad humana. Dar preferencia general a tal o cual grupo de derechos puede ser una manera de desviarse de su propia base. Por lo tanto, debe prestarse igual atención a ambos grupos de derechos humanos.

28. A partir de esta idea, precisa ahora plantearse la cuestión de cuáles son las características jurídicas específicas de los derechos económicos, sociales y culturales y de los medios de su realización. Esta pregunta es pertinente no sólo debido a los diferentes enfoques de los derechos humanos mencionados anteriormente sino también debido a que el carácter específico de su aplicación está generalmente reconocido, entre otras cosas, en las disposiciones del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que estipula que los Estados adoptarán medidas para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese Pacto. Esta disposición distingue de manera muy precisa a ese Pacto del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que claramente establece la obligación de los Estados de "respetar y garantizar" los derechos civiles y políticos. Sin embargo,

"... el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es ley, no solamente exhortación y aspiración. Los derechos que reconoce son "humanos", universales y fundamentales como los que figuran en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos... " 10/

29. Basándose en ese reconocimiento general de los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos, los autores interpretan de manera diferente el contenido real de estos derechos y el alcance de las correspondientes obligaciones de los Estados. Así, según un autor, las normas internacionales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales

"... establecen un nivel mínimo de protección y bienestar sociales cuyo logro debe ser procurado por todos los Estados, independientemente de sus sistemas o circunstancias, aun si... la plena realización de los derechos de que se trata se prevé como resultado del desarrollo progresivo de las políticas nacionales, la legislación y la acción práctica." 11/

30. Otro autor va más allá, afirmando que existe un "contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas" 12/. Continúa diciendo:

"El hecho de que dicho contenido básico debe existir (que en cierta medida puede no obstante estar potencialmente sujeto a la suspensión o a limitaciones de conformidad con las disposiciones pertinentes del Pacto) parecería una consecuencia lógica del uso de la terminología de los derechos. En otras palabras, no habría justificación para elevar una "reclamación" a la condición de un derecho (con todas las connotaciones

que este concepto presuntamente tiene) si su contenido normativo puede ser tan indeterminado que permita la posibilidad de que los que ostentan los derechos no posean ningún derecho particular a nada. Por lo tanto, cada derecho debe dar lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual deberá considerarse que un Estado Parte viola sus obligaciones." 13/

31. Ciertamente, se debe apoyar este criterio, así como una ulterior elaboración del "contenido básico mínimo" de cada derecho económico, social o cultural. En el marco de las Naciones Unidas la labor principal de este tipo debería ser realizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El contenido básico mínimo identificado de cada derecho puede también ayudar a la Comisión de Derechos Humanos y a otros órganos de las Naciones Unidas a identificar más claramente los problemas de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y a formular políticas apropiadas para la solución de tales problemas.

32. Otro problema en este contexto se refiere a la naturaleza de las obligaciones de los Estados correspondientes a los derechos económicos, sociales y culturales del individuo y a los medios legalmente definibles de su aplicación. El proceso de establecer una interpretación más precisa y legalmente convincente de las disposiciones pertinentes del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha iniciado hace relativamente poco tiempo, después de que el Consejo Económico y Social adoptara la decisión de establecer el Comité de Expertos. Ello dio lugar a incrementar en el interés en los derechos económicos, sociales y culturales, que resultó, entre otras cosas, en los Principios de Limburgo sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 14/. Estos Principios, que son resultado de la labor de un grupo de expertos en derecho internacional 15/, ofrecen la siguiente interpretación de la obligación básica de los Estados Partes en el Pacto "de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos":

"21. La obligación de alcanzar el logro progresivo de la completa aplicación de los derechos exige que los Estados Partes actúen tan rápidamente como les sea posible en esa dirección. Bajo ningún motivo esto se deberá interpretar como un derecho de los Estados de diferir indefinidamente los esfuerzos desplegados para la completa realización de los derechos.

22. Algunas obligaciones del Pacto requieren su aplicación inmediata y completa por parte de los Estados Partes, tales como la prohibición de discriminación enunciada en el artículo 2.2 del Pacto.

23. La obligación de alcanzar una realización progresiva es independiente del aumento de los recursos; dicha obligación exige que se haga un uso eficaz de los recursos disponibles.

24. La aplicación efectiva puede efectuarse mediante el aumento de recursos, así como por el desarrollo de los recursos de la sociedad necesarios para la realización individual de los derechos reconocidos en el Pacto." 16/

33. La interpretación citada contiene un programa ambicioso y de largo alcance y plantea una diversidad de cuestiones. Desde el punto de vista del derecho la terminología empleada no parece resolver algunos de los problemas planteados. El concepto de "medidas inmediatas" parece simple, pero el nivel actual de "inmediato" variará necesariamente de Estado a Estado y de un derecho a otro.

34. La idea de aplicar la prohibición de la discriminación inmediatamente y por todos los Estados exige también una observación. Si bien el principio de no discriminación pertenece al jus cogens y es aparentemente claro, es mucho más difícil prever el alcance preciso de su aplicación en diferentes contextos sociales. ¿Hasta dónde debe ir un gobierno para asegurar la igualdad y la no discriminación en materia de derechos económicos, sociales y culturales? Es evidente que ciertos tipos de discriminación, por ejemplo, la discriminación racial y la discriminación con respecto a los servicios sociales básicos (enseñanza primaria, atención sanitaria básica, etc.), no pueden permitirse o tolerarse. Sin embargo ¿es que el principio de igualdad y no discriminación va más allá de eso?

35. El ejemplo de los Estados ex socialistas puede ser útil para ilustrar algunos aspectos de este conjunto de cuestiones problemáticas. Las políticas de esos Estados se caracterizaban, entre otras cosas, por un igualitarismo absoluto, lo que ha convertido a la idea de igualdad en un lema que "describe" todas las políticas sociales. Dejando a un lado la cuestión de la realidad y el valor del lema (estas son cuestiones separadas), es más o menos evidente que esta doctrina descuida necesariamente la diferencia entre igualdad y equidad y el hecho de que una cierta medida de desigualdad y razonable diferenciación es equitativa y necesaria. La igualdad se desarrolló a un nivel en el que se esperaba que todos los individuos fuesen "recompensados" en la misma medida independientemente de su contribución a la creación de recursos en la sociedad. Si bien este criterio se justifica con respecto a los servicios sociales básicos (atención sanitaria básica, enseñanza, etc.), es peligroso elevarlo a nivel de un principio general. Como lo indica la experiencia, la idea de una absoluta igualdad tiene un efecto muy desestimulante sobre la creación de riqueza, que por lo general da lugar a un crecimiento lento (y aun a un crecimiento negativo). A la larga, ello crea una situación caracterizada por la insuficiencia de recursos para la mayor parte de los servicios sociales. En consecuencia, el nivel de realización de los derechos económicos, sociales y culturales en muchos Estados ex socialistas es insuficiente en función de los objetivos y está muy por debajo del nivel que esperaba el pueblo de esos países. Este es otro ejemplo de la necesidad de que se debe considerar cuidadosamente la elaboración de políticas y el establecimiento de normas para lograr un equilibrio apropiado entre el postulado de la igualdad y la necesaria diferenciación entre los individuos.

36. Las observaciones generales que se formulan en el presente capítulo pueden resumirse de la manera siguiente. Existe la necesidad de una interpretación holística y coherente de todos los derechos humanos. Ello se requiere para lograr que los procesos de realización de los derechos humanos estén de acuerdo con el postulado básico de la dignidad humana, lo que puede verse afectado adversamente en la esfera civil y política así como en la

esfera económica, social y cultural. Sin embargo, los procesos reales de realización de los derechos económicos, sociales y culturales hacen frente a otros problemas muy fundamentales. No es posible idear una orientación generalizada y significativa de política en cuestiones como ésta. Por lo tanto, es necesario un método de selección de cuestiones.

37. La selección de las cuestiones que, a juicio del Relator Especial y de la Subcomisión, son de particular importancia para la cuestión más amplia de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales caracterizó la labor sobre los informes anteriores. Al hacer esta selección la atención se ha centrado en las cuestiones específicamente identificadas por la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión (ajuste estructural, papel de las instituciones financieras, coordinación entre organismos) y otras cuestiones que reflejan los problemas importantes en el proceso de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El mismo método se ha aplicado para la preparación del presente informe.

II. BARRERAS ACTUALES: PRINCIPALES PROBLEMAS CONTEMPORANEOS

38. Aunque durante el mandato de cuatro años del Relator Especial se han logrado muchos adelantos importantes en materia de procedimiento, aclaración y jurisprudencia en los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y en otros foros, para muchos centenares de millones de ciudadanos del mundo la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales es un objetivo distante, cada vez menos alcanzable y difícil. Pese a que 106 países han ratificado el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sigue siendo un hecho desalentador el que más de 1.000 millones de personas vivan en condiciones de pobreza absoluta, el que unos 180 millones de niños sufran de malnutrición grave, el que 1.500 millones de personas carezcan de atención primaria de la salud y de abastecimiento de agua potable, el que 2.000 millones de personas carezcan de saneamiento adecuado y el que más de 1.000 millones de adultos no puedan leer ni escribir. En tanto que estas terribles estadísticas de ninguna manera revelan plenamente las tragedias que representan para cada una de las personas, familias y comunidades afectadas, la inconfundible tendencia mundial revela que, en lugar de disminuir, estas cifras están aumentando.

39. Aunque no puede atribuirse a una sola fuerza, política o situación la responsabilidad de esta penosa coyuntura, en que centenares de millones de personas se ven privadas de sus derechos económicos, sociales y culturales en virtud del derecho internacional, el Relator Especial cree que pueden determinarse algunos elementos que, agrupados, explican por lo menos en parte, los factores que afectan la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto merecen especial atención los siguientes:

- a) el ajuste estructural;
- b) la deuda;
- c) la distribución de los ingresos;

- d) los conceptos erróneos del Estado;
- e) el crecimiento económico visto como una panacea;
- f) la privatización de los derechos humanos;
- g) los conceptos equivocados del desarrollo;
- h) la falta de voluntad política;
- i) la devastación ambiental;
- j) los gastos militares y el conflicto armado.
- k) las visiones dualistas de los derechos humanos.

A. Ajuste estructural

40. La mayor parte del segundo informe del Relator Especial sobre la marcha de los trabajos estuvo dedicada a la relación entre las medidas de ajuste estructural propugnadas por el Banco Mundial y el FMI y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales 17/. En las conclusiones del informe sobre la marcha de los trabajos se señalaron sobre todo las consecuencias que han tenido y siguen teniendo los programas de ajuste estructural sobre la realización de estos derechos, en especial los derechos al trabajo, a la alimentación, a la vivienda, a la salud, a la educación y al desarrollo 18/. Esta perspectiva se reflejó en la resolución 1991/27 de la Subcomisión 19/.

41. En el segundo informe sobre la marcha de los trabajos también se tomó nota de los cambios perceptibles en algunas de las características oficiales del "programa de ajuste estructural" durante los últimos años, propugnados por el Banco Mundial y el FMI. En este proceso se han incluido "redes de seguridad social", haciendo mayor hincapié en la protección de los pobres contra los aspectos más duros del ajuste, en un mayor reconocimiento de la repercusión del ajuste sobre la mujer, y en una gama de otros factores con los que se procura dar al ajuste un "rostro humano". Aunque éstas son señales favorables en la dinámica de la estabilización económica, y deben ayudar a mitigar el efecto negativo del ajuste sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, el proceso de ajuste estructural sigue teniendo un efecto desalentador sobre los derechos humanos y sobre la capacidad de los regímenes legales comprometidos a hacer cumplir y respetar estos derechos. Aunque uno debe remitirse al informe de 1991 para un examen más detallado de la relación entre el ajuste y los derechos humanos, es preciso destacar algunas otras cuestiones.

42. La relativa disminución de la soberanía nacional y del control interno sobre los procesos y los recursos económicos locales y el crecimiento correspondiente del nivel de influencia directa de los organismos financieros internacionales sobre las decisiones políticas nacionales son a todas luces aspectos del proceso de ajuste que sin duda afectan los derechos económicos,

sociales y culturales. Varios autores han señalado que hay algo inherentemente problemático cuando se utiliza el proceso de ajuste como instrumento para dirigir el proceso de desarrollo económico nacional desde fuera.

"Los préstamos de reajuste representan el deseo del Banco de ser no sólo una importante fuente de financiación, sino también de desempeñar un papel principal en los procesos de formulación de decisiones de los países en desarrollo... se recompensa a los gobiernos que reciben préstamos para fines de ajuste estructural permitiéndoseles gastar el dinero que reciben prácticamente en lo que les parezca." 20/

43. Este aspecto también plantea problemas, puesto que a diferencia de la financiación por los donantes de proyectos específicos y todo lo que ello entraña (proyecto, participación, administración, seguimiento, análisis, etc.), el proceso de ajuste crea fuertes condicionalidades, pero con un control limitado sobre cómo y dónde pueden emplear los préstamos de ajuste los órganos de decisión. Esto ha conducido a algunos analistas a afirmar que el ajuste consiste más en justificar la dominación del Banco y del Fondo, respaldando financieramente el statu quo, que en promover el desarrollo humano 21/.

44. Por otra parte, el Banco Mundial toma nota con aprobación de que "se observan señales inequívocas de una mayor voluntad por parte de los gobiernos africanos para considerar la adopción de reformas en materia de política" 22/. En efecto, el Banco considera que la función principal de la ayuda externa es contribuir a lograr que los gobiernos "mantengan las reformas pese a la oposición de quienes resultaran adversamente afectados" 23/. En cambio, el FMI afirma que la "nueva formulación de las tareas del gobierno es parte integrante del ajuste estructural" 24/. Parece pues que la iniciativa en materia de formulación de políticas económicas ha pasado de las autoridades nacionales a las fuentes internacionales, con efectos frecuentemente negativos para los pueblos del mundo en desarrollo, estableciéndose al mismo tiempo una clara dominación de las clases sociales orientadas hacia el comercio exterior 25/. A medida que los inversionistas y los acreedores extranjeros han ido aumentando su poder e influencia en las estructuras normativas nacionales, el poder y el alcance del Estado han ido disminuyendo, en especial en los países que aplican medidas de ajuste 26/.

45. La apertura de una economía nacional puede considerarse necesaria para que prosperen determinados procesos económicos, y es inevitable, y de hecho, deseable, cierto grado de apertura. Sin embargo, el proceso de liberalización también tiende a crear tendencias correlacionadas, como una reducción de la capacidad de fiscalización por parte de los Estados, una disminución relativa de la independencia nacional y la sujeción de ciertos procesos a los factores condicionantes del mercado mundial 27/. Desde luego, cada una de estas tendencias puede reducir la capacidad del gobierno nacional o local de crear las condiciones necesarias para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El efecto frecuentemente drástico del ajuste, en especial con respecto al modo de vida de los grupos vulnerables, ha conducido a algunos países a plantearse detenidamente si la opción de desvincularse de la economía internacional no es un enfoque más ventajoso para la realización de los derechos socioeconómicos. Sin embargo, los esfuerzos separatistas han resultado, en general, estériles y equivocados 28/.

46. La orientación financiera del Banco Mundial y del FMI podría ayudar a explicar por qué el éxito que atribuyen a los programas que propugnan contrasta con frecuencia tan notablemente con el relativo fracaso de esos programas, expresada por la mayoría de los demás analistas. Por ejemplo, un autor, haciéndose eco de los sentimientos expresados en muchos de los documentos consultados por el Relator Especial, señaló en 1991:

"Pero los beneficios económicos del ajuste en la mayoría de los casos africanos han sido modestos o nulos. Pocos programas de reforma han conseguido la tasa de crecimiento o el aumento de la producción agrícola per capita deseados, mejorar el saldo en cuenta corriente o la situación de la deuda externa." 29/

Resulta interesante que al examinar la misma región, el FMI da una interpretación totalmente diferente del éxito del ajuste:

"Así, respecto de aquellos países que han experimentado un escaso crecimiento a largo plazo, con un continuo deterioro del ingreso per capita, tal como ha ocurrido en el Africa subsaharinana, un reciente examen del FMI revela que donde se han aplicado con firmeza programas de ajuste estructural se han mejorado los resultados en materia de crecimiento." 30/

47. Estos dos ejemplos indican una tendencia mucho mayor hacia interpretaciones sumamente conflictivas de los éxitos relativos del proceso de ajuste. Sin embargo, esta actual disparidad de opiniones podría disminuir a medida que se arraiguen las nuevas políticas adoptadas por el FMI y el Banco Mundial en materia de ajuste. Aunque retóricamente se observa un rápido aumento de la complementariedad de los enfoques propugnados por el Banco y el Fondo y la forma en que las Naciones Unidas enfocan los derechos económicos, sociales y culturales, la realización práctica de estos derechos constituye el problema más importante. Se necesitaría una mayor coordinación de esfuerzos entre las instituciones financieras internacionales y los órganos de derechos humanos en general para facilitar las recientes y alentadoras medidas hacia un enfoque mutuamente benéfico.

48. Otra cuestión contenciosa del ajuste se refiere a la opinión tanto del Banco como del Fondo de que no hay otras opciones a la forma de ajuste estructural que propugnan. Una muestra típica de este enfoque es la declaración del ex presidente del Banco Mundial, Barber Conable, según el cual: "El ajuste estructural es absolutamente fundamental para la estrategia de asistencia del Banco... no hay alternativa" 31/. Por su parte, el FMI ha argüido que los derechos económicos, sociales y culturales propiamente dichos "no pueden realizarse en ausencia de un reajuste estructural" 32/. Sin embargo, a juicio del Relator Especial, aunque se acepte generalmente que las economías de los países en desarrollo deben adaptarse a las nuevas circunstancias de la economía mundial, los programas de ajuste estructural propugnados por las instituciones financieras internacionales y aceptados y aplicados por los propios Estados no parecen representar la única solución.

49. No obstante los conceptos más recientes de ajuste que aplican el FMI y el Banco Mundial, éstos aún parecen inspirarse con demasiada frecuencia en la teoría económica y no en la experiencia práctica de las consecuencias humanas, políticas, sociales y económicas del ajuste en más de 70 países que han aplicado lo que con frecuencia se ha tildado de "amargo remedio" 33/. Por ejemplo, no obstante sus estructuras económicas evidentemente diferentes, los programas de ajuste estructural negociados con Sri Lanka, Ghana, Kenya, Zimbabwe, Costa Rica, Nigeria y Filipinas fueron esencialmente los mismos. Como mínimo, debe reconsiderarse la tendencia predominante de las medidas de ajuste de incluir prácticamente los mismos componentes, a pesar de las condiciones específicas imperantes en los distintos países. Parecería a primera vista que la aplicación de las mismas normas a este respecto haría inaplicable el compromiso contraído por cada uno de los Estados Partes en el Pacto "a adoptar medidas... hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos", lo cual, desde luego, no es cierto.

50. La relación entre las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos y las condiciones asociadas a los préstamos para fines de ajuste estructural es otra cuestión que se trató someramente en el segundo informe del Relator Especial sobre la marcha de los trabajos 34/. Las condiciones generalmente establecidas por el FMI, que todo país beneficiario debe cumplir antes de recibir financiamiento del Banco Mundial o antes de que se le considere solvente internacionalmente, se refieren a esferas de participación del Estado que pueden influir de manera decididamente negativa, tanto directa como indirectamente, en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El carácter de "terapia de choque" de algunas de estas condicionalidades y sus repercusiones a corto y largo plazo sobre los grupos sociales menos protegidos han conducido a algunos a defender soluciones distintas de esta práctica, algunas de las cuales entrañan condiciones de ajuste esencialmente más favorables, y otras una fórmula de no ajuste. Como principio general, las condicionalidades jamás deberán redundar en violaciones flagrantes de los derechos económicos, sociales y culturales, ni deberán amenazar la satisfacción de las necesidades de subsistencia básicas.

51. Aunque con anterioridad se han propugnado muchas veces ideas análogas, la noción de un "contrato de desarrollo", propuesta últimamente por el Ministro de Relaciones Exteriores de Noruega, representa una entre muchas variantes potencialmente útiles y dignas de reflexión, respecto de las medidas previstas en el programa de ajuste común. En términos más sencillos, el "contrato de desarrollo" entrañaría la creación por parte de los países en desarrollo de objetivos y metas socioeconómicos relativos a las necesidades fundamentales, los niveles de empleo, la distribución de los ingresos y la seguridad social; estructuras comerciales sostenibles y mejoras previstas en la condición general de la mujer; sería un enfoque más amplio de la estabilidad económica que el aplicado tradicionalmente. Por su parte, la comunidad internacional de donantes prometería apoyo financiero para el plan de desarrollo, y financiación adicional para compensar las pérdidas en materia de ingresos de exportación precipitadas por causas ajenas al control del país. El contrato también entrañaría un importante ajuste en los países industrializados, sin cargar las costas al mundo en desarrollo (como sucede actualmente), así como la verificación del suministro de recursos adecuados para que los Estados beneficiarios puedan cumplir con sus compromisos.

52. Otra ventaja de la idea del contrato de desarrollo sería asegurar que se enfoque específicamente cada caso por separado en lo que respecta al ajuste, para reflejar adecuadamente la enorme diversidad entre las distintas economías, culturas e historias nacionales. Por ejemplo, el FMI afirma que "existen ciertas similitudes entre los programas... muchos de los países que acuden al Fondo... adolecen de graves dificultades en materia del pago de su deuda externa que pueden atribuirse a un exceso de gastos por parte del gobierno, problema que, con frecuencia, va acompañado de una inflación arraigada" 35/. Aunque el FMI alega que no aplica los mismos medios de ajuste a todos los Estados, muchos de los documentos examinados por el Relator Especial señalan lo contrario.

53. La oposición interna al ajuste estructural es un dilema al que muchos gobiernos han tenido que hacer frente, y de esta oposición ha surgido una gran variedad de esquemas de ajuste posibles. El FMI ha señalado que:

"Cabe recordar que los programas apoyados por el Fondo son los programas de los propios países. Efectivamente, no pueden tener éxito a menos que cuenten con el pleno apoyo de la población, incluidos aquellos cuyos plenos derechos económicos, sociales y culturales pudieran ser infringidos." 36/

54. De ser esto cierto, el ajuste es un proceso destinado al fracaso, si los gobiernos no cuentan con el debido apoyo de la población en lo que toca a los programas de ajuste 37/. Además, esta perspectiva parece entrañar que, pese a que la responsabilidad última del ajuste sigue recayendo en los gobiernos, el FMI espera que los ciudadanos cuyos derechos son desatendidos apoyen los procesos conducentes a esas violaciones.

55. A juicio del Relator Especial, parece no sólo cada vez más ilusorio anticipar un apoyo masivo al ajuste, sino que este enfoque también es cuestionable con respecto al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obliga a todos los Estados Partes a garantizar, como mínimo, el derecho fundamental de toda persona a la subsistencia. De hecho, en dos Observaciones generales (Nos. 2 y 4) se ha abordado precisamente este punto. En la Observación general N° 2 se señaló que:

"El Comité reconoce que los programas de ajuste son muchas veces inevitables y que a menudo suponen un elemento importante de austeridad. Ahora bien, en tales circunstancias, los esfuerzos por proteger los derechos económicos, sociales y culturales más fundamentales adquieren una urgencia mayor, no menor. Los Estados Partes en el Pacto, así como los organismos pertinentes de las Naciones Unidas, deberían, pues, hacer particulares esfuerzos por incorporar, en todo lo posible, esa protección en las políticas económicas y los programas destinados a llevar a cabo el ajuste." 38/ (Se añade el subrayado.)

56. La observación más reciente del Comité, la Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada, va aún más allá a este respecto, afirmándose que el no proteger a los pobres de un deterioro de las condiciones de vida podría asimilarse a una violación del Pacto:

"El Comité tiene conciencia de que factores externos pueden afectar al derecho a una continua mejora de las condiciones de vida y que en muchos Estados Partes las condiciones generales de vida se han deteriorado durante el decenio de 1980. Sin embargo, como lo señala el Comité en su Observación general N° 2, a pesar de los problemas causados externamente, las obligaciones dimanantes del Pacto continúan aplicándose y son quizás más pertinentes durante tiempos de contracción económica. Por consiguiente, parece al Comité que un deterioro general en las condiciones de vida y vivienda, que sería directamente atribuible a las decisiones de política general y a las medidas legislativas de los Estados Partes, y a falta de medidas compensatorias concomitantes, contradiría las obligaciones dimanantes del Pacto." 39/ (Se añade el subrayado.)

57. El Relator Especial también ha tomado nota de diversas contradicciones en las medidas de ajuste y en las condicionalidades concomitantes propugnadas por el Banco y el FMI, que afectan muy en especial a dos temas esenciales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales: la salud y la educación. Por ejemplo, en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991 se describe la inversión pública en materia de salud y educación como sigue:

"El mejoramiento de la dieta y las condiciones de vivienda y las medidas adoptadas para combatir las enfermedades transmisibles han mejorado la calidad de la vida en todas partes... Si bien la buena salud es un objetivo digno de alcanzarse como fin en sí mismo, también trae aparejados importantes beneficios económicos al liberar recursos que pueden dedicarse a otros fines del desarrollo 40/.

...

Al mejorar la capacidad del individuo de asimilar y utilizar información, la educación le ayuda a conocerse mejor a sí mismo y a conocer el mundo que le rodea; enriquece su mente al ampliar su experiencia y le permite tomar decisiones más acertadas como consumidor, productor y ciudadano... Al igual que en el sector de la salud, el progreso en la esfera de la educación debe ser principalmente un fin en sí mismo, pero existen datos convincentes de que la educación estimula el crecimiento económico y, por tanto, facilita el logro de otros objetivos del desarrollo." 41/

58. La contradicción reside en la incompatibilidad de hecho de estos criterios, por demás muy apropiados, con el carácter mismo de las modalidades de ajuste estructural propiciadas por el Banco y el Fondo. Por ejemplo, en el contexto africano, la carga del ajuste pesaba desproporcionalmente sobre la inversión interna bruta y sobre el consumo general del Estado. Esta desventaja perjudicó, desde luego, el aumento de la capacidad productiva y, por ende, las posibilidades de crecimiento de los países africanos, produciendo como resultado el abandono y deterioro de servicios económicos y sociales tales como los caminos, la energía, los hospitales, los dispensarios, las escuelas, la investigación, los créditos y los servicios de bienestar 42/.

59. América Latina y el Caribe el total de la inversión bruta disminuyó un impresionante 41% durante el período de 1980 a 1985, mientras que la inversión neta fija disminuyó en un 51% durante el mismo período. Como puede suponerse, esta disminución ha afectado muchísimo los gastos de los gobiernos centrales en materia de salud y educación. Por ejemplo, en Chile en 1970 los gastos públicos en materia de salud ascendían a un 10%, mientras que la educación recibía un 20%. En 1985 estos porcentajes habían disminuido al 6,1 y al 13,2%, respectivamente. En México durante el mismo período los gastos en materia de salud descendieron del 5,1 a un mero 1,5% del total de los gastos centrales. Con muy pocas excepciones, estas tendencias se observaron también en la mayoría de los demás países latinoamericanos. Se han documentado bien las consecuencias del ajuste estructural sobre las condiciones generales de vida y de vivienda, tema tratado en la Observación general N° 4 de 1991, mencionada anteriormente 43/. Sin embargo, los defensores del ajuste rara vez abordan este aspecto específico del proceso de "estabilización económica".

60. Al surgir situaciones de esta gravedad, no resulta sorprendente que en un documento en que se resumía una opinión cada vez más generalizada en las Naciones Unidas se afirmara que:

"... las políticas de ajuste han empeorado la situación de los pobres. Los sueldos reales han bajado, el acceso a la sanidad y la educación se ha visto reducido, y en algunos países el declive de la mortalidad infantil ha sido más lento o incluso se ha paralizado por completo." 44/

61. En muchos otros informes de las Naciones Unidas se llega a conclusiones análogas en relación con las consecuencias humanas del ajuste, incluidos algunos documentos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Comisión Económica para África (CEPA) y de los propios órganos de derechos humanos.

62. Además de lo opinado a este respecto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por la Subcomisión en su resolución 1991/27 y por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1992/9, titulada "Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo", la Comisión expresó su preocupación por las repercusiones de los programas de ajuste estructural sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

63. Las cuestiones mencionadas abarcan algunas de las muchas esferas de controversia que rodean a los ajustes, vistas en general y, más específicamente, a través de la lente de los derechos humanos. Para abordar más adecuadamente el problema de los derechos humanos en el marco del ajuste, el Relator Especial propuso la redacción de un posible conjunto de directrices básicas de política de ajuste estructural, que la Subcomisión aprobó en su resolución 1991/27. El proceso de redacción de esas directrices básicas de política, dentro del marco de los derechos humanos, puede servir para expresar coherentemente las preocupaciones principales de los órganos de derechos

humanos en relación con el ajuste, aportar una contribución importante al debate sobre el ajuste, y brindar asimismo una oportunidad para el intercambio de opiniones con las instituciones financieras internacionales, los Estados miembros y las organizaciones no gubernamentales sobre el problema de los derechos humanos en el proceso de ajuste, aún muy descuidado.

64. A juicio del Relator Especial, deberán examinarse e incluirse a la larga en estas directrices las cuestiones siguientes:

- a) la repercusión del proceso de ajuste sobre la soberanía nacional;
- b) la cuestión de la participación popular en la elaboración de los programas de ajuste, y la manera de someter más eficazmente los programas de ajuste al examen de la población antes de aplicarlos;
- c) la integración de criterios de derechos humanos en toda ecuación destinada a medir el éxito de los programas de ajuste;
- d) la exploración de soluciones sustitutivas viables al proceso de ajuste;
- e) la relación entre las condicionalidades y las obligaciones internas en materia de derechos humanos;
- f) las medidas concretas que han de emplearse para proteger a todos los grupos sociales de las consecuencias negativas del ajuste, con miras a ampliar las medidas de protección actuales, tales como las redes de seguridad social;
- g) los medios para rectificar las contradicciones existentes entre el proceso de ajuste y el objetivo declarado de las instituciones promotoras del ajuste;
- h) los efectos sobre los derechos humanos de la liberalización de las economías, el libre comercio y la internacionalización de la economía mundial;
- i) los medios y arbitrios para asegurar que la retórica sobre la protección de los pobres, la utilización de redes de seguridad social y otras nuevas adiciones al programa de ajuste tengan realmente una repercusión positiva y material;
- j) los medios para asegurar que las contradicciones actuales en materia de política entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se rectifiquen en interés de la verdadera promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

B. La deuda

65. La crisis de la deuda del último decenio, vinculada estrechamente con el proceso de ajuste, también ha repercutido directamente en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque en los últimos años se han

hecho muchas propuestas para hacer frente a la crisis actual, ninguna de éstas ha tenido el efecto necesario y en ninguna se han abordado debidamente los problemas actuales de la balanza de pagos.

66. Según el Banco Mundial, la deuda del Tercer Mundo ascendía a 1.351 billones de dólares a fines de 1991, mientras que a principios de la crisis de la deuda en 1981 la deuda de estos países ascendía a casi la mitad de su nivel actual 45/. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) coloca esta cifra a un nivel aún superior, de 1.450 billones de dólares de los EE.UU. Como se señala en el segundo informe del Relator Especial, la situación de la deuda ha producido como resultado una inversión sin precedentes de la corriente de financiación del mundo en desarrollo hacia el mundo industrializado. Entre 1982 y 1990 el total de las corrientes de recursos del Sur al Norte ascendió a por lo menos 432.000 millones de dólares de los EE.UU., lo que equivale a más de seis Planes Marshall, si se calcula en dólares de 1991 46/. Entre 1985 y 1990 el Brasil pagó a sus acreedores 54.500 millones de dólares más de los que recibió en nuevos préstamos. Según la Organización Meteorológica Mundial se necesitaría poco menos de esa cantidad (50.000 millones de dólares) para abastecer de agua potable y desagüe a toda América Latina durante el próximo decenio 47/.

67. Los diversos planes de reducción de la deuda que se han emprendido no han hecho más que arañar la superficie de un problema muy hondo. Por ejemplo, desde 1988 el Club de París ha reducido en unos exiguos 6.000 millones de dólares la deuda de unos 39 países de bajos ingresos reduciendo los intereses sobre la deuda o ampliando los plazos de amortización, y ha condonado otros 1.000 millones de dólares de deudas. Sin embargo, esta reducción representa apenas un 5% del total de la deuda de estos países.

68. La crisis de la deuda condujo a un tremendo aumento del empobrecimiento, y el UNICEF estima que más de 500.000 niños mueren anualmente como consecuencia directa de problemas actuales vinculados con la deuda 48/. En 1992 la Comisión de Derechos Humanos explicó firmemente su conciencia de que "el grave problema de la deuda externa sigue siendo uno de los factores más críticos que afectan adversamente el desarrollo económico y social y las condiciones de vida de los habitantes de muchos países en desarrollo, con graves efectos de carácter social".

69. La deuda no sólo repercute en el mundo en desarrollo, sino también en las economías del Norte, como se ha esbozado recientemente en el libro The Debt Boomerang de Susan George, de publicación reciente. La gravedad del problema de la deuda puede apreciarse fácilmente si se considera la mera escala de las cargas de la deuda de los distintos países. El Brasil tiene la mayor deuda externa, ascendente a más de 116.000 millones de dólares, en tanto que las deudas de los siguientes países son como sigue: México, 96.800 millones; Argentina, 61.100 millones; Polonia, 49.000 millones; Venezuela, 33.300 millones; Argelia, 27.000 millones; Marruecos, 23.500 millones; Perú, 21.100 millones; Côte d'Ivoire, 18.000 millones; Siria, 16.400 millones; Ecuador, 12.100 millones; Bulgaria, 10.900 millones; Nicaragua, 10.500 millones; el Congo, 5.100 millones; y Bolivia, 4.300 millones.

70. El Banco Mundial y otras instituciones financieras han reconocido claramente las graves consecuencias de la dinámica de la deuda aunque evitando por lo general todo análisis profundo de la repercusión social que sigue teniendo la crisis sobre los pobres. En el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991 se afirma que:

"La crisis de la deuda sigue siendo un obstáculo que se opone al crecimiento. Para superar esa crisis es necesario llevar a cabo amplios programas de ajuste y que los países recuperen su capacidad crediticia, extender a un número mayor de países la reducción de la deuda con los bancos comerciales y del servicio de la deuda, reprogramar en condiciones más favorables la deuda de los países más pobres, ampliar la condonación de la deuda y mejorar las condiciones concesionarias de otras medidas de alivio de la carga de la deuda por parte de los prestamistas bilaterales oficiales, y aumentar las inversiones en capital social y en cuasicapital." 49/

71. Sin embargo, pocos analistas creen que se esté a punto de solucionar la crisis de la deuda, y muchos indicios parecen señalar todo lo contrario. En el Estudio Económico Mundial 1991 preparado por las Naciones Unidas se advierte que habrá otro decenio o más de estancamiento o decadencia de la economía, con los consiguientes costos sociales, como consecuencia de la continuación de la crisis de la deuda 50/.

72. La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD) ha elaborado el principio fundamental siguiente relativo a la deuda, con el que conviene el Relator Especial, y que va al fondo del problema:

"Los pagos de la deuda no deben primar sobre los derechos fundamentales del pueblo de los países deudores a la alimentación, la vivienda, el vestido, el empleo, la atención de la salud y un medio ambiente sostenible y sano. Todo país debe contar con recursos suficientes para permitir que haya un desarrollo y un crecimiento sostenidos y sostenibles." 51/

73. La Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos han expresado opiniones análogas con respecto al empeoramiento cada vez mayor de las condiciones de vida en el mundo en desarrollo, sus efectos negativos sobre el pleno goce de los derechos humanos, y especialmente la gravísima situación económica del continente africano y los terribles efectos de la pesada carga de la deuda externa sobre los países en desarrollo 52/. La Comisión de Derechos Humanos ha considerado que:

"las nuevas estrategias destinadas a resolver el problema de la deuda, tanto de origen oficial como privado, necesitan de políticas de ajuste económico con crecimiento y desarrollo, y que es indispensable, dentro de éstas, tener como consideraciones prioritarias en su aplicación las condiciones de vida humana, entre otros, los niveles de vida, salud, alimentación, educación y empleo de la población, en particular de los grupos más vulnerables y de bajos ingresos." 53/

74. En opinión de la EURODAD, para lograr estos y otros objetivos conexos, habrá que alcanzar antes de finalizar 1992 las metas siguientes:

- a) ninguno de los países de bajos ingresos abrumados por la deuda deberá seguir amortizando en moneda fuerte deudas bilaterales oficiales, por lo que deberá condonarse el 100% de su deuda (oficial);
- b) los pagos por servicio de deudas bilaterales oficiales de los países de medianos ingresos deberán reducirse por lo menos un 50% como término medio;
- c) toda la deuda pendiente en condiciones normales de los países endeudados más pobres al FMI y al Banco Mundial deberá pagarse mediante su refinanciación en condiciones concesionarias;
- d) deberán condonarse todos los préstamos de ayuda restantes; y
- e) deberán condonarse todas las deudas pendientes de los Estados de Africa, el Caribe y el Pacífico al Fondo Europeo de Desarrollo de la Comunidad Europea 54/.

75. De no haber una reducción considerable o una condonación de la deuda, serán muy escasas las perspectivas de un mundo en que sea más viable la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

C. Distribución de los ingresos

76. En general, existe una lamentable tendencia a vincular el papel de la distribución de los ingresos tanto dentro de los Estados como entre ellos con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, el Banco Mundial advierte contra la redistribución de los ingresos, aduciendo que "puede ser perjudicial y, en todo caso, sucede con frecuencia que los beneficios los perciben los menos necesitados" 55/. Mientras tanto, el Directorio Ejecutivo del FMI ha reiterado que "los criterios sobre la distribución del ingreso no deben formar parte de la condicionalidad del Fondo" 56/. Estas opiniones estarían también reñidas con las ideas contenidas en las propuestas relativas al "contrato de desarrollo" anteriormente señaladas.

77. Aunque actualmente sólo se dispone de estadísticas sobre la distribución de los ingresos para poco más de la cuarta parte de todos los Estados, es un hecho bien conocido que en el decenio de 1980 en América Latina y el Africa subsahariana hubo una disminución de los ingresos per capita, y que continúa aún la tragedia de más de 1.000 millones de personas en los países en desarrollo obligadas por circunstancias ajenas a su control a vivir en condiciones de pobreza absoluta. Muchos autores afirman que existe una relación empírica entre el empeoramiento de la distribución de los ingresos y la adopción de medidas de ajuste.

78. La distribución de los ingresos dentro de los Estados sigue siendo penosamente injusta. Aun en los países industrializados, donde existen normalmente formas de tributación relativamente progresivas y elevados niveles de desarrollo económico y de consumo, el 20% más rico de la población sigue recibiendo casi siete veces más ingresos que el 20% más pobre 57/. Las condiciones de la distribución de los ingresos en gran parte del mundo en desarrollo son considerablemente peores, de tal suerte que países tan diversos como Botswana, Brasil, Colombia, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Jamaica, Guatemala, Malasia, Panamá, Perú, Sri Lanka, Tailandia y Venezuela mantienen sistemas económicos donde el 20% más rico de la población posee más del 50% del total de los ingresos familiares (y en algunos casos más del 60%), mientras que la proporción correspondiente al 20% de familias más pobres oscila alrededor del 4%. Estas cifras indican la necesidad evidente de adoptar medidas drásticas para rectificar esta injusticia en materia de ingresos 58/. Sería impensable aplicar programas para reducir la pobreza y realizar los derechos económicos, sociales y culturales de todos los estratos sociales sin corregir también los desequilibrios actuales en materia de ingresos.

79. En el decenio de 1980 se observaron también cambios importantes en la repartición de los ingresos de los diferentes grupos sociales en la mayoría de los países. Las clases trabajadoras urbanas y grandes sectores de la clase media se han empobrecido, mientras que los grupos y los empresarios vinculados de una forma u otra con la internacionalización del capital representan los principales beneficiarios económicos de los últimos diez años 59/. En el Africa subsahariana, entre 1980 y 1988 los ingresos per capita disminuyeron un 30%, mientras que sólo tres de los 35 países de la región pudieron lograr un crecimiento económico considerable de su PNB per capita durante el decenio de 1980 60/.

80. La creciente desigualdad entre los Estados en materia de ingresos ha creado una situación en la cual el ingreso medio de los países ricos es unas 58 veces superior (5.800%) al de los países menos adelantados. Se trata de un problema de proporciones críticas 61/. Visto desde un ángulo ligeramente diferente, los más pobres entre los países en desarrollo sostienen a más de la mitad de la población mundial, pero su ingreso es sólo el 5,6% del ingreso mundial 62/. Estas condiciones indican que los problemas relativos a la distribución de los ingresos deben reinscribirse en el marco de los debates sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Si se hace caso omiso del problema, como ocurre ahora con demasiada frecuencia, no se logrará más que agravar los problemas actuales. Debe superarse el aspecto políticamente sensible de la redistribución de los ingresos en pro del pleno cumplimiento de las obligaciones jurídicas actuales de los Estados de reconocer, respetar, proteger y realizar los derechos económicos, sociales y culturales.

81. Pese al objetivo de las Naciones Unidas de que los países de la OCDE dediquen el 0,7% de su PNB a la "asistencia para el desarrollo" (objetivo logrado por un puñado de países solamente), la proporción real de toda ayuda que llega no solamente a los sectores más pobres sino al propio país beneficiario es denigrantemente exigua. Por ejemplo, actualmente, en los Estados Unidos, un 70% de cada dólar de "asistencia" al Tercer Mundo en

realidad nunca sale de los Estados Unidos 63/. Para otros países industrializados y para las propias instituciones financieras internacionales las proporciones son análogas.

82. Algunos órganos de derechos humanos, en especial el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, han comenzado a abordar la evidente relación que existe entre la distribución de los ingresos y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en toda la sociedad. Por ejemplo, durante su sexto período de sesiones, el Comité preguntó a varios países si habían adoptado medidas apreciables para corregir las desigualdades existentes en materia de ingresos y cómo repercutían las desigualdades nacionales en materia de ingresos sobre el goce por parte de toda la sociedad de los derechos mencionados en el Pacto. En las directrices del Comité para los informes de los Estados, se pide a los Estados Partes que indiquen el PNB per capita del 40% más pobre de su población, y si existe un "umbral de pobreza" y, en caso afirmativo, los criterios para determinarlo.

83. Las medidas de tributación progresivas (a diferencia de las regresivas), apoyadas por mecanismos administrativos y ejecutivos adecuados, pueden conducir a formas moderadas y graduales de redistribución de los ingresos dentro de los Estados sin poner en peligro la estabilidad económica o las modalidades de crecimiento, creando así condiciones propicias para que una mayor proporción de la sociedad goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, la tributación por sí sola no es garantía de que la financiación ofrecida a los órganos públicos será distribuida de manera compatible con el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o con las necesidades actuales de la sociedad. Con todo, la tributación sigue siendo la principal fuente de financiación para los gastos públicos y, aunque de carácter complejo, el sistema de recaudación de impuestos debe ser un criterio para determinar el cumplimiento de las obligaciones internacionales, así como un medio central para corregir los desequilibrios existentes en materia de la distribución de los ingresos.

84. Las desigualdades cada vez mayores en materia de ingresos no sólo ponen en peligro la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que polarizan excesivamente y fragmentan a las sociedades en el precario y desestabilizador dualismo de "ricos" y "pobres". La disparidad de los ingresos, vinculada con la condición de Estado "en retirada", constituye una peligrosa base para la alienación, la dependencia y el cinismo, que pueden conducir en última instancia al deterioro de las relaciones en que se funda la sociedad civil. La distribución de los ingresos es una cuestión crítica, fundamentalmente por su relación con la democracia:

"La historia sugiere que las sociedades que se polarizan cada vez más, donde hay cada vez más pobres, se encuentran en situación de gran desventaja en su búsqueda de la democracia." 64/

D. Concepciones erróneas acerca del Estado

85. La base jurídica sobre la que se asientan los derechos económicos, sociales y culturales supone fundamentalmente la presencia de un Estado "fuerte" como motor que impulsa la realización de esos derechos, junto con una orientación nacional favorable a esta categoría de derechos. Sin embargo,

esta opinión está claramente en contradicción con las realidades políticas que predominan en la mayoría de los Estados y con las opiniones acerca del presunto "papel apropiado" del Estado, que propugna cada vez más el Banco Mundial, según las cuales toda participación del Estado en la economía resulta sospechosa. Además de la hipótesis del Estado fuerte existen otros factores políticos intrínsecos que parecerían decisivos para que el conjunto de la sociedad goce de estos derechos. Estos factores incluyen, entre otros, los siguientes: una organización gubernamental y ministerial bien coordinada, eficaz y exenta de corrupción; un grado razonable de adopción descentralizada de decisiones y de participación popular de los ciudadanos; el respeto por el imperio del derecho aplicado de forma coherente y no motivado por razones políticas; la existencia de un "buen gobierno" apoyado por la voluntad de los ciudadanos; el conocimiento, en todo el ámbito gubernamental, de los compromisos internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, junto con la correspondiente adhesión a ellos; un proceso de planificación económica orientado hacia la realización progresiva de estos derechos, y así sucesivamente.

86. Evidente que el mundo, tal como lo conocemos, no se ajusta a esta concepción, aunque muchos suponen que la existencia del "Estado fuerte" es la norma. Muchísimos Estados, incluidos aquellos que supuestamente tienen un carácter democrático, se parecen mucho más -en numerosos aspectos importantes- a las formas "débiles" o "particularistas" de gobierno que a la concepción "fuerte" o "universalista", tan a menudo acompañada de criterios ideales acerca de la función del Estado en materia de protección, respeto y realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, a lo largo de la crisis económica del último decenio, el Estado, en términos generales, se ha debilitado aún más.

87. Este dilema común tiene varias dimensiones que vale la pena examinar. En primer lugar, el Estado particularista, en lugar de basar sus actividades, políticas, programas y proyectos exclusivamente en el "imperio del derecho" o en los compromisos internacionales y nacionales existentes, tiende, por el contrario, a gobernar sobre todo basándose en las conexiones, los incentivos, los vínculos políticos, el dinero y el clientelismo ^{65/}. Esta situación, naturalmente, tiene enormes repercusiones sobre diversos aspectos de la dinámica política, que afectan a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, si las afirmaciones de este tipo son ciertas, el acceso a los recursos del Estado se obtiene mucho más directamente por medio del clientelismo que mediante los intentos, prácticamente sin perspectivas de éxito, de influir sobre las políticas existentes. Por consiguiente, en este contexto las políticas (el modo preferido de evaluación de los especialistas en derechos humanos) pasan a ser un aspecto relativamente impropio de la actividad política.

88. En la medida en que las sugerencias de modificar las políticas suelen ser en general la principal contribución de la mayor parte de los especialistas que tratan de corregir los fracasos del desarrollo, la existencia del Estado particularista hará que la modificación de las políticas se convierta en mera retórica. Además, cabe considerar que este problema es uno de los principales factores que explican por qué se insiste tan poco en la caracterización de los

asuntos económicos, sociales y culturales como "derechos". Por consiguiente, los problemas relacionados con estos derechos podrían no depender únicamente de las políticas, sino de la naturaleza de la estructura del propio Estado.

89. El Estado particularista genera corrupción, y esto también suele tener una influencia negativa sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En Desarrollo humano: informe 1991, publicado por el PNUD, se abordan las repercusiones que tiene la corrupción sobre el desarrollo. En el informe se expresa, por ejemplo, que en el Pakistán el monto del enriquecimiento ilícito privado desde un cargo público se ha estimado extraoficialmente en el 4% del PNB, lo que representa casi 1.500 millones de dólares 66/. La corrupción parece ser peor en muchos otros países. Reconociendo que la corrupción es difícil de combatir, pero que la apertura en la conducción de las empresas públicas puede ayudar a minimizarla, el PNUD sostiene acertadamente que la corrupción "es un problema muy serio en muchos países... [y] un desperdicio de tiempo y de dinero a los cuales se les podría dar un mejor uso" 67/.

90. En muchos países, los ciudadanos consideran que el "Estado", democráticamente elegido o no, es una entidad que tiene poco que ofrecerles desde el punto de vista práctico. En la mayor parte de los países, los pobres sobre todo suelen temer al Estado y a sus agentes en lugar de percibirlos como factores sociales que pueden y desean ayudarlos en su lucha diaria por la supervivencia. De hecho, Max Weber definió al Estado como un tipo particular de organización, una asociación obligatoria que reclama y obtiene el control y el monopolio de la violencia en un territorio determinado 68/. Basta observar que muchas de las acciones llevadas a cabo por los grupos sociales desfavorecidos son consideradas por los funcionarios públicos de numerosos países como técnicamente "ilegales", mientras que la aplicación de la ley está destinada a violar y no a respetar los derechos de los pobres. En lo que respecta a los desalojos patrocinados o tolerados por las autoridades, por ejemplo, una de las justificaciones públicas más frecuentes para llevar a cabo estos actos es el "deber del Estado de defender el derecho y proteger la propiedad", lo que crea condiciones en las que no resulta en absoluto sorprendente que la población tenga una fe muy escasa en las soluciones legales para sus dificultades.

E. El crecimiento económico como panacea

91. El actual alcance mundial del mercado y el crecimiento económico concomitante, considerado como panacea para todos los problemas económicos del mundo, se manifiesta no sólo en las medidas de ajuste estructural, sino también en algunas cuestiones contemporáneas, como la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la creación de amplias zonas de libre comercio y una orientación general de beneplácito con respecto a la apertura de las economías nacionales a los intereses internacionales. Estas nuevas realidades no pueden dejarse de lado en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que quienes preconizan enfoques de desarrollo basados exclusivamente en el mercado sostienen entusiastamente que se debe confiar cada vez más en el crecimiento como garantía de estos derechos. Aunque se debe reconocer que el crecimiento es necesario para el éxito de una política de realización de los derechos económicos, sociales y culturales, las políticas orientadas hacia el crecimiento no son por sí mismas suficientes.

92. Al parecer, no existe ninguna seguridad de que el crecimiento económico, impulsado por un mercado abierto, conducirá necesariamente a la disminución de la pobreza o a un mejoramiento de la situación efectiva de los derechos socioeconómicos. Por ejemplo, a pesar de los niveles máximos de crecimiento económico registrados en el mundo occidental durante los últimos 15 años, en los países industrializados más de 100 millones de personas siguen viviendo bajo la línea de pobreza, lo que constituye un problema especialmente agudo en el caso de los jóvenes, las familias de un solo progenitor y las minorías étnicas 69/. El UNICEF ha insistido en que el creciente consenso favorable a la economía de mercado debe ir acompañado del correspondiente consenso sobre la responsabilidad de los gobiernos de garantizar las inversiones básicas en la población 70/. Se debe prestar atención a la afirmación de Amarta Sen, que quizá resulte más pertinente ahora que nunca:

"Las limitaciones de los mecanismos del mercado para proporcionar atención sanitaria y educación se han examinado de hecho en la teoría económica durante mucho tiempo (por ejemplo, Samuelson y Kenneth Arrow). Sin embargo, dada la actual euforia con respecto a los mecanismos del mercado, resulta fácil perder de vista estos problemas. Sin duda, el mercado puede ser un gran aliado de la libertad individual en muchos campos, pero la libertad de tener una larga vida sin sucumbir a enfermedades y a causas de muerte que se pueden prevenir exige un tipo más amplio de instrumentos sociales." 71/

93. En algunos casos se considera que el crecimiento económico, que es la ideología dominante de los círculos internacionales del desarrollo, se ve amenazado por los aumentos de salarios. En un estudio del Banco Mundial se sugirió que el crecimiento orientado hacia las exportaciones de la República de Corea se veía amenazado por el aumento de la participación de los trabajadores en los ingresos que se había registrado recientemente, y se aconsejaba al Gobierno que evitara todo nuevo aumento de salarios; la mayor parte de los programas de ajuste subrayan el carácter imperativo de la moderación salarial 72/.

94. El Banco Mundial sostiene que no existe un vínculo claro, en ninguna dirección, entre el crecimiento y las modificaciones en la distribución de los ingresos, lo que supone, por supuesto, que se necesita una intervención política para rectificar los desequilibrios de los ingresos, incluso en épocas de expansión económica, y que el crecimiento no es por sí mismo una garantía de prosperidad para el conjunto de la sociedad. Si observamos el crecimiento registrado en Tailandia, por ejemplo, que fue el más elevado del mundo a fines del decenio de 1980, podemos notar que la pobreza fue efectivamente mayor en 1991, tras años de enorme crecimiento basado en las exportaciones, que diez años antes, cuando aún no se había producido el proceso de ajuste y el auge económico 73/.

95. Como medida del éxito económico, el crecimiento se relaciona directamente con el producto nacional bruto (PNB), cada vez más cuestionado, pero durante mucho tiempo considerado como un medio fiable para determinar la fortaleza económica. Hoy en día, se reconocen ampliamente las extensas y serias deficiencias del PNB, y al parecer el índice de desarrollo humano (IDH)

del PNUD puede constituir una alternativa, al menos en parte, a la utilización del PNB como medida del progreso humano, en el que se confió durante decenios. Como resulta evidente en el Informe 1991 del PNUD:

"La mejor manera de promover el desarrollo humano es incrementar el ingreso nacional y asegurar un estrecho vínculo entre el crecimiento económico y el bienestar humano... Ningún desarrollo humano puede sostenerse a largo plazo si no se emprenden estas acciones. El crecimiento económico debe llegarle a las personas y éstas tienen que contribuir al crecimiento. Tanto a nivel nacional como internacional, el crecimiento económico con el desarrollo humano dependerá, a largo plazo, de que se reduzca la brecha entre las oportunidades económicas y las necesidades de la población." 74/

96. La importancia concedida al papel del mercado y al crecimiento económico en el fomento de objetivos más amplios relacionados con el desarrollo social afecta directamente a las posibilidades de los gobiernos de alcanzar esos fines. Este punto de vista ha sido criticado ampliamente por numerosos sectores, incluido el UNICEF, que afirma, por ejemplo, que, el Banco Mundial se adhiere firmemente a la opinión de que los gobiernos deben dedicarse más bien a las inversiones sociales que a la gestión económica.

""Máxima inversión en la población y mínima intervención en los mercados" es el mensaje central de las actuales recomendaciones del Banco Mundial... [pero] el Banco no valora en los mismos términos ambos aspectos de la política de desarrollo y sigue dando a entender que los mercados pueden cometer pocos errores y que todo crecimiento económico es necesariamente favorable (incluido el tipo de crecimiento rápido por el Banco Mundial en la región amazónica y que no ha beneficiado a la mayoría más pobre de la población ni tampoco al medio ambiente). Al mismo tiempo, la intervención gubernamental en la economía se considera invariablemente culpable mientras no se demuestre su inocencia." 75/

F. La privatización de los derechos humanos

97. En el esclarecedor libro titulado The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment se brinda un valioso y conciso análisis de los principales componentes de las nuevas políticas que se están aplicando y propugnando para abordar el malestar económico mundial del decenio de 1980:

"Las nuevas políticas representan una ruptura importante con respecto a las políticas vinculadas al modelo de posguerra. La mayor parte de los países ha abandonado prácticamente la planificación económica. Se confía cada vez más a las fuerzas del mercado la regulación de la economía. Los controles de precios y las subvenciones están siendo reemplazados por la oferta y la demanda como mecanismo para la determinación de los precios. Ya no se fomenta la industrialización mediante medidas de política deliberadas; en cambio, se brindan mayores incentivos a la producción de productos básicos. Del mismo modo, la búsqueda de una economía nacional más integrada ha sido sustituida por el fomento de las exportaciones. Se aumenta la liberalización del comercio

exterior y de los pagos. El incremento de la nacionalización y el control de la economía ya no constituyen objetivos prioritarios de la política de desarrollo. En cambio, se hace hincapié en los incentivos para las inversiones extranjeras y en la privatización de los bienes del Estado y en su venta a intereses extranjeros. Se han reducido los servicios sociales y la carga impositiva se ha hecho más regresiva en muchos países." 76/

98. El entusiasmo de muchos Estados por abrazar románticamente al mercado como solución definitiva para todos los males de la sociedad, y la correspondiente prisa por desnacionalizar y por dejar librados los asuntos económicos, políticos y sociales al arbitrio del sector privado, si bien son el tema del día, tendrán inevitablemente repercusiones para la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Por una parte, la actuación del sector privado -en sentido amplio- puede tener consecuencias concretas positivas sobre determinados aspectos de esos derechos, en particular en materia de iniciativas de autoayuda para el desarrollo. Por otra parte, empero, la historia ha demostrado suficientemente que numerosos aspectos de la política social no se pueden resolver mediante la confianza ciega en las fuerzas del mercado.

99. Según el Banco Mundial,

"... los gobiernos tienen que hacer menos en los aspectos en que los mercados funcionan, o se puede hacer que funcionen, relativamente bien... Los gobiernos tienen que dejar que se desarrolle sin trabas la competencia interna e internacional. Al mismo tiempo, los gobiernos tienen que hacer más en las esferas en que no se puede depender de que actúen los mercados por sí solos. Sobre todo, ello significa invertir en educación, salud pública, nutrición, planificación de la familia y beneficencia. Organizar una infraestructura social, material, administrativa, normativa y jurídica de mejor calidad; movilizar los recursos para financiar los gastos públicos, y crear el fundamento macroeconómico estable sin el cual no se puede hacer mucho." 77/

Sin embargo, en el mismo informe se afirma que la mayoría de los Estados carece de los recursos o de la idoneidad para intervenir de esta manera.

100. El reconocimiento retórico del papel del Estado, aunque sólo en una posición secundaria, detrás del mercado, no oculta la propensión general en favor de la privatización y la reducción de la participación del Estado en la economía. El FMI ha afirmado a este respecto que "en la actualidad se reconoce ampliamente que los gobiernos deben reducir su alcance a aquellas esferas en las que puedan aportar una contribución positiva al funcionamiento de la economía". No obstante, incluso si se examina la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en los países que han tratado radicalmente de transferir la adopción de decisiones económicas del Estado al sector privado, existen escasos indicios de que este enfoque haya dado lugar realmente al supuesto avance en la situación de esos derechos. Por ejemplo, la exclusión de los programas de ajuste de algunas características importantes de las economías de mercado europeas, como los códigos laborales, la

redistribución de la riqueza, la medicina socializada y otras esferas de intervención estatal en cuestiones fundamentales en las que el mercado ha demostrado reiteradamente su incapacidad para satisfacer las necesidades, es un factor de ajuste que se debe volver a examinar urgentemente.

101. Junto al debate sobre una mayor participación del sector privado en ciertas esferas, como la salud pública, la educación, el abastecimiento de agua y los servicios sanitarios, se advierte también una insistencia, que es importante cuando se la examina desde el punto de vista de los derechos humanos, en cuestiones como la imposición de "tarifas a cargo del usuario" para la utilización de servicios que anteriormente eran gratuitos; el tema de la "recuperación de costos", y el establecimiento de un sistema de subsidios selectivos en sustitución de asignaciones de asistencia social mucho más amplias. Aunque los grupos de bajos ingresos puedan estar dispuestos a pagar una tarifa si eso se traduce en mejores servicios, la aplicación de un sistema de tarifas a cargo del usuario por servicios que deberían ser gratuitos puede estar en conflicto con los derechos de las personas afectadas. En Desarrollo Humano: Informe 1991 se afirma apropiadamente sobre esta cuestión:

"la oferta gratuita de los servicios de primera necesidad brinda una mayor igualdad de oportunidades y atiende la responsabilidad que tiene todo gobierno de velar por los derechos humanos básicos de sus ciudadanos." 78/

102. La aplicación de tarifas a cargo del usuario puede hacer que algunos grupos más desfavorecidos dejen de recurrir al servicio y en algunos casos se ha demostrado que cuando se aplican tarifas a cargo del usuario se registra una disminución en la demanda de los servicios por parte de los pobres, en particular de los servicios de salud. La existencia de estos y otros problemas en materia de tarifas a cargo del usuario ha hecho que el PNUD, sin dejar de reconocer los beneficios que éstas pueden aportar si se aplican reflexivamente, haya sugerido varias conclusiones generales que resultan útiles en esta materia: a) la educación primaria es un derecho humano básico y debe impartirse gratuitamente; b) existen fuertes argumentos en favor de impartir también gratuitamente la educación secundaria, por razones de equidad y por los beneficios que genera en materia de productividad; c) el acceso a la atención médica primaria debe ser universal y gratuito; y d) los hogares de bajos ingresos y los niños menores de cinco años deben tener acceso gratuito a la atención hospitalaria 79/.

103. En lo que respecta al pago de tarifas por parte del usuario del agua y los servicios sanitarios, existen sólidos y evidentes argumentos en favor de un considerable aumento de los gastos oficiales en estos servicios y en favor de la gratuidad de estos derechos básicos de los ciudadanos. Como se ha observado anteriormente, más de 1.500 millones de personas no tienen acceso al agua potable ni a los servicios sanitarios. Debe hacerse notar a este respecto que no es raro que los pobres paguen por litro de agua entre 20 y 30 veces más que las familias más ricas, que tienen acceso al agua corriente. Se estima que los vendedores de agua suministran hasta el 30% de la demanda de la población urbana del mundo en desarrollo 80/.

104. Los subsidios dirigidos concretamente a los grupos que más necesitan un determinado servicio pueden satisfacer con mayor eficacia las necesidades de los sectores más pobres y pueden evitar que los grupos mejor situados económicamente se beneficien a expensas de los más pobres. No obstante, la utilización de subsidios selectivos puede dar lugar a la sustitución de las anteriores prestaciones de bienestar social para todos los ciudadanos por una forma de subsidio destinada sólo a las personas extremadamente pobres. Esto puede crear problemas a los grupos que son pobres, pero no absolutamente pobres, o a los sectores de la clase media baja, limitando efectivamente el acceso a los servicios de bienestar social. Además, los subsidios sólo raramente -y tal vez nunca- pueden sustituir a la amplia variedad de prestaciones asociadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

105. Por último, la fiebre de la privatización ha generado la errónea creencia de que la propiedad privada debe constituir un aspecto intrínseco del proceso de desarrollo del decenio de 1990. Desde luego, se debe recordar que en ninguna parte de los Pactos se menciona el derecho de propiedad. La nueva insistencia en la supuesta necesidad de reformar los sistemas jurídicos para incluir el derecho de propiedad quizás se puede apreciar mejor en el contexto del conflicto con los objetivos aún más acuciantes relacionados con los derechos sobre la tierra, la reforma y la redistribución agraria y el derecho, igualmente decisivo, a una vivienda apropiada.

G. Concepciones erróneas acerca del desarrollo

106. El término "desarrollo" tiene mucho en común con la palabra "paz". Todos lo apoyan, pero pocos definen el concepto de la misma manera. Los procesos económicos, sociales, políticos, culturales y jurídicos que llevan al objetivo de desarrollo de los países tienen muchos valedores, pero son aún muy pocos los que han comprendido el proceso de modo suficiente para que éste logre ser realizado en todo el mundo. Sin embargo, está apareciendo un alentador consenso internacional acerca de diversas cuestiones fundamentales que constituyen el desarrollo humano. Por otra parte, empero, algunas instituciones, como el FMI, siguen manteniendo hondas sospechas con respecto a que el Estado desempeñe un papel activo en el fomento del desarrollo, sosteniendo, por ejemplo, que:

"Por consiguiente, todos los programas de ajuste apoyados por el Fondo evidencian un esfuerzos en favor de la apertura de la economía, la liberalización de las actividades económicas, el establecimiento de precios realistas y la reducción de los controles." 81/

107. El consenso se advierte en la afirmación que formulan prácticamente todos los organismos de las Naciones Unidas, de que alguna forma de desarrollo humano debe acompañar al desarrollo económico. No obstante, el consenso se limita a esta ecuación simple y evidente, y es aquí donde las opiniones comienzan a discrepar; en particular, en cuanto a la forma de alcanzar este doble objetivo simultáneamente. Una mayor inclusión de las pautas y objetivos de derechos humanos en todos los aspectos del proceso de desarrollo (lo que está ocurriendo en mayor medida que en ningún momento anterior), podría ayudar a promover un enfoque más integrado. La aplicación de criterios de derechos

humanos a los procesos y políticas de desarrollo preconizados internacionalmente podría contribuir asimismo a lograr un equilibrio eficaz entre esos eternos agentes, el Estado y el mercado.

108. Otro elemento de este debate que exige un examen más a fondo por parte de los órganos de derechos humanos es la cooperación internacional para el desarrollo y la cuestión conexas de la ayuda internacional para el desarrollo. La cuestión de la ayuda constituye obviamente uno de los elementos del debate acerca del desarrollo, pero tiene un carácter preeminente para las instituciones como las Naciones Unidas. Cada año los 18 países industrializados miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la OCDE dedican entre 45.000 y 60.000 millones de dólares de los EE.UU. a la "ayuda para el desarrollo". La petición de que los países donantes alcancen el sacrosanto nivel del 0,7% del PNB en concepto de ayuda sólo ha sido satisfecha por unos pocos Estados, mientras que el promedio oscila entre el 0,35% y la mitad de ese nivel. Se puede argumentar razonablemente que los países que no han alcanzado este objetivo deberían hacerlo, pero quizá es más necesario examinar las prácticas anteriores en materia de ayuda, así como investigar adónde ha ido a parar el dinero y si ha ayudado verdaderamente al desarrollo del Tercer Mundo.

109. El desarrollo humano nunca ha sido prioritario para los gastos de los países ricos. Según la proporción de gastos en proyectos de desarrollo humano del PNUD, los Estados Unidos, pese a tener el PNB más elevado del mundo, sólo dedican el 0,01% de su PNB a la ayuda en esferas relacionadas con el desarrollo humano ⁸²/. Los 12 principales países donantes de ayuda internacional dedican menos del 10% a la satisfacción de las necesidades básicas de los países receptores ⁸³/. De modo análogo, el porcentaje del total de los préstamos del Banco Mundial que se dedica a la enseñanza, la salud pública, el control de la natalidad y la nutrición es inferior al destinado a proyectos relativos a la energía, la industria, el desarrollo humano, las carreteras, el agua y los servicios sanitarios y las telecomunicaciones ⁸⁴/. El hecho es que la ayuda para el desarrollo ha sido tan extremadamente limitada que no ha afectado de modo significativo a la pobreza mundial.

110. El impulso global en favor del desarrollo durante los últimos 40 años ha logrado mucho. Sin embargo, la financiación externa de enormes proyectos que demasiado a menudo estaban completamente mal concebidos, y con prioridades erróneamente orientadas, ha dado lugar al evitable sacrificio de millones de personas de todo el mundo pertenecientes a los grupos más desfavorecidos ⁸⁵/. Los proyectos de prestigio, en particular grandes presas, explotaciones ganaderas, planes de reasentamiento y colonización masivas y construcción de carreteras, financiados en parte por las instituciones financieras internacionales y mediante asistencia bilateral, han ocasionado y siguen ocasionando violaciones masivas de los derechos humanos, todo en nombre del "progreso y el desarrollo" ⁸⁶/.

111. Por ejemplo, la opinión expresada en una publicación del Banco Mundial, de que "el reasentamiento involuntario es a menudo un aspecto inevitable de muchos proyectos de desarrollo urbano, y la cantidad de personas que deben ser desplazadas en nombre del progreso seguramente aumentará a medida que las

poblaciones urbanas del mundo se incrementen" 87/, suscita preocupación, especialmente a la luz de la resolución 1991/12 de la Subcomisión, relativa a los desalojamientos forzados, según la cual esta práctica constituía una violación patente de los derechos humanos 88/.

112. En una cantidad cada vez mayor de publicaciones se cuestionan los conceptos tradicionales del desarrollo y se pregunta si los modelos existentes o los anteriores en esta materia han dado lugar realmente a un mejoramiento general de la condición humana en el mundo. Estas opiniones se basan, al menos en parte, en el hecho de que numerosos proyectos de desarrollo han fracasado en el logro de sus objetivos. El propio Banco Mundial lo ha reconocido. En una auditoría realizada en 1987, que examinó un ejemplo representativo de casi 200 proyectos financiados por el Banco, se señaló que casi el 60% de esos proyectos habían tenido serias deficiencias o habían sido un fracaso total. Se determinó que el 75% de todos los proyectos agrícolas del Africa subsahariana sometidos a auditoría habían fracasado 89/. Con todo, el fracaso de los proyectos es sólo una de las dimensiones del problema. Si bien en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, de 1986, se reconocieron algunas de las deficiencias de este proceso, e incluso se situó al ser humano en un lugar primordial de la dinámica del desarrollo, lamentablemente son pocos los países que pueden alegar que han cumplido por lo menos una pequeña parte de las obligaciones previstas en ese texto. El enfoque nuevo e imaginativo adoptado por el PNUD con respecto al desarrollo humano constituye evidentemente un paso importante, oportuno y constructivo para fomentar el desarrollo real en todo el planeta.

H. Voluntad política deficiente

113. El análisis de las modalidades del gasto público, como las que figuran en Desarrollo humano: informe 1991, revela de manera muy contundente que pocos Estados han alcanzado niveles satisfactorios o elevados en los gastos destinados al desarrollo humano y, por tanto, a la consecución de los derechos económicos, sociales y culturales. El informe de 1991 del PNUD comienza con estas palabras: "La ausencia de compromiso político, y no la falta de recursos financieros, es con frecuencia la causa verdadera del abandono en que se encuentra el hombre". En el informe se afirma asimismo que cerca de 50.000 millones de dólares de los EE.UU. -un 2% del PNB de los países en desarrollo- podrían asignarse anualmente a propósitos más productivos. La congelación de los gastos militares, la contención de la fuga de capitales, la lucha contra la corrupción, la reforma de las empresas públicas y la reducción de las actividades de vigilancia interna se cuentan entre las esferas en que se podrían lograr nuevas economías 90/.

114. Para analizar la forma en que el gasto público en proyectos de desarrollo humano podría diseñarse y controlarse, el informe de 1991 del PNUD, sugiere el uso de cuatro índices diferentes pero relacionados entre sí: el índice del gasto público, el índice de asignación social, el índice de prioridad social y el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano. Estos índices son sumamente interesantes si se tiene en cuenta su relación directa con los derechos y obligaciones previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular por lo que atañe a la evaluación del hasta ahora evasivo concepto del párrafo 1 del artículo 2

del Pacto, por el que cada uno de los Estados Partes se compromete "a adoptar medidas..., hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente,... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos". Alegando que el índice de gastos en proyectos de desarrollo humano tendría que ser por lo menos del 5% si un país desea mejorar sus condiciones de desarrollo humano, el PNUD pudo determinar que sólo seis países en desarrollo de los 25 examinados habían alcanzado este nivel, lo que indicaba el grado relativamente bajo de compromiso político en lo referente a los derechos económicos, sociales y culturales. Más de la mitad de los países estudiados destinaban menos del 3% a gastos en desarrollo humano, a saber: Argentina, Bangladesh, China, Colombia, Filipinas, India, Indonesia, Nigeria, Pakistán, Sierra Leona, Sri Lanka, Tailandia y Tanzania. Seis de estos países son Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales 91/.

115. A la inversa, deben adoptarse medidas para superar holgadamente el nivel de análisis de las políticas como única causa de los problemas. Numerosos factores externos repercuten en la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Obviamente, la recesión internacional y los años de ajuste han afectado gravemente a la capacidad de la gran mayoría de los gobiernos para establecer parámetros estables para la actividad económica y para realizar inversiones. Ghai y Hewitt de Alcántara han declarado lo siguiente:

"Enfrentados con la disminución pronunciada del ingreso público, las frecuentes crisis de la balanza de pagos y la enorme carga del servicio de la deuda, en el decenio pasado o aun antes numerosos gobiernos no pudieron cumplir sus compromisos internacionales o internos. La calidad de los servicios públicos disminuyó o éstos sencillamente desaparecieron, las obras públicas y las infraestructuras se deterioraron y las funciones regulatoria y administrativa del Estado se dejaron a un lado o se redujeron drásticamente." 92/

116. También un rápido vistazo a los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales pone de manifiesto el número reducido de gobiernos que han dado pruebas de una voluntad política suficiente para abordar con seriedad las deficiencias actuales con respecto a los derechos previstos en el Pacto 93/. Además, en ninguno de los informes de los Estados recibidos por el Comité desde la adopción de las directrices revisadas para su elaboración, se han abordado verdaderamente las cuestiones específicas planteadas en las directrices.

117. En relación con ello, con demasiada frecuencia se supone que la voluntad política en materia de derechos económicos, sociales y culturales es suficiente, una vez que se ha puesto en vigor la legislación concerniente a un derecho específico o a aspectos de éste. Si bien la adopción de medidas legislativas quizás pueda considerarse como uno de los medios más apropiados de garantizar la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, es evidente que la legislación sola no basta poder ejercer un derecho económico, social o cultural. Para no tomar más que un ejemplo entre tantos, pese a que el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto) está estipulado en más de 30 constituciones nacionales, puede decirse que en ninguno de esos países se lo ha reconocido en la práctica.

I. Destrucción del medio ambiente

118. Las medidas de ajuste estructural, entre las que figura invariablemente un aumento de las exportaciones, suelen traducirse en una explotación excesiva de los recursos naturales, que neutraliza los intentos de los gobiernos por resolver los problemas ecológicos. Además, la destrucción de los recursos naturales suele dar lugar a un aumento de la incapacidad de las personas cuya subsistencia depende del medio ambiente para procurarse materiales de construcción y alimentos, y, por tanto, satisfacer sus necesidades.

Los costos humanos y económicos de los proyectos de desarrollo en gran escala mal concebidos e inadecuadamente planificados suelen afectar a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales 94/. Los grandes embalses que inundan los pueblos y las tierras poseídas tradicionalmente por indígenas, la tala de las selvas pluviales tropicales, la falta de regulación de las industrias contaminantes y otros numerosos ataques destructores al medio ambiente no sólo amenazan la estabilidad a largo plazo de la ecosfera, sino que con el tiempo pisotean los derechos de las personas.

119. Los problemas ambientales en el hogar, el lugar de trabajo y el vecindario tienen un efecto importante en la calidad de vida de la gente y en el derecho previsto en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental", así como en el derecho a la "higiene del medio ambiente", también contemplado en este artículo.

120. De los numerosos ataques a la higiene ambiental, los siguientes quizás sean los más importantes: la contaminación del agua y las consiguientes enfermedades, la eliminación inadecuada de los desperdicios producidos por el hombre, el tratamiento nulo o inadecuado de las aguas residuales y la basura, la insuficiente cantidad de agua y de instalaciones de aseo, la presencia de vectores de enfermedades o de parásitos en las viviendas, las dimensiones inadecuadas de las viviendas o la ventilación insuficiente de éstas, la contaminación del aire en el interior de los edificios, la proximidad respecto a zonas de inundación o donde se producen deslizamientos de tierra, el estrés mental unido al temor al desalojo forzado, las carencias nutricionales, el acceso inadecuado a la atención sanitaria curativa o preventiva y la falta de prestación de servicios de salvamento de emergencia 95/. Estas cuestiones, que con demasiada frecuencia suelen darse por sentadas en el mundo industrializado, representan amenazas cotidianas para la salud de miles de millones de personas y una violación evidente de su derecho al nivel de salud más elevado que pueda alcanzarse.

121. La destrucción del medio ambiente también origina costos económicos sumamente elevados, que afectan sobremanera a la estabilidad económica y reducen la renta nacional. En estudios llevados a cabo en varios países industrializados se ha comprobado que los daños al medio ambiente provocados por la contaminación del aire y el agua, así como por el ruido, representan anualmente entre el 0,5 y el 2,5% del PNB, costo que supera el precio calculado del control de la contaminación 96/.

122. En términos relativos, los factores ecológicos afectan aún más a la economía de los países en desarrollo. El costo estimado de la deforestación en Etiopía oscila entre el 6 y el 9% del PNB, y en Burkina Faso se eleva al 5,7% del PNB 97/. El Banco Mundial ha ido reconociendo cada vez más el riesgo de empobrecimiento resultante del deterioro del medio ambiente 98/. A estas cuestiones cabe añadir los excesivos costos financieros que representa para muchos países mitigar el calentamiento de la Tierra y el aumento del nivel del mar, así como contrarrestar el agotamiento de la capa de ozono y tantas otras consecuencias del desprecio de la humanidad por el planeta del que depende.

J. Gastos militares y conflictos armados

123. A finales de los años ochenta y comienzos de los noventa surgió la utopía del "dividendo de la paz", de la reducción de las tensiones militares y de un "nuevo orden mundial", que fue considerada por muchos como el presagio de un mundo en el que la solución militar de los conflictos estaba por quedar relegada a los anales de la historia política. Creció el entusiasmo con respecto a la posibilidad de reorientar el dividendo de la paz hacia gastos sociales productivos, que se tradujeran en una mayor efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

124. El PNUD ha abordado abiertamente la controvertida cuestión de los gastos militares, proponiendo que los países industrializados reduzcan anualmente esos gastos entre un 2 y un 4% en el decenio de 1990, produciendo así en un plazo de diez años un ahorro de unos 2 billones de dólares de los EE.UU. El PNUD señala la posibilidad de reducir los gastos militares también en los países en desarrollo, indicando que el dividendo de la paz comprendería la promoción de regímenes más democráticos, la solución de los conflictos regionales, la congelación de los gastos militares en vez de su duplicación, y un aumento de los gastos sociales 99/.

125. La relación entre los gastos militares y los conflictos armados, por un lado, y la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, por el otro, es obvia y no requiere ninguna explicación. No obstante, debería tomarse especialmente en cuenta el Principio de Limburgo N° 65, que reza así:

"La violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales socava la verdadera seguridad nacional y puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. El Estado responsable de una violación a estos derechos no deberá invocar la seguridad nacional como medio para justificar la adopción de medidas destinadas a suprimir toda oposición a tal violación o para perpetrar prácticas represivas contra la población." 100/

126. Ahora bien, el hecho de que más de 20 países mantengan gastos militares superiores al gasto total combinado en materia de salud y educación impedirá casi seguramente a dichos Estados hacer efectivo el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales 101/. En general, considerando a los países en desarrollo en su totalidad, los gastos militares equivalen a los gastos de

salud y educación combinados. Conciliar dichos gastos con las obligaciones inherentes a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales debe convertirse en una cuestión prioritaria para esos mismos Estados, así como para los organismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.

K. Dualidad de criterios respecto de los derechos humanos

127. Se sigue considerando a los derechos económicos, sociales y culturales con desconfianza, cautela, escepticismo y trivialidad, como si estuvieran rodeados por un halo de duda. Pese a que el derecho internacional concede sin reservas a esta categoría de derechos la misma importancia que a los derechos civiles y políticos, se sigue prestando a estos últimos mucha mayor atención. Para justificar esta lamentable aseveración, no tenemos más que analizar las cuestiones relativas a la actual incapacidad de garantizar judicialmente el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, los distintos aspectos de la falta de reconocimiento de dichos derechos, el número relativamente pequeño de organizaciones no gubernamentales que se ocupan principalmente de éstos -y especialmente de su vigilancia-, y la formulación lingüística de los derechos económicos, sociales y culturales en los instrumentos jurídicos. El hecho de que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sea el único comité no creado en virtud de un tratado que se encarga de controlar el respeto por los Estados Partes de los tratados sobre derechos humanos pone de relieve el doble tratamiento de facto de aquellos derechos.

128. Ahora bien, la constante dualidad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, tanto desde el punto de vista práctico como jurídico, está dejando lugar a una concepción más apropiada y holística del conjunto de los derechos humanos. Si bien podrían plantearse muchas cuestiones, merece la pena reiterar algunos temas. En primer lugar, si bien la atención prestada a los derechos económicos, sociales y culturales ha aumentado de manera significativa a juicio del Relator Especial se ha otorgado demasiada importancia a las cuestiones puramente legales, en particular al aún controvertido tema de la incapacidad de garantizar judicialmente el ejercicio de esos derechos. En este informe se ha tratado de determinar algunas de las esferas menos estudiadas que afectan al cumplimiento de las normas pertinentes y mostrar que, por importantes que sean, las cuestiones tales como la capacidad para garantizar judicialmente el ejercicio de los derechos de que se trata, deben considerarse conjuntamente con otros factores que afectan al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Así y todo, se están realizando progresos y se deberían adoptar prontas medidas para enmendar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a fin de incluir un protocolo facultativo que permita a las personas y a los grupos presentar oficialmente denuncias sobre violaciones de los derechos que tienen en virtud del Pacto.

129. En segundo lugar, muchas cuestiones inherentes a la protección y al ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales son de naturaleza tal que la mayoría de los Estados se cuidan de todo compromiso público explícito respecto de la realización de dichos derechos. Por ejemplo, si bien a nivel internacional se insiste constantemente en la conveniencia de establecer "puntos de referencia" o normas mínimas para cada uno de los derechos previstos en el Pacto, pocos Estados han iniciado en la práctica

esta tarea indispensable. A este respecto, la observación formulada en los Principios de Limburgo no debe exagerarse: "se obliga a los Estados Partes a garantizar el respeto de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico" 102/. Un gran número de países faltan visible e invariablemente a esta obligación.

130. En tercer lugar, y en este contexto, pese a que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha pedido reiteradamente a los Estados Partes en el Pacto que reseñen las dificultades específicas que han encontrado para lograr la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, ésta sigue siendo la excepción y no la regla. Quizás ello no resulte sorprendente, pero plantea interrogantes respecto del deber de actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Pacto.

131. En cuarto lugar, se debería considerar seriamente la utilización de los procedimientos previstos en los tratados de derechos humanos que abordan el tema de los derechos económicos, sociales y culturales. Los Estados podrían examinar las opciones de que disponen en virtud de los diversos mecanismos interestatales de denuncia, con vistas a establecer su capacidad para denunciar las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales en otros Estados Partes. Del mismo modo, el Consejo Económico y Social podría tratar de utilizar los poderes que le confiere el artículo 19 del Pacto para presentar los informes de los Estados a la Comisión de Derechos Humanos, con vistas a su recomendación general y estudio futuro.

132. La Comisión debería dar seria consideración al desarrollo de la voluntad y de los medios de responder a los informes de los Estados y, de ser necesario, pedir al Consejo Económico y Social que estimule ese proceso. Las opciones previstas en el artículo 21 del Pacto también deberían revitalizarse, de manera que el Consejo presente amplios informes con recomendaciones de carácter general a la Asamblea General en lo relativo a los progresos realizados en la aplicación del Pacto. Los procedimientos previstos por la resolución 1503 deberían ampliarse a fin de que incluyan las graves violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. La constante falta de aplicación de los procedimientos existentes por los órganos que disponen de ellos sólo servirá para mantener el nivel comparativamente bajo de reconocimiento de dichos derechos.

L. Conclusión

133. Los factores mencionados y seguramente muchos otros siguen obstaculizando la vigencia plena de los derechos económicos, sociales y culturales. Consideradas en su totalidad, esas barreras ilustran la gran distancia existente entre la aspiración mundial a estos derechos y su reconocimiento, por un lado, y su vigencia efectiva por el otro. Dichas barreras revelan algunos de los cambios de mentalidad que es preciso se produzcan en la comunidad de derechos humanos, para que se entiendan los factores negativos y la necesidad de superar las actitudes puramente legalistas respecto de los derechos económicos, sociales y culturales. A menos que se adopte un criterio mucho más amplio de la naturaleza de las fuerzas que bloquean la vigencia efectiva de dichos derechos, son pocas las

posibilidades de que la situación actual, que dista de ser ideal, mejore en el futuro. Sin una reconsideración constante de las razones por las cuales en 40 años de "desarrollo" no se ha logrado alcanzar al menos unos derechos mínimos de subsistencia para todos y un reconocimiento de esta falla, los pronósticos distarán de ser favorables.

134. La necesidad de una actitud unificada, comprensiva y humana por lo que atañe al respeto general de los derechos económicos, sociales y culturales, sólidamente cimentada en la solidaridad internacional, quizá nunca haya sido más urgente de lo que es hoy en día. A la vez, gracias a los recursos humanos, tecnológicos y financieros disponibles, nunca se ha estado en mejores condiciones de respetar esos derechos. Evidentemente, ya no se trata exclusivamente de un problema de oferta, sino de distribución, equidad, recursos y prioridades. Ahora bien, sin una firme reorientación de la economía política mundial hacia la vigencia sostenible de los derechos económicos, sociales y culturales para todos, esta meta innegablemente asequible y honrosa se verá frente al mismo destino dudoso que ha tenido desde la fundación de las Naciones Unidas hace 47 años.

135. Por pobres que sean las perspectivas relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, existen algunos signos prometedores en relación con el reconocimiento de algunas de las barreras más resistentes para la vigencia efectiva de esos derechos, así como las nuevas perspectivas correspondientes y las políticas tendientes a considerar a esos derechos con más seriedad que en el pasado. La nueva actitud del Banco Mundial respecto de la disminución de la pobreza, la importancia que el PNUD otorga al desarrollo humano y el rápido desarrollo de la conciencia de las relaciones existentes entre el medio ambiente, los gastos militares, los límites impuestos por el mercado y los demás factores relacionados con la vigencia efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales representan iniciativas encomiables y merecen el apoyo de la comunidad de derechos humanos.

136. Ahora bien, cometeríamos un error si confiáramos demasiado en estas y otras iniciativas, por lo general positivas, tendientes a eliminar algunas de las barreras más importantes al logro de esos derechos. El carácter predominante del poder político, el control de los recursos, los niveles desiguales de consumo y otras cuestiones siguen siendo ignorados o en el mejor de los casos no se les otorga la debida importancia. Todos podemos recordar el optimismo que reinaba en los años cincuenta y sesenta con respecto al desarrollo económico internacional y las esperanzas suscitadas por la descolonización, sólidamente cimentadas en el crecimiento económico y en la integración mundial. Aún está fresca en nuestro recuerdo la importancia otorgada a la satisfacción de las necesidades básicas y la redistribución gracias al crecimiento económico, ampliamente preconizadas en los años setenta. Todos recordamos y aún podemos comprobar los efectos del giro dado en los años ochenta hacia el reajuste estructural como medio de garantizar las condiciones económicas indispensables para atender las necesidades sociales. Además, ahora podemos vislumbrar el consenso que surge en favor de la mitigación de la pobreza y el desarrollo humano como dos de las cuestiones más importantes del decenio de 1990.

137. Ahora bien, como la concepción del desarrollo sigue cambiando y un número cada vez mayor de personas pretenden tener las respuestas a los principales problemas de la condición humana, ¿por qué estaríamos ahora más inspirados respecto de los años noventa que de los decenios anteriores? ¿Realmente se traducirá la atención que ahora se presta a la mitigación de la pobreza en un crecimiento de la porción de la humanidad capaz de vivir bien en condiciones en las que sus derechos económicos, sociales y culturales adquieren verdadera importancia? ¿Acaso los gobiernos aceptarán colectivamente el desafío de un desarrollo real y centrado en el ser humano, y por primera vez en la historia reducirán verdaderamente los sufrimientos humanos innecesarios? ¿Los derechos económicos, sociales y culturales adquirirán realmente y de una vez para siempre la importancia práctica que los instrumentos legales les otorgan teóricamente?

138. No cabe duda de que aún queda mucho por hacer en los dos últimos capítulos del presente informe. Se analizan algunas modestas propuestas destinadas a eliminar algunas de las barreras con que tropiezan actualmente los derechos económicos, sociales y culturales.

III. LA EVOLUCION DEL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES

139. La evolución de las políticas de las instituciones financieras internacionales y su pertinencia a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales se examinó en el informe preliminar 103/ y en el segundo informe sobre la marcha de los trabajos 104/ preparado por el Relator Especial. En la presente sección se procura analizar varias novedades que se han producido en las políticas de las principales instituciones financieras internacionales, a saber, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional. Al hacerlo se debe tener presente que el Banco Mundial representa la fuente más importante de financiación para el desarrollo en el mundo 105/ y que, por consiguiente, sus políticas afectan inevitablemente la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El FMI no es un organismo de financiación para el desarrollo, sino una institución que trata de resolver las dificultades de la balanza de pagos a corto plazo; sin embargo, tiene una influencia en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, que se manifiesta en: a) las políticas que se reflejen en las condiciones previas impuestas por el Fondo para la aprobación de préstamos y b) la estrecha cooperación entre el FMI y el Banco Mundial, para la concepción de estructuras generales de política aplicables a un gran número de Estados. La influencia de estas instituciones en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales es indirecta, pero muy importante.

140. En los últimos años y, en particular, desde la publicación del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, el Banco Mundial ha hecho mucho hincapié en la política de reducción de la pobreza. Más adelante se examinarán algunos de los aspectos más importantes de esta orientación normativa. Con todo, será necesario insistir antes en que la política de mitigación de la pobreza

depende fundamentalmente de la situación económica general y representa sólo una parte de un conjunto más amplio, compuesto de a) la realidad económica en general y b) las políticas aplicadas por el Banco Mundial, que ante todo es una institución financiera.

141. El siguiente extracto del último Informe sobre el Desarrollo Mundial ilustra muy bien las pautas que el Banco Mundial utiliza actualmente para evaluar el problema de la pobreza, situándolo en el marco de la realidad económica:

"... el número de personas pobres seguiría disminuyendo en Asia y las tendencias de la pobreza en América Latina y Europa Oriental perderían su signo adverso con la recuperación económica en esas regiones. Africa al sur del Sáhara es la única región en que se prevé un empeoramiento de la situación, con los incrementos en la proporción de habitantes en condiciones de pobreza, el número de personas pobres aumentaría en unos 9 millones al año en promedio. Para finales del presente decenio, alrededor de la mitad de los pobres del mundo vivirá en Asia y una cuarta parte vivirá en Africa al sur del Sáhara.

Es aleccionador comparar estas estimaciones con las del Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, en el que se identificaba una estrategia de reducción de la pobreza siguiendo la cual la cifra absoluta de personas pobres en el mundo se reduciría en 300 millones entre 1985 y 2000. Esa estrategia se presentaba a modo de ejemplo de lo que se podía lograr adoptando políticas apropiadas en todos los países, en desarrollo y desarrollados. Lamentablemente, esa meta ya no parece alcanzable, en parte como resultado de la gravedad de la recesión actual y del desalentador progreso en el período de 1985-90. Incluso conforme a supuestos bastante optimistas en cuanto a la recuperación económica durante el resto del decenio, la cifra absoluta de personas pobres en el mundo a fines de este siglo será probablemente más alta que en 1985." 106/

142. Pese a los problemas mencionados en el párrafo precedente, parecería necesario que el Banco Mundial siguiese prestando su orientación normativa en lo referente a la reducción de la pobreza. Los principales elementos de esta orientación se han explicado en diversos documentos del Banco Mundial en los últimos dos años y están sintetizados en los párrafos siguientes.

143. Un reciente documento del Banco Mundial define del siguiente modo la actitud de esta entidad ante el problema de la pobreza:

"El Informe sobre el desarrollo mundial 1990 demostró que la pobreza ha disminuido en los países que han adoptado un doble enfoque. La primera parte del enfoque requiere el estímulo de un crecimiento económico de amplia base. Las políticas que hacen un uso productivo del haber más abundante de los pobres -la fuerza de trabajo- son compatibles con el crecimiento rápido y la reducción de la pobreza. La segunda parte requiere la creación de servicios sociales, especialmente educación primaria, atención sanitaria básica, planificación familiar y nutrición para mejorar las condiciones de vida y aumentar la capacidad de reacción de los pobres frente a los trabajos remunerados que se presentan como consecuencia del crecimiento económico." 107/ (Subrayado añadido.)

144. El programa anterior requiere eficacia en la gestión económica (a corto y a largo plazo) para generar un crecimiento que haga un uso productivo de la fuerza de trabajo, así como esfuerzos adecuados del gobierno encaminados a establecer servicios sociales básicos para los pobres y redes de seguridad social apropiadas, fiables y generosas 108/.

145. El crecimiento económico por sí solo no puede resolver los problemas sociales que afectan a los pobres. Se necesitan esfuerzos especiales que, necesariamente, entrañan gasto público y, especialmente, distribución equitativa y justa del gasto entre los pobres y los que no lo son.

"Los primeros pasos para aumentar la eficacia del gasto público consisten en evitar utilizarlo en medida excesiva en las zonas urbanas (la mayor parte de los pobres viven en el campo) y proteger o difundir los servicios básicos (educación primaria, atención sanitaria básica, planificación familiar, servicios de educación popular, caminos)." 109/

146. Los servicios sociales deben ser adecuados, ya sea como parte de la "inversión productiva" o como parte del gasto público. Ambos aspectos requieren una supervisión cuidadosa y un análisis permanente de los efectos reales. El mismo criterio es válido para las redes de seguridad social, los sistemas de subsidios para la alimentación, etc. 110/.

147. El aspecto más interesante de este planteamiento es el vínculo entre las correspondientes políticas elaboradas por los Estados y los préstamos del Banco. Según el Banco Mundial, el volumen de los préstamos debe condicionarse al esfuerzo que realiza el país para reducir la pobreza:

"Si las políticas, programas e instituciones de un país son, en general, compatibles con la estrategia doble, las presunciones razonables de que el Banco lo respalde sustancialmente son sólidas, porque los datos del Informe sobre el Desarrollo Mundial demuestran que la ayuda exterior es más eficaz en estos países. Pero si un país no se halla comprometido con tales políticas no es probable que la ayuda exterior sea efectiva ni puede justificarse un importante volumen de ayuda del Banco. Los casos intermedios darían lugar a niveles intermedios de ayuda." 111/

148. En 1991 el Banco Mundial elaboró nuevos instrumentos destinados a poner en práctica las políticas de mitigación de la pobreza, y entre ellos, la Directiva Operacional 4.15 sobre reducción de la pobreza y el Manual general sobre la pobreza, que representan contribuciones específicas al debate internacional sobre el tema e indican el grado de institucionalización de estas cuestiones dentro del Banco. La Directiva se refiere específicamente a la cuestión del costo social del ajuste y exige que los programas de ajuste respaldados por el Banco contengan medidas que protejan a los más vulnerables de la disminución del consumo y de los servicios sociales, con especial atención a la seguridad alimentaria y nutricional, en el marco de un programa de gastos públicos aceptado por todos 112/.

149. En la Directiva se prevé la prestación de apoyo específico a las operaciones de mitigación de la pobreza y una metodología general de vigilancia de los resultados obtenidos en cada país en este aspecto, la relación del gasto público con los niveles de pobreza, las características e

indicadores de la pobreza, etc. Una vez que lograda y disponible, esta información serviría también para evaluar la aplicación de las normas de derechos humanos relativas a cuestiones vinculadas con la pobreza. Los órganos de derechos humanos podrían aprovechar esta información en el ejercicio de sus funciones de vigilancia. El examen del gasto público y las evaluaciones de la pobreza contenidas en el Manual sobre la pobreza, que se aplican a diversas cuestiones pertinentes, entre ellas la existencia o no de redes de seguridad social en los países y, en su caso, la forma que adoptan, pueden ser particularmente útiles para los órganos de derechos humanos cuando deban supervisar la observancia por los Estados de los derechos económicos, sociales y culturales.

150. La importancia que se asigna actualmente a las redes de seguridad social dentro de las estrategias encaminadas a reducir la pobreza en los sectores más vulnerables de la sociedad, que no pueden trabajar, representa un paso significativo hacia el reconocimiento de la necesidad de que todas las personas tienen derechos básicos vinculados a la subsistencia y, si este elemento se interpreta de forma general, puede servir para consolidar el reconocimiento de la importancia de los derechos humanos en este ámbito. Según el Manual, los principales aspectos que permiten evaluar la eficacia del mecanismo de seguridad son las disposiciones relativas a la alimentación básica, la salud y las condiciones de vivienda, que representan todos elementos fundamentales de los derechos económicos, sociales y culturales, según se define en la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con todo, al abordar las repercusiones prácticas de esas redes de seguridad, el Banco debe tratar de garantizar que estas medidas sean viables, generales y puedan utilizarse como instrumento complementario necesario para respaldar, y no sustituir, el desarrollo humano.

151. Si bien la medición de la ocurrencia del empobrecimiento, mediante la utilización de "umbrales de pobreza" y la consiguiente separación estadística entre "los pobres" y los "que no lo son" pueden ser útiles para el análisis de la pobreza y la concepción de una política, se debe velar por que este tipo de mediciones no tenga consecuencias negativas sobre el sector de la población situado apenas por encima de esos umbrales. Muchas personas viven en un nivel que técnicamente es superior al umbral de pobreza, aunque sus condiciones sean prácticamente las mismas que las de los clasificados como pobres. Además, la aplicación de políticas de asistencia a los indigentes y pobres no debe hacer olvidar la necesidad de prestar asistencia a otros grupos marginales que, desde un punto de vista técnico, no se consideran pobres. En los programas prioritarios orientados a la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales se debe prestar atención a no excluir a los que han sido clasificados en la categoría de "no pobres" (sobre la base de una diferencia de ingresos apenas ligeramente más elevada) pese a tener la misma imposibilidad que los "pobres" para procurarse los medios básicos de subsistencia.

152. Estas iniciativas recientes para la mitigación de la pobreza representan una innovación importante y promisorio y el tiempo demostrará si serán llevadas realmente a la práctica. La cuestión es significativa, si se tiene en cuenta que las últimas estimaciones publicadas por el Banco Mundial ponen de manifiesto cierta duda respecto de la posibilidad de alcanzar las metas de

reducción de la pobreza definidas en documentos anteriores 113/. La gravedad de este problema no debe subestimarse. La vigilancia de la pobreza, la elaboración del concepto de umbral de pobreza para diferentes países, la producción de perfiles de pobreza para más de 100 países en desarrollo y la distinción entre las políticas buenas y desacertadas de lucha contra la pobreza son tareas sumamente complejas y de gran envergadura. Además, se debe tener presente que el Banco Mundial es ante todo una institución financiera y que su preocupación principal es el reembolso de los préstamos que ha otorgado. Por consiguiente, la importancia de la evolución reciente de las políticas de esta institución debe evaluarse en el marco de esta realidad compleja, lo que hace más difícil el proceso de aplicación de esas políticas.

153. Es natural que el Banco Mundial concentre su atención en el aspecto económico del problema y en la eficacia de las políticas de que se trata. La faceta de los derechos humanos, que implícitamente se halla presente en tal planteamiento, podría sin duda desarrollarse ulteriormente. A este respecto, el Relator Especial desea recordar el contenido de los párrafos 124 a 147 del presente informe, en los que se puede hallar una breve exposición de las consecuencias del ajuste en la realización y el disfrute de determinados derechos económicos, sociales y culturales 114/. Entre los objetivos y políticas basados en la "estrategia doble" preconizada por el Banco debe figurar el remedio de los efectos negativos del ajuste mencionados en ese contexto.

154. Otro aspecto de la realización de la "estrategia doble" del Banco se refiere al papel que éste desempeña en el diseño de los programas de ajuste económico. Esta labor atañe a varios organismos de las Naciones Unidas, al FMI y al Banco Mundial. Cada vez es mayor la necesidad de mejorar la coordinación y de dar más importancia a los aspectos sociales de los programas de ajuste. En la reunión organizada en octubre de 1990 por el FMI, el Banco y 12 organismos de las Naciones Unidas, se admitió, en general, la necesidad de intensificar la colaboración y de conceder más importancia a los aspectos sociales del ajuste 115/. "Los asuntos sociales deben plantearse en la fase de diseño de los programas de ajuste económico y no añadirse al final como una especie de "postre social" 116/.

155. Siendo especialmente importante la cuestión de la forma en que los organismos internacionales debieran enfocar esta tarea, la propuesta siguiente proporciona un punto de partida para buscar ese enfoque:

"Mientras los planes y políticas generales de desarrollo elaborados por los gobiernos continúen proporcionando la estructura básica para orientar las actividades de las organizaciones y organismos del sistema de las Naciones Unidas, los documentos básicos de política y otros semejantes podrían aportar un marco adecuado para la formulación y ejecución de políticas y proyectos, especialmente teniendo en cuenta que dichos documentos empiezan a prestar más atención a los asuntos estructurales, sectoriales y sociales." 117/

156. La situación real en muchos países que han iniciado programas de ajuste es que los documentos básicos de política, preparados conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial, se han convertido en los únicos documentos de carácter

amplio que recogen las declaraciones sobre políticas gubernamentales a corto y largo plazo 118/. Por lo tanto, la preparación de documentos básicos de política podría llegar a ser una esfera importante en la que deberían concentrarse las actividades en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Con ello guarda relación la conclusión siguiente, a la que se llegó en la reunión antes mencionada:

"... La contribución de los organismos sería más eficaz en las fases iniciales del diálogo entre el FMI y las autoridades nacionales. En la etapa actual, debería estimularse el intercambio bilateral y oficioso de opiniones entre su personal respectivo. Concretamente, los organismos podrían facilitar los datos, análisis y demás informaciones pertinentes relacionadas con sectores de su incumbencia; identificar a los grupos vulnerables y la repercusión de programas o políticas de ajuste anteriores y proponer cuestiones que deberían examinarse en la siguiente ronda de conversaciones con las autoridades." 119/ (Subrayado añadido.)

157. Además de la importancia concedida a los aspectos sociales de los programas de ajuste, existen también otros elementos de la política preconizada por el FMI que son potencialmente importantes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Uno de ellos se refiere a las políticas fiscales de los Estados partidarios de los programas de estabilización y ajuste, aspecto que tradicionalmente ha figurado entre los más delicados de la actividad del FMI. Las políticas fiscales son un elemento importante de la soberanía de los Estados, y el grado de participación de las instituciones financieras internacionales en estos asuntos sigue siendo objeto de debate. La doctrina tradicional del FMI ha sido que sus preocupaciones, expresadas en los "criterios de ejecución" por los que se medía la realización de los programas patrocinados por el Fondo, debían limitarse a las "variables macroeconómicas" y que esta institución no debía "... participar en las decisiones concretas que ponen en funcionamiento las políticas generales..." 120/. Por consiguiente, los precios específicos de los productos o los servicios, "... los impuestos específicos u otras medidas concretas destinadas a aumentar las rentas o a reducir los gastos no serían considerados variables macroeconómicas" 121/. Este planteamiento aparece también en las directrices sobre condicionalidad, de 1979 (adoptadas por decisión del Directorio Ejecutivo del Fondo el 2 de marzo de 1979), donde se afirma que "los criterios de ejecución se limitarán normalmente a i) las variables macroeconómicas, y ii) los criterios necesarios para poner en práctica disposiciones específicas del Convenio o medidas adoptadas en virtud del mismo. Los criterios de ejecución podrán referirse a otras variables sólo en casos excepcionales...". El Directorio Ejecutivo del FMI repitió en 1990 que "las cuestiones de distribución de los ingresos no deben separarse de la condicionalidad del Fondo" 122/.

158. La cuestión del empleo de políticas fiscales en el contexto de la aplicación de programas de estabilización y ajuste guarda relación directa con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Aunque se ha reconocido claramente la importancia de los aspectos sociales de los programas de ajuste y estabilización y la forzosa congruencia de su componente fiscal, "... las dificultades políticas, las directrices sobre condicionalidad y los problemas de calendario han impedido que se los tomara en cuenta

seriamente en los programas del Fondo" 123/. Sin embargo, desde el punto de vista de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales parece necesario tomar nuevas medidas encaminadas a incluir formalmente las cuestiones de las políticas fiscales en los programas del Fondo. Estas medidas deberían tener en cuenta tanto las modificaciones de diversos impuestos y tipos fiscales como las modificaciones en gastos públicos específicos, subsidios y tarifas aplicadas a los servicios públicos. Este planteamiento significaría alejarse un poco de la doctrina tradicional que pone su confianza en las medidas macroeconómicas; sin embargo, parece necesario para alcanzar los objetivos de reducción de la pobreza y de justicia social aceptados tanto por el Banco Mundial como por el FMI.

159. El Relator Especial no subestima las dificultades técnicas y políticas del planteamiento basado en el vínculo existente entre los programas de estabilización y de ajuste propuestos por el FMI y las modificaciones en las políticas fiscales (tanto en lo referente al sistema tributario como al gasto público). Por consiguiente, parece ser necesaria una aplicación gradual y progresiva de este planteamiento. Es preciso también hacerse a la idea de que las políticas fiscales son sólo un aspecto situado dentro de un marco de política más amplio que aún no se ha desarrollado enteramente.

160. El parecer actual en el FMI parece conducir al establecimiento de un programa mundial para la reducción de la pobreza en el decenio de 1990, programa compuesto de tres puntos principales: a) desarrollo de las políticas nacionales; b) estímulo de las condiciones económicas externas favorables y c) expansión de las políticas adecuadas de financiación del desarrollo.

161. En el contexto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, las políticas nacionales vienen a ser la parte más interesante de este programa. Según el parecer actual del FMI, estas políticas deben reunir los siguientes aspectos principales:

- a) fomento de un crecimiento económico eficiente y sostenible;
- b) políticas macroeconómicas acertadas tendientes a impedir los desequilibrios externos e internos excesivos;
- c) políticas estructurales que utilicen las fuerzas del mercado, las instituciones sociales y políticas, la infraestructura y la tecnología con el fin de reducir la pobreza mediante el aumento de trabajos remunerados para los pobres;
- d) inversiones en capital humano, especialmente facilidad de acceso de los pobres a la atención sanitaria básica, a la educación y a otros servicios sociales (lo cual representa un importante aspecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y -en la terminología de los economistas- capacita a los pobres para aprovechar los trabajos remunerados que se presentan como consecuencia del crecimiento);
- e) redes de seguridad para los pobres;

- f) mayor participación de los pobres en el desarrollo, promoción del cometido de las organizaciones no gubernamentales y desarrollo institucional 124/.

162. Entre los elementos resumidos anteriormente, debe prestarse especial atención a la cuestión del gasto público previsto para los pobres y a las redes de seguridad social. Aunque se espera que las políticas económicas generales se diseñen de modo que disminuya la necesidad de estas medidas, debe tenerse presente que cuando los ajustes macroeconómicos son severos y reducciones considerables de los ingresos reales amenazan a determinados grupos pobres, se precisa una intervención adicional. En estos casos pueden necesitarse subsidios con beneficiarios específicos y otros gastos sociales para proteger a los pobres, así como redes de seguridad social adicionales.

163. Los subsidios de productos básicos deben ser específicos y no de tipo general, ya que los subsidios generales de productos corrientes tienden a ocasionar grandes transferencias destinadas a los que no son pobres y un nivel excesivo de subsidios generales. Fijar los objetivos de los subsidios es una operación compleja en la que es preciso utilizar las técnicas apropiadas correspondientes. Uno de los criterios consiste en fijar los objetivos de determinados indicadores de necesidades, tales como la discapacidad, el embarazo o la infancia. Fijar objetivos para grupos socioeconómicos específicos es particularmente adecuado para garantizar una alimentación suficiente. La protección de estos grupos se refuerza con la importancia dada a la atención primaria de salud y a la educación en materia de higiene. Un ejemplo en este sentido es subvencionar el suministro de leche a las mujeres durante los períodos de embarazo y lactancia y a los niños internados en dispensarios de atención primaria de salud.

164. Las redes de seguridad social varían en forma y contenido. En el sector estructurado, pueden ser factibles los planes de pensiones y desempleo financiados por cotizaciones. Si bien las reservas de fondos destinados a la jubilación y al desempleo temporal pueden financiarse basándose en las cotizaciones y sin recurrir a la financiación presupuestaria, en una economía sometida a grandes cambios estructurales que den lugar al aumento del desempleo, puede ser necesario elaborar planes especiales de mantenimiento de los ingresos para los trabajadores afectados (acompañados de programas de nueva capacitación) financiados con cargo al presupuesto. En el sector de los trabajadores autónomos y en el no estructurado, puede resultar factible una red de seguridad no financiada por cotizaciones destinada a garantizar la subsistencia de las personas de edad avanzada. En algunos países, puede resultar eficaz en función del costo el fortalecimiento de mecanismos redistributivos de ámbito local y comunitario destinados a garantizar una red de seguridad social para los grupos vulnerables sin apoyo familiar.

165. Los ejemplos anteriores de la evolución de las políticas del FMI relacionadas con la reducción de la pobreza y con otros aspectos sociales de los programas de estabilización y ajuste plantean la cuestión de si estos elementos constituyen un marco amplio y eficaz en materia de políticas. El valor real de cualquier política sólo puede apreciarse a través de los efectos que produce en realidad. Por consiguiente, la aplicación práctica demostrará hasta qué punto son eficaces estas políticas. Sin embargo,

sería incorrecto pasar por alto el hecho de que el Banco Mundial y el FMI han adquirido una importante experiencia en el terreno de las dimensiones sociales de los programas que han patrocinado. En su alocución de 1991 a la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director Gerente del FMI, Sr. Michel Camdessus, consideró que los cinco principios siguientes eran fundamentales para una estrategia de ajuste orientada al crecimiento (estos principios guardan relación con los requisitos sociales básicos):

1. Una perspectiva a mediano plazo de contribuir a un crecimiento duradero, evitando a la vez las fluctuaciones excesivas de la actividad y el empleo, que perjudican especialmente a los más vulnerables. En lugar de aspirar a un aumento inmediato y a menudo ilusorio de los ingresos, debe aplicarse una política a mediano plazo destinada a conseguir aumentos realistas de los ingresos reales mediante el aumento de la productividad.
2. En lugar de aplazar la adopción de políticas inevitables y medidas correctivas, los programas del FMI pretenden combinarlas en un conjunto factible.
3. Estos programas están diseñados para combatir la inflación, "un subterfugio mediante el cual las sociedades distribuyen a ciegas el peso del ajuste entre sus miembros".
4. La reducción de los déficit presupuestarios. Es importante que este principio se realice prestando la debida atención a las necesidades sanitarias y educacionales y a otros aspectos sociales conexos que son, según el Sr. Camdessus "... claramente más productivos en el sentido estrictamente económico, por no mencionar sus importantes valores humanos, que los que financian proyectos de lujo o actividades militares exageradas. Por consiguiente, es completamente natural que el Fondo pida a los funcionarios nacionales... que justifiquen estas preferencias...". Entre otras medidas destinadas a la reducción de los déficit presupuestarios, a veces es preciso reducir los subsidios y crear subsidios con beneficiarios específicos a favor de los grupos vulnerables.
5. Las políticas estructurales son un elemento necesario de estos programas. Un aspecto importante de las reformas estructurales se refiere a "la mejora de la administración de los servicios públicos fundamentales..." 125/.

166. Dos elementos mencionados en la declaración de política citada en el párrafo precedente merecen especial atención. El primero es la cuestión de los gastos militares, que a veces entrañan "actividades militares exageradas". Es importante que el FMI haya estado prestando cada vez mayor atención a este problema. Así pues, en un estudio reciente llevado a cabo en esta institución se llegó a la conclusión de que "los gastos militares que superan el límite básico exigido por la seguridad pueden denominarse gastos improductivos" 126/. Además, desde una perspectiva mundial hay argumentos convincentes para una disminución coordinada del gasto militar que, si bien en algunos casos aporta

beneficios a una nación en particular, tiene consecuencias negativas en el bienestar de cada una de las demás. Por consiguiente, "desde un punto de vista mundial, el gasto militar interno no fomenta el bienestar, mientras que los gastos en servicios sociales y económicos sí lo fomentan". Una reducción coordinada de los gastos militares que no altere el equilibrio estratégico permitiría aumentar el bienestar económico en el mundo 127/.

167. Es alentador observar que el FMI insiste cada vez más en sus documentos de política (y de otro tipo) en los aspectos sociales del ajuste y en los aspectos distributivos de las políticas respaldadas por el Fondo, aunque probablemente es demasiado pronto para evaluar los efectos reales de esta actitud. Sin embargo, este aspecto de las políticas actuales del Fondo debería contar con el apoyo de los foros que se interesan en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Tales políticas son la vía para incrementar los "recursos disponibles" para la "aplicación efectiva de los derechos económicos, sociales y culturales". Cabe preguntarse, para el futuro, si el hecho de insistir sistemáticamente en determinadas opciones de políticas, entre ellas, un mayor hincapié en los aspectos sociales de las políticas de ajuste y la disminución de los gastos militares, puede dar algún resultado si no se establece un vínculo claro entre estos elementos y las condiciones que impone el Fondo para la concesión de préstamos. Como ya se ha dicho, las cuestiones relativas a la distribución del ingreso no figuran nunca entre esas condiciones, característica que parece ser una constante importante de la doctrina del FMI y su sistema de operaciones.

168. La cuestión planteada en el párrafo anterior remite al conjunto de problemas más generales del mandato de las instituciones financieras internacionales, su especialización y las posibilidades y la necesidad de reformarlas. La evolución de la política de estas instituciones en los últimos decenios ha ampliado por cierto el alcance de sus operaciones y ha contribuido a determinar hasta qué punto los estatutos en vigor (artículos del Acuerdo) en estas instituciones autorizan un cambio y si sería necesario modificar estos estatutos 128/. Resulta claro que el estudio de estas cuestiones exigiría un mandato específico y conocimientos técnicos y no tendría relación directa con las cuestiones de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Con todo, los aspectos de política estudiados en los párrafos precedentes deben figurar entre las consideraciones fundamentales en el examen de una posible reforma de estas instituciones.

169. Otra orientación posible (o complementaria) de las actividades para el futuro podría ser la intensificación de la cooperación interinstitucional dentro del sistema de las Naciones Unidas, incluida la cooperación entre los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y las instituciones financieras. El presente informe representa una modesta contribución en ese sentido. En el futuro podrían establecerse proyectos distintos y más ambiciosos. Por ejemplo, se podría emprender un estudio técnico detallado sobre las posibilidades de utilizar las normas de derechos humanos como criterios jurídicos e integrarlas en las políticas de préstamo del Banco Mundial 129/. Las experiencias en las que se decidió incorporar las cuestiones ambientales en las políticas del Banco y en la correspondiente evaluación de las obligaciones dimanadas de tratados para los solicitantes de préstamos (es decir los Estados), como criterio favorable a los proyectos propuestos, pueden ser útiles a este respecto.

IV. CONCLUSIONES: LA NECESIDAD DE NUEVOS PLANTEAMIENTOS

170. No parece fuera de lugar hacer hincapié en que el fracaso de los gobiernos -y, en efecto, virtualmente de todos los modelos de desarrollo seguidos hasta el presente- en lo tocante a crear condiciones gracias a las cuales las sociedades en su conjunto disfruten de los derechos económicos, sociales y culturales, pone de manifiesto la necesidad apremiante de plantear de otra forma este tipo de derechos. Aunque no cabe duda de que los planteamientos jurídicos pueden dar grandes resultados, también es cierto que se deben conjugar con un examen de las pautas sociales y las realidades políticas de más alcance.

171. Los múltiples logros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituyen avances positivos en ese aspecto del derecho internacional. La inclusión de un protocolo adicional sobre estos derechos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como los cambios recientemente introducidos en los mecanismos de aplicación de la Carta Social Europea, son otras tantas muestras de recientes pasos hacia adelante. Pues bien, por muy importantes que sean esas medidas de carácter jurídico, parece fundamental (en particular por lo que se refiere a los abogados) ir más allá de ese razonamiento y analizar algunas de las cuestiones subyacentes a las que es preciso prestar más atención si se quiere que todos y en todas partes disfruten de los derechos económicos, sociales y culturales. Habida cuenta de la amplitud del mandato confiado al Relator Especial, sólo podremos examinar algunos de entre la amplia gama de planteamientos posibles, antes de pasar a estudiar una larga lista de lo que se pretende sean recomendaciones concretas orientadas a promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en conjunto.

A. El redescubrimiento del papel de las autoridades locales

172. Las macrodimensiones de las cuestiones de carácter jurídico que con más frecuencia se plantean en el plano internacional han dado lugar a que muchos pasen por alto o, en el mejor de los casos, no den suficiente importancia al papel que desempeñan las autoridades locales en aspectos que influyen en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Como las estructuras de adopción de decisiones de las Naciones Unidas están formadas exclusivamente por gobiernos nacionales, quizás no deba extrañar que así estén las cosas. Ello no obstante, es menester redescubrir la capacidad de las autoridades locales en lo tocante a satisfacer las obligaciones jurídicas de los Estados. Si se hace hincapié en ello, por lo menos se dispondrá de un mecanismo esencial para fomentar la participación popular en el proceso de desarrollo, además de un instrumento de representación de las necesidades locales en el plano nacional.

173. En estas circunstancias, ¿cómo el volver a hacer hincapié en las facultades de las autoridades locales puede llevar a una mejora de la situación de los derechos económicos, sociales y culturales? Reorientar la consideración de las autoridades municipales y locales comporta mayores medidas en pro de la descentralización. Como ha señalado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

"La descentralización de los servicios sociales reduce costos, porque promueve la utilización de recursos locales y suele mantener los costos administrativos en niveles más bajos [...] la descentralización suele crear una atmósfera que estimula la iniciativa a todos los niveles, desde los inferiores hasta los superiores. [...] Por lo tanto, promueve un desarrollo orientado más hacia el ser humano, más sostenible y más relacionado con las necesidades y los intereses de la gente." 130/

174. Ahora bien, en la mayoría del mundo en desarrollo las autoridades locales siguen siendo excesivamente débiles, ineficaces y muy a menudo no representativas. Con frecuencia, a raíz del proceso de ajuste y de la crisis económica general, las autoridades locales se han debilitado aún más, lo que ha dado lugar, entre otras cosas, a que se fomenten menos los instrumentos que promueven la participación popular en el proceso de desarrollo. Las autoridades locales del Tercer Mundo a menudo disponen sólo del 1% de los ingresos per capita de la mayoría de los ayuntamientos o concejos municipales de Europa, pese a tener niveles comparables de responsabilidad 131/.

175. Aunque las tareas asignadas a las autoridades locales varían considerablemente según los distintos lugares, al igual que sucede con su grado de capacidad política y económica, en su mayoría están relacionadas directamente con esferas de competencia vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales. La ordenación territorial, la vivienda, la lucha contra la contaminación, la atención sanitaria, las escuelas, los servicios de urgencia, el comercio y la producción, el suministro de agua, el alcantarillado y la recogida y eliminación de desperdicios son predominantemente tareas de las autoridades locales. Así, por ejemplo, el PNUD ha determinado que si se descentralizan esas actividades se pueden conseguir importantes reducciones de costos, aumentaría la eficacia y se obtendrían repercusiones positivas mayores en la enseñanza, la atención sanitaria, el suministro de agua y el alcantarillado y los subsidios alimentarios 132/.

176. Ahora bien, la descentralización se debe ejercer con mesura, pues puede tener importantes inconvenientes, por ejemplo, dificultar el mantenimiento y control de las adecuadas normas cualitativas de los servicios prestados, disminuir la presión sobre el gobierno del país y echar la culpa de la situación a las autoridades locales, reforzar las disparidades entre grupos sociales, regiones o comunidades locales, corriéndose además el riesgo de que, al devolver facultades a las autoridades locales, se aumente el poder de la elite local, que puede sentir menos interés por los ciudadanos con necesidades que el gobierno central. En cualquier caso, es absolutamente preciso que la comunidad de los que defienden los derechos humanos lleve a cabo una evaluación del papel de las autoridades locales.

B. Poner en práctica la participación popular

177. Es patente que aún no han dado frutos decenios de llamamientos para que aumenten los niveles de participación en el proceso de desarrollo, cuyos principios figuran, por ejemplo, en la Declaración de 1986 sobre el Derecho al Desarrollo.

178. Según un comentarista:

"Aunque el Banco Mundial asegura que procura atender las necesidades de los más pobres, en ninguna de las fases de lo que denomina el ciclo de proyectos se toma en realidad tiempo para preguntar a los propios pobres qué necesidades consideran que tienen; tampoco les sondea para saber cómo les parece que se podría atender mejor esas necesidades. A decir verdad, desde que se determina un posible proyecto del Banco hasta que se efectúa su evaluación a posteriori se deja totalmente fuera del proceso de adopción de decisiones a los pobres, casi como si no existieran." 133/

179. El propio Banco Mundial ha reconocido esta insuficiencia, al admitir en 1988 que:

"Los principios que rigen la participación de los beneficiarios en los proyectos financiados por el Banco han sido muy abstractos y de limitado interés operativo. A los beneficiarios no se les ha asignado un papel en el proceso de adopción de decisiones ni se ha recurrido a sus conocimientos técnicos antes de elaborar los componentes de los proyectos." 134/

Aunque la participación de las organizaciones no gubernamentales en los proyectos del Banco Mundial ha aumentado en los últimos tres años, en su mayor parte se ha referido, como mucho, a la ejecución de los proyectos, poniéndose mucho menos hincapié en su concepción, en el asesoramiento, la supervisión y evaluación 135/.

180. La disminución de las capacidades del Estado y la radical incapacidad del mercado o del sector privado, aunadas a medidas de ajuste y a un decaimiento económico mundial general, han hecho surgir nuevos movimientos cívicos, nuevas coaliciones y nuevos procesos políticos, todos los cuales pasan casi desapercibidos en los estudios de los organismos financieros internacionales y de buena parte del sistema de las Naciones Unidas. En el seno de estos nuevos movimientos es donde se da una verdadera participación, donde tiene lugar gran parte del verdadero desarrollo y donde se están planteando cada vez más las legítimas necesidades de la gente.

181. Ultimamente se han debatido mucho las evidentes relaciones que existen entre el desarrollo, la democracia y los derechos humanos, que entrañan, claro está, la cuestión de la participación de los ciudadanos en todos los procesos políticos asociados al desarrollo. Un órgano de las Naciones Unidas ha respaldado esta evolución en los términos siguientes:

"Cualquier proceso político para beneficiar a los pobres precisa de un alto grado de participación. De hecho, estimular la autonomía de los ciudadanos constituye un fin en sí mismo. La participación es una forma de asegurar la provisión eficiente y más equitativa de bienes y servicios. Cuando las personas se comprometen con el proceso de toma de decisiones, las políticas y los proyectos tienden a ser más realistas, más pragmáticos y más fáciles de sostener." 136/

C. El empleo de indicadores para supervisar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales

182. Los tres informes anteriores del Relator Especial han abordado el posible papel de los indicadores sociales y económicos como instrumento para evaluar si los Estados se conforman a los derechos económicos, sociales y culturales. El proceso de utilización de indicadores en el mecanismo de protección de los derechos humanos se tratará más adelante en el próximo Seminario de expertos sobre los indicadores sociales y económicos y su utilización para vigilar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. En un documento de trabajo redactado por el Relator Especial y examinado en el 43° período de sesiones de la Subcomisión se esbozan algunos principios generales sobre el empleo de los indicadores, se formulan varios temas provisionales para el programa del Seminario de expertos y las posibles metas de esa reunión 137/. Aunque se tiene conciencia de las limitaciones intrínsecas de este planteamiento, esta forma de medir la realización de los derechos económicos, sociales y culturales goza de respaldo general.

183. El grado de fiabilidad que a juicio de los órganos de derechos humanos ofrece el empleo de indicadores se plasmó en el debate general sobre éstos celebrado en el sexto período de sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el que se planteó reiteradamente la cuestión del empleo de indicadores para determinar las violaciones del Pacto. Se trata, al parecer, de una utilización interesante y constructiva de las mediciones estadísticas, a la que se podría recurrir en mayor medida en la labor de todos los órganos de derechos humanos. Aunque cabría concebir muchas modalidades posibles de abordar las violaciones de esta manera, todo aumento de la privación de los derechos humanos atribuible a la política oficial que se dedujera de los indicadores podría constituir un primer paso para la aplicación de esta estrategia. Es evidente que hay que estudiar más a fondo la cuestión de las violaciones de los derechos económicos, sociales.

184. Para ello, el nombramiento por la Comisión de Derechos Humanos de relatores especiales a los que se confiase concretamente la tarea de estudiar determinados derechos económicos, sociales y culturales podría ser una base útil para fomentar la eficacia de los mecanismos actuales capaces de supervisar las violaciones de esas normas. A juicio del Relator Especial, la cuestión de si los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser, desde una perspectiva jurídica, violados, ha recibido una respuesta afirmativa convincente. Las recientes tomas de posición del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según las cuales la República Dominicana ha violado el Pacto, son hechos esenciales e innovadores en el terreno de la supervisión de los derechos económicos, sociales y culturales. Además, en los Principios de Limburgo se expone una amplia gama de "faltas" de los Estados que constituyen otras tantas violaciones del Pacto y en muchas de las cuales caen sin lugar a dudas la mayoría de los 106 Estados Partes en el Pacto.

185. Tanto el próximo Seminario de expertos sobre los indicadores sociales como la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que tendrá lugar en 1993, permitirán analizar de forma programática cómo abordar con la mayor eficacia posible la cuestión de las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales. Debe subrayarse que si se enfoca la cuestión desde la perspectiva

de la discriminación se habrá comenzado con buen pie, pues de ese modo se podrá alcanzar por lo menos cierto grado de claridad conceptual a propósito de este tipo de violaciones. Ahora bien, si se quieren aplicar criterios basados en la noción de discriminación, será menester dedicar más atención a aspectos de la conducta discriminatoria que por lo general se pasan por alto en el plano internacional, concretamente, los fundamentos de la situación social, los niveles de ingresos, la situación médica, la edad, los bienes y la orientación sexual.

186. Además, las Naciones Unidas deben poner el acento en la elaboración de instrumentos para supervisar con coherencia y fiabilidad las violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, que vayan acompañados de la reafirmación de sus compromisos por los Estados Partes y de una interpretación más estricta de las obligaciones jurídicas en virtud del párrafo 1 del artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Evidentemente, si se aprobase y entrase en vigor un Protocolo Facultativo del Pacto, gracias al cual tanto personas a título individual como grupos pudieran presentar comunicaciones oficiales al Comité en las que denunciaran violaciones de cualquiera de los derechos que aquel texto ampara, se contribuiría notablemente a fomentar el debate y a desarrollar una útil jurisprudencia al respecto. Así pues, debe considerarse prioritaria la continuación de la labor en torno al Protocolo Facultativo, con objeto de dotar a los derechos enunciados en el Pacto de significado en la práctica para los centenares de millones de ciudadanos que aún no se benefician de las cláusulas del Pacto.

D. ¿Fijar normas o crear un espacio?

187. Los abogados y demás profesionales del derecho tienden por lo general a propugnar el establecimiento de nuevas normas cuando las vigentes no sirven, al parecer, para alcanzar determinada finalidad. El primer informe sobre la marcha de los trabajos abordó dos cuestiones concretas que a juicio del Relator Especial constituían otras tantas esferas en las que podría ser positivo establecer nuevas normas, concretamente, los derechos a la tierra y el derecho a una vivienda adecuada. Los miembros de la Subcomisión respaldaron claramente con más energía la segunda esfera que la primera. Evidentemente, el establecimiento de normas no tiene por qué comportar siempre la creación de nuevos instrumentos, pues la interpretación judicial de normas vigentes puede, sin duda alguna, depurar y dotar de claridad conceptual a derechos ya en vigor, sin necesidad de utilizar nuevos textos. De lo dicho se desprende la interrogante de si los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos humanos no deberían tal vez centrarse más en crear un espacio, definido en términos generales, que en establecer normas.

188. Crear un espacio político, jurídico, social y económico que comporte un aumento del número de personas que puedan acceder a él, a la adopción de decisiones, a opciones individuales, familiares y comunitarias y a la posibilidad real de afirmar, pedir y reclamar derechos económicos, sociales y culturales, es un proceso por lo menos tan fundamental para el logro de esos derechos como el establecimiento de nuevas normas jurídicas o casi jurídicas. Ahora bien, la creación de esas modalidades de "espacio" es mucho menos concreta, más difícil de supervisar con precisión y de índole menos "jurídica" que las normas explícitas.

189. Varias organizaciones no gubernamentales que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales, a las que consultó el Relator Especial, formularon la siguiente interesante pregunta: ¿qué objeto tienen los derechos humanos: fijar límites y decir al Estado cómo tiene que actuar o bien liberar un espacio para que la gente encuentre por sí misma la solución a sus problemas?

190. Las nuevas normas, que en su inmensa mayoría desconocen totalmente las personas a las que presuntamente deben proteger, incluso cuando las ratifican los Estados, a menudo son pasadas por alto y además constituyen una útil cortina de humo, proporcionando una coartada de legitimidad a propósito de determinado aspecto de la ley si el Estado de que se trate no tiene el propósito de ajustarse a ellas. Si el establecimiento de nuevas normas no va acompañado de las correspondientes medidas de supervisión y aplicación, no se puede garantizar el respeto ni el cumplimiento de los derechos a que se refieren.

191. El establecimiento de normas supone prácticamente en todos los casos, la preeminencia del Estado, del mercado o de una combinación de ambos, pasando por alto los recursos, las energías, el saber y la creatividad de lo que a menudo se denomina el "tercer sector", esto es, la sociedad civil o el pueblo. Para mostrar la importancia del tercer sector, basta con observar que en las ciudades del mundo en desarrollo, ni el Estado ni el mercado atienden las necesidades de vivienda. En la mayoría de las zonas urbanas, del 60 al 90% de las viviendas que se construyen lo son por los propios habitantes, sin asistencia del Estado ni del mercado.

192. La creación de un espacio comporta reconocer sin ambages el hecho, cierto pero a menudo ignorado, de que buena parte de las obligaciones que entrañan los derechos económicos, sociales y culturales son de índole negativa, es decir, que entrañan el deber del Estado de no intervenir en determinados procesos sociales. A ello se añade además el que muchos aspectos de esos derechos no precisan un gasto financiero considerable del Estado, sino un esfuerzo concertado del Estado para suscitar las condiciones necesarias al posible cumplimiento de esos derechos. Crear un espacio significa que el Estado no debe utilizar la cuestión de la "legalidad" oficial para denegar a los ciudadanos la capacidad de subvenir a sus propias necesidades si aquél no desea o no puede hacerlo. Lo dicho se aplica, por ejemplo, al derecho al trabajo en el contexto del "sector no estructurado" o al derecho a la vivienda en el de la ocupación "ilegal" de tierras. La creación de un espacio por los gobiernos puede dar lugar a mejoras de la vida de los ciudadanos simplemente al permitir que la gente formule sus propias soluciones a sus problemas.

193. Ahora bien, no hay que considerar que dejar un espacio libre a las iniciativas personales y comunitarias relativas a los derechos económicos, sociales y culturales signifique que el Estado renuncia a sus responsabilidades en materia de respeto, protección y cumplimiento de esos derechos. Los Estados no deben desalentar, ni considerarlos una amenaza a la estabilidad social, los movimientos, campañas e iniciativas populares que tienen por objeto satisfacer las necesidades de los ciudadanos; antes bien, deben verlos como uno de los pocos medios gracias a los cuales las personas, organizándose, pueden expresarse y formular soluciones a sus múltiples dificultades.

Este planteamiento parte de reconocer que el Estado a menudo es incapaz de intervenir en medida suficiente o de facilitar los recursos necesarios para el pleno disfrute de esos derechos. El Estado debería permitir que florezcan esos procesos, cumpliendo al mismo tiempo plenamente todas las obligaciones internacionales que le correspondan a propósito de esos derechos. En esas esferas la pertinencia de la "libertad" corresponde al ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

E. La humanización del ajuste

194. La deuda y la crisis económica general de los años ochenta, acompañadas del proceso de ajuste llevado a cabo en medio de tantas controversias en el último decenio, han creado no sólo vencedores sino también perdedores. El hecho de que un grupo social concreto se haya beneficiado de este proceso mientras que otros muchos sectores han visto disminuir sus niveles de vida plantea diversas cuestiones graves.

195. Según cifras recientes acerca del ajuste aplicado en América Latina y el Caribe, el consumo per capita del sector empresarial aumentó en un 16% mientras que el consumo de la mano de obra disminuyó en un 25% 138/. Son muchas las fuentes que muestran que los segmentos sociales que más se han beneficiado del ajuste son los principales directivos de las empresas privadas vinculadas al capital extranjero, los agentes locales de empresas extranjeras y los importadores y exportadores que han podido tener acceso especial a divisas en una situación en que éstas escasean 139/.

196. La Red Europea sobre la Deuda y el Desarrollo, con la que al respecto coincide el Relator Especial, ha afirmado que, para que el conjunto de políticas que constituyen el ajuste concuerde con las obligaciones actuales de los Estados en materia de derechos económicos, sociales y culturales, deberá por lo menos abordar:

- a) la necesidad de aumentar considerablemente el nivel y la calidad de la participación popular, concretamente de los sectores sociales a los que afecta negativamente el ajuste;
- b) la necesidad de una mayor transparencia institucional de las instituciones financieras internacionales y de las autoridades nacionales que negocian las medidas de ajuste;
- c) la necesidad apremiante de efectuar un ajuste económico en el mundo industrializado, que tome plenamente en cuenta las ramificaciones internacionales de la adopción de decisiones en materia de economía nacional;
- d) el suministro de recursos financieros y de otra índole bastantes para alcanzar los objetivos fijados por medidas de ajuste adecuadamente elaboradas;
- e) la necesidad de que al elaborar un programa de ajuste se aplique un planteamiento que tome realmente en cuenta las características de cada caso;

- f) la defensa y el aumento de las inversiones en desarrollo de los recursos humanos, especialmente importantes en los períodos de ajuste.

F. No hay que olvidar los derechos culturales

197. De los cinco grupos principales de derechos humanos reconocidos internacionalmente (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), es el de los derechos culturales el que hasta ahora ha sido objeto de menos atención. Es, por consiguiente, interesante observar a este respecto que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, examinará un proyecto de observaciones generales sobre los derechos culturales en su séptimo período de sesiones, que se celebrará este año, el cual puede arrojar luz y dotar de substancia a esos derechos humanos, obviados pese a su gran importancia.

198. Desde la perspectiva del respeto general de los derechos humanos, es evidente que los derechos culturales, y concretamente el derecho a la identidad cultural, cada vez más de actualidad, deben ser incorporados en mayor medida al paradigma mundial de los derechos humanos. Los derechos de los pueblos indígenas, de los pueblos bajo ocupación extranjera, de los trabajadores migrantes, de las minorías étnicas o de los extranjeros residentes en países que no son el suyo tienen importantes (y a menudo discutidas) dimensiones culturales. El lugar central que ocupa el derecho a la cultura es evidente, por ejemplo, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas. Si no comporta garantías plenas de sus derechos culturales, comprendido el derecho a no ser asimilados y el derecho a la autonomía cultural, la protección ofrecida a los pueblos indígenas por otros derechos, puede carecer totalmente de significado. Como ha escrito Rodolfo Stavenhagen:

"Sólo si se reconocen como tales los derechos colectivos de las minorías étnicas, y específicamente en su calidad de derechos humanos, podrán sobrevivir esas comunidades en entornos a menudo hostiles a su propia existencia y supervivencia [...]. Para que las culturas minoritarias puedan desempeñar un papel en el mundo contemporáneo, habrá que fomentar activamente sus derechos, en lugar de protegerlos pasiva y renuente. En la medida en que se trata de una cuestión de derechos humanos, únicamente las etnias minoritarias deberían poder decidir si quieren que sus culturas, sociedades, valores e identidades sobrevivan en un mundo en evolución acelerada, y en qué medida." 140/

199. Dedicando más atención a los derechos culturales se podrán sentar las bases para abordar de forma más constructiva cuestiones como el sistema de la integración cultural frente a las políticas de multiculturalismo; las relaciones entre la internacionalización de la cultura, cada vez más avanzada, y el derecho a mantener la autonomía cultural; la forma en que a menudo las fuerzas extranjeras aplastan los derechos culturales en los territorios que ocupan, al procurar una dominación, incluida la de carácter cultural; las repercusiones del traslado de poblaciones en el disfrute de los derechos culturales; por último, las consecuencias negativas que tiene el renunciar a las características culturales propias en aras del desarrollo. Impedir la

expresión de los derechos culturales, imponiendo restricciones a las prácticas religiosas, el uso del idioma propio, las vestimentas tradicionales, la vivienda o en el ámbito de la enseñanza, no sólo viola el ejercicio de un derecho humano esencial sino que además suscita tensiones y desórdenes sociales.

200. Las relaciones entre la expresión de los derechos culturales y la plena realización de otros derechos de carácter económico y social han sido reconocidas, tanto en el contexto del derecho a la alimentación como del derecho a una vivienda digna, como elemento clave de la definición y el cumplimiento de esos derechos. El estudio sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, afirma explícitamente: "Los alimentos deben ser [...] culturalmente aceptables en el contexto de las pautas alimentarias existentes" 141/, mientras que la Observación general N° 4 sobre el derecho a la vivienda adecuada, aprobada en 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, expresa el principio en el contexto de la definición de una vivienda adecuada:

"La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos." 142/

201. Aunque los procesos políticos, económicos y de desarrollo en muchas ocasiones hacen caso omiso del patrimonio cultural, de las prácticas culturales y de aspectos similares, no cabe la menor duda de que ha llegado el momento de que quienes defienden los derechos humanos adopten una actitud de apoyo al derecho a la cultura. Son indiscutibles las relaciones que existen entre la cultura y el que las personas puedan vivir con dignidad. Del mismo modo, son evidentes las facetas culturales de otros muchos derechos humanos, entre ellos el derecho a la alimentación y a la vivienda. Los derechos vinculados a la cultura deben figurar en el programa de defensa de los derechos humanos de las Naciones Unidas, en las políticas internacionales de desarrollo y en los procesos económicos mundiales.

V. RECOMENDACIONES

A. Generales

202. La preparación de los informes sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (E/CN.4/Sub.2/1989/19; E/CN.4/Sub.2/1990/19; E/CN.4/Sub.2/1991/17 y el presente informe) debe considerarse como parte de un proceso más amplio de actividades de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías y de la Comisión de Derechos Humanos en esta esfera. Los informes mencionados contribuyeron a la adopción de las decisiones pertinentes, entre las que figuran:

- a) Las decisiones de la Subcomisión encaminadas a dar mayor prioridad a la consideración de los derechos económicos, sociales y culturales;

- b) La designación de relatores especiales para realizar estudios preliminares sobre la extrema pobreza y sobre la realización del derecho a una vivienda adecuada; y
- c) La convocación de un seminario de expertos sobre los indicadores sociales y económicos y su utilización para vigilar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estas y otras actividades deberán dar lugar a que las cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales estén mejor representadas en el marco general de las actividades de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión. Ello es necesario y debe continuar con miras a lograr un enfoque más amplio de los derechos humanos y a dar un significado práctico al concepto de indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

203. En la preparación de los informes sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales el Relator Especial ha tratado de desarrollar los contactos necesarios con varios órganos y organismos de las Naciones Unidas. Se ha establecido contacto con el Comité de Planificación del Desarrollo, la Oficina Ejecutiva del Secretario General, el Fondo Monetario Internacional, la Oficina del Director General de Desarrollo y Cooperación Económica Internacional, el Banco Mundial, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, y otros órganos. La oportunidad de entrar en un diálogo con representantes de estos órganos era conveniente para el proceso de preparación de los informes. El Relator Especial recomienda que se amplíen los contactos entre los órganos y organismos de derechos humanos mencionados y que se hagan más sistemáticos. Este proceso ampliará las posibilidades de una incorporación apropiada de las cuestiones de derechos humanos en las actividades de esos organismos.

204. Asimismo se han intensificado los contactos y se han intercambiado opiniones con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se celebraron consultas con diversas organizaciones no gubernamentales, incluso el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, la Comisión Internacional de Juristas y el Comité de Juristas para los Derechos Humanos. El Relator Especial recomienda que aumente la actividad de las organizaciones no gubernamentales en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales y se incorpore de manera más adecuada en las actividades de los órganos de las Naciones Unidas en la esfera de los derechos humanos.

205. Las recomendaciones que siguen deberán considerarse en el contexto de las actividades mencionadas en los párrafos precedentes y deben interpretarse en el sentido de que constituyen una contribución a un proceso más amplio de consideración de los derechos económicos, sociales y culturales. Este proceso debe ser estimulado por la Comisión de Derechos Humanos y por la Subcomisión y ampliarse en el contexto general del programa de derechos humanos de las Naciones Unidas.

B. Recomendaciones relativas a los órganos de las Naciones Unidas
en la esfera de los derechos humanos

1. Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías

206. Con miras a promover estrategias detalladas para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, la Subcomisión debe continuar su práctica de designar relatores especiales para estudiar aspectos concretos de esta categoría de derechos.

207. La Subcomisión debe recomendar a la Comisión de Derechos Humanos la conveniencia de designar relatores especiales encargados de informar e investigar sobre los derechos económicos, sociales y culturales, con mandatos análogos a los de los relatores temáticos existentes.

208. Deben formularse nuevas recomendaciones a la Comisión de Derechos Humanos en las que se aliente a los relatores por país existentes y futuros a que examinen constantemente la situación de la no observancia por los Estados de los derechos económicos, sociales y culturales.

209. La Subcomisión debe alentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a que presente recomendaciones concretas a los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las que se sugerirían los necesarios cambios legislativos y de política para que la práctica de los Estados se conforme plenamente a las disposiciones del Pacto.

2. Comisión de Derechos Humanos

210. La Comisión debe considerar la designación de relatores temáticos que se ocupen de derechos económicos, sociales y culturales concretos. Debe examinar y tomar medidas respecto de las recomendaciones procedentes del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Comisión debe transmitir sus opiniones al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto a la viabilidad práctica de redactar un protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el que se dé a los particulares y a los grupos el derecho de presentar comunicaciones en las que se alegue el no cumplimiento por los Estados Partes, sea por acción o por omisión, de las disposiciones del Pacto.

3. Órganos de derechos humanos creados en virtud de tratados

211. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales debe
i) examinar con mayor profundidad las exigencias de la posible aprobación de dicho protocolo facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ii) aumentar la eficacia del proceso de presentación de informes y de vigilancia, mediante una mayor publicidad de los actos u omisiones realizados o tolerados por los Estados Partes que el Comité considere incompatibles con el Pacto; iii) ofrecer sugerencias y recomendaciones precisas a los Estados Partes con miras a ayudarlos en el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Pacto. Tales sugerencias y recomendaciones podrían incluirse en las observaciones finales del Comité sobre los informes de los Estados Partes; iv) sistematizar y consolidar la

utilización de indicadores en el proceso de vigilancia, tanto en relación con cada derecho como con respecto a temas más profundos. Se debe alentar a los miembros del Comité a que participen en el seminario de expertos sobre indicadores que se convocará de conformidad con las decisiones pertinentes de la Comisión de Derechos Humanos; v) promover, en colaboración con el Centro de Derechos Humanos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los institutos de investigación, un sistema acordado para registrar, almacenar y poner a disposición de los interesados documentación jurídica y otra documentación interpretativa relativa a los instrumentos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales; vi) recomendar al Consejo Económico y Social las esferas que considere apropiadas para el futuro establecimiento de normas.

212. El Comité de Derechos Humanos debe considerar la aprobación de observaciones generales adicionales sobre los artículos 6, 12 y 26 teniendo en cuenta específicamente las consecuencias sobre la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de estos artículos, basados en jurisprudencia reciente. Además, se podría dar mayor importancia a los aspectos económicos, sociales y culturales de las presuntas violaciones de los artículos 6, 12 y 26 en el contexto de las actuaciones en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

213. El Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial debe prestar especial atención a las relaciones entre la discriminación racial y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. A este respecto, deben examinarse seriamente las comunicaciones que aleguen violaciones de los derechos que figuran en el inciso e) del párrafo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Es preciso intercambiar opiniones con otros órganos creados en virtud de tratados sobre las medidas que el Comité considere esenciales para eliminar la discriminación con respecto a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

214. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer debe considerar la adopción de una declaración o evaluación concisa relativa a las esferas predominantes de discriminación a que hacen frente las mujeres con respecto al disfrute de sus derechos económicos, sociales y culturales. Podrían hacerse sugerencias relativas a los métodos destinados a erradicar tales prácticas. Tal evaluación podría ser conveniente para ayudar más eficazmente a otros órganos creados en virtud de tratados en el cumplimiento de sus responsabilidades.

215. Al ejecutar sus responsabilidades de vigilancia, el Comité de los Derechos del Niño debe dar la debida importancia a los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, tal como figuran en la Convención sobre los Derechos del Niño.

216. Los órganos regionales de derechos humanos del Consejo de Europa, la Organización de la Unidad Africana y la Organización de los Estados Americanos deben proporcionar información relativa a la actuación de los Estados en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales a órganos

tales como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Una recopilación de la jurisprudencia existente y otras actividades en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de estos órganos podría ayudar a ampliar la toma de conciencia de estas cuestiones.

4. Centro de Derechos Humanos

217. El Centro de Derechos Humanos debería:

- a) Continuar sus esfuerzos encaminados a fortalecer la cooperación con los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones pertinentes a los derechos económicos, sociales y culturales.
- b) Realizar un estudio comparativo dentro del sistema de las Naciones Unidas para determinar qué departamentos, comisiones, comités y otros órganos tienen un mandato directamente relacionado con los derechos económicos, sociales y culturales, con miras a enfocar mejor los aspectos de derechos humanos de estas cuestiones.
- c) Asegurar la coordinación de las responsabilidades de su personal que tenga mandatos relacionados con las cuestiones económicas, sociales y culturales. Con este objeto deberán incrementarse los recursos del Centro para que pueda contar con el personal adecuado que haga frente al volumen de tareas relativas a los derechos humanos y a las cuestiones económicas, sociales y culturales.
- d) Ampliar su biblioteca de referencias a fin de que incluya toda la documentación pertinente relativa a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Debe proseguir el intercambio de información con las organizaciones e instituciones regionales pertinentes. Dicha biblioteca de referencias debería contar con el personal adecuado y suministrar facilidades que permitan la consulta de la documentación.
- e) Ampliar el programa de servicios de asesoramiento a fin de que incluya mayor asistencia para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Deberán tomarse medidas para mejorar la calidad de los expertos en el programa de servicios de asesoramiento con el objeto de proporcionar servicios prácticos directamente relacionados con esos derechos.
- f) Proporcionar la asistencia, tanto financiera como de otro tipo, que se requiere para que los miembros del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales puedan participar en los seminarios nacionales de capacitación sobre la preparación de los informes de los Estados, como se estipula en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- g) Examinar las posibilidades de crear una base de datos de jurisprudencia fácilmente accesible, que contenga recopilaciones actualizadas de los datos y de las decisiones y opiniones de los

órganos nacionales e internacionales pertinentes. Dicho sistema podría aumentar en gran medida la eficiencia de los métodos de trabajo del personal de los órganos creados en virtud de tratados y de otros usuarios del sistema.

- h) Continuar su labor de investigación y trabajo encaminada a determinar la medida en que las leyes y políticas internas han estado sujetas a revisión o enmienda dentro de los Estados, sobre la base de las obligaciones asumidas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- i) Dedicar los recursos necesarios a la preparación de directrices básicas de política sobre ajuste estructural y derechos económicos, sociales y culturales. Una vez terminadas, tales directrices podrían servir como sólida base para fortalecer el diálogo entre el Centro y las instituciones financieras internacionales.
- j) Organizar seminarios en los que se realice un intercambio de opiniones entre expertos en derechos humanos y representantes de las instituciones financieras internacionales.
- k) Garantizar una cobertura plena y adecuada de las cuestiones relativas a los derechos económicos, sociales y culturales en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, de conformidad con las decisiones adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su sexto período de sesiones. Debe destacarse expresamente la puesta en vigor, aplicación y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

C. Recomendaciones relativas a los Estados

218. El Relator Especial opina que, de conformidad con las resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Derechos Humanos, debe alentarse a los Estados que aún no lo hayan hecho a que ratifiquen el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y demás instrumentos internacionales pertinentes. Deben adoptarse, en consecuencia, la legislación, las políticas y los programas que correspondan y debe fortalecerse su proceso de aplicación. A este respecto, debe prestarse atención especial a los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

219. Los Estados Partes en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deben atribuir importancia especial a la preparación de sus informes de conformidad con los artículos 16 y 17 del Pacto y teniendo en cuenta las directrices sobre la presentación de informes y las observaciones generales preparadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

220. La obligación de presentar informes debe utilizarse como un proceso que coadyuve a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Deberán aplicarse sistemática y coherentemente las diversas fases del proceso de presentación de informes, tales como el examen inicial, la vigilancia, la

formulación de políticas, el examen público, la evaluación, la identificación de problemas y el intercambio de información. La preparación de los informes ha de ser oportuna y se aprovechará para simplificar las políticas relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

221. En el proceso de preparación y examen de los informes los Estados deberán fomentar la mayor participación posible de los ciudadanos, las organizaciones comunitarias y las organizaciones no gubernamentales. Deberá darse amplia publicidad a estos informes en los Estados Partes en el Pacto, con miras a promover el diálogo nacional, y para que los ciudadanos puedan examinarlos. Deberán difundirse extractos de los informes de los Estados en los medios de difusión de masas para facilitar una mayor participación del público en general en el proceso de presentación de los informes.

222. Los informes deben presentar una imagen coherente de la situación de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en cada Estado informante. En este contexto, debe prestarse atención especial a la elaboración y análisis de conjuntos coherentes de indicadores económicos y sociales, al establecimiento de niveles de progreso de "referencia" y métodos apropiados para el examen de la legislación y las políticas pertinentes.

223. El nuevo principio según el cual existen y deben identificarse obligaciones esenciales mínimas en relación con los derechos económicos, sociales y culturales debe promoverse en el proceso de presentación de informes con miras a asegurar la satisfacción de los niveles fundamentales de realización de cada uno de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A este respecto, debe prestarse atención especial a la Observación General N° 3 (1990) sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

224. Los Estados deben establecer, cuando les sea posible, mecanismos judiciales o administrativos apropiados relativos a los derechos económicos, sociales y culturales. La determinación de las obligaciones esenciales de los Estados en relación con estos derechos deberá facilitar la administración de justicia en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, que aún no pueden considerarse justiciables en todos los Estados.

225. Los Estados Partes deberán adaptar todas las políticas, la legislación y los programas pertinentes, según convenga, para reflejar las obligaciones internacionales de cada Estado en relación con los derechos económicos, sociales y culturales. En el seno de cada uno de los ministerios pertinentes deberán elaborarse programas específicos en que se haga explícitamente hincapié en las estrategias, los métodos y los medios para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

226. De conformidad con las obligaciones contraídas en virtud del Pacto y de otros instrumentos en la esfera de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes deberán analizar las modalidades del gasto público. Deberá incluirse un examen a fondo de las cuatro relaciones pertinentes sugeridas en el Informe sobre Desarrollo Humano 1991, a saber, la razón del gasto público, la razón de asignación social, la razón de prioridad

social y la razón de gastos y proyectos de desarrollo humano. Los Estados deberán desplegar esfuerzos para lograr una tasa del 5% en la razón del gasto público, es decir, un 5% del ingreso nacional debe desviarse hacia asuntos de prioridad humana. El gasto público debe ser compatible con la medida en que no se hayan realizado aún los derechos económicos, sociales y culturales en determinado país.

227. Los Estados deben adoptar medidas prácticas destinadas a reducir la disparidad en materia de ingresos como medio fundamental para lograr que toda la sociedad goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Se precisa de esfuerzos sostenidos y dedicados para distribuir más equitativamente la tierra y la riqueza en una sociedad determinada, en especial para beneficiar a los grupos desfavorecidos. Es importante señalar a este respecto que existe una clara relación entre el goce de los derechos económicos, sociales y culturales y los sistemas que procuran lograr una distribución equitativa de los ingresos. Los Estados también deberán desplegar esfuerzos convincentes para aumentar el porcentaje del ingreso público proveniente de sus medidas tributarias (actualmente un 10% en los países en desarrollo y más del 30% en los países industrializados) y para promover la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

228. Con miras al cumplimiento de los objetivos mencionados en los párrafos precedentes, los Estados deberán dedicar atención especial a los grupos más desfavorecidos y a los más indigentes. A este respecto, es necesario tener en cuenta que la pobreza extrema conduce a la exclusión de las personas afectadas y a la consiguiente incapacidad de realizar plenamente sus derechos humanos. Los Estados deben elaborar estrategias apropiadas para reducir y, en definitiva, erradicar la pobreza extrema. Esas estrategias deberán ser tema de un debate público amplio y deberán aplicarse en todos los planos, incluido, en especial, el plano local.

229. En el contexto de las medidas de ajuste económico o de estabilización, ya sea que las apliquen solos o en cooperación con las instituciones financieras internacionales, los Estados deberán velar por que los grupos socialmente desfavorecidos no sufran desproporcionadamente a causa de las medidas empleadas. La repercusión humana del ajuste, en especial el de las medidas que afectan el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, debe ser objeto de una revisión sistemática. Deberán aplicarse los subsidios previstos, las redes de seguridad social y otras medidas compensatorias, compatibles con el "ajuste con rostro humano", y medidas para la mitigación y erradicación de la pobreza.

230. La cooperación y la asistencia internacionales representan un importante potencial para el fortalecimiento de las políticas y programas de los países en desarrollo cuyo objetivo es lograr un nivel más alto de realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Es necesario examinar continuamente las políticas actuales de asistencia para el desarrollo con miras a ampliar la proporción de la asistencia para el desarrollo destinada a esferas de prioridad humana y a los sectores sociales. El informe sobre el desarrollo humano de 1990 contiene orientaciones muy útiles a este respecto.

En el contexto de la evaluación ulterior de las políticas de asistencia para el desarrollo debe tenerse en cuenta la necesidad de aliviar la carga de la deuda, en su caso, y de lograr reducciones de la deuda para los países en desarrollo basadas, entre otras cosas, en el compromiso mundial respecto de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

D. Recomendaciones relativas a las instituciones financieras internacionales

1. Banco Mundial

231. En general, debe alentarse al Banco Mundial a que fortalezca y siga desarrollando sus políticas relativas a la reducción de la pobreza y sus políticas orientadas a hacer frente a los aspectos sociales del ajuste. En este contexto, el Banco Mundial debe ser sensible a las declaraciones de los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas y debe incorporar paulatinamente criterios de derechos humanos en todas las fases de su labor, incluidos los préstamos para proyectos y los préstamos concedidos en función de las políticas macroeconómicas aplicadas y la preparación de directrices de política, así como en la evaluación, la observación y la ejecución de proyectos y políticas.

232. La Comisión de Derechos Humanos, o la Comisión en cooperación con el Banco Mundial, deberán realizar un estudio sobre posibles métodos para incorporar criterios de derechos humanos en la labor del Banco.

233. La participación de las personas y grupos especialmente afectados por proyectos y políticas apoyados por el Banco Mundial reviste especial importancia tanto para el éxito de las políticas y proyectos como para la realización de los derechos humanos. Deberá facilitarse su participación en todas las fases de los proyectos. En este contexto, tiene especial importancia la función de las organizaciones no gubernamentales locales y comunitarias, así como el acceso de los interesados a los legisladores y formuladores de decisiones. Deberá realizarse una investigación especial con miras a determinar la contribución real de las diversas formas y métodos de participación al éxito general del proyecto o de la política de que se trate. Al proyectarse estas actividades deberá preverse la experimentación necesaria.

234. El Banco Mundial y los prestatarios deberán adoptar las medidas necesarias para informar debidamente a las personas que vayan a resultar afectadas por los proyectos y políticas apoyados por el Banco. Debe brindarse al público la debida oportunidad de expresar sus propias opiniones antes de la adopción de decisiones definitivas, quedando siempre abierta la posibilidad de modificar los planes en cualquier momento. El Banco Mundial también debería desarrollar diversos métodos de consulta con las organizaciones no gubernamentales en el plano internacional.

235. Deben aumentarse y desarrollarse aún más la verificación y evaluación de proyectos y políticas por parte de personas y grupos independientes. En este contexto, debe prestarse atención especial a las consecuencias de los programas y políticas sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

236. Deberán adoptarse medidas especiales para asegurar que las políticas, programas y proyectos apoyados por el Banco no perjudiquen los derechos económicos, sociales y culturales. En este contexto, deberá darse prioridad al uso de subsidios previstos y al desarrollo de redes de seguridad social cuidadosamente diseñadas. Además, deberán revisarse las políticas relativas a las tarifas aplicadas a los usuarios en concepto del pago de servicios públicos. Cuando se apliquen tarifas a los usuarios o se fomente su imposición, deberá velarse por que no inhiban el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Deberán seleccionarse las medidas de política y se deberá desarrollar una combinación apropiada de políticas de tal suerte que sus efectos adversos sobre los derechos económicos, sociales y culturales sean mínimos, conservando al mismo tiempo la viabilidad económica de las políticas, programas y proyectos de que se trate.

237. La experiencia ha demostrado que algunos proyectos importantes dan lugar con frecuencia a un nivel desproporcionadamente elevado de efectos adversos para el medio ambiente, la sociedad y los derechos humanos. En general, debe sugerirse que en lugar de ciertos proyectos de prestigio de gran escala, debería hacerse hincapié en proyectos en pequeña escala, ambiental y socialmente útiles, con miras a alentar un crecimiento económico sostenible y a largo plazo. A este respecto, deberá prestarse atención especial a la necesidad de asegurar la participación efectiva de la mujer y su debida función económica en el desarrollo y la realización de esos proyectos.

238. Deberá fortalecerse la cooperación entre el Banco Mundial y los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluida la participación de representantes del Banco Mundial en las reuniones de los órganos de derechos humanos que tengan que ver con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El Banco Mundial deberá considerar, junto con el FMI y la Comisión de Derechos Humanos, la posibilidad de organizar un seminario de expertos sobre la función de las instituciones financieras en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

2. Fondo Monetario Internacional

239. El Fondo Monetario Internacional debe procurar que se tengan debidamente en cuenta los problemas sociales pertinentes en el diseño y fases siguientes del proceso de ajuste estructural. Desde las primerísimas fases del proceso de ajuste deberán celebrarse consultas con los demás organismos de las Naciones Unidas que se ocupan de los problemas sociales, los ministerios nacionales pertinentes y los representantes de los ciudadanos para mitigar el aspecto social evitable y negativo del ajuste.

240. Los Policy Framework Papers (Documentos marco de política) representan, en muchos casos, los principales documentos de política de los países sometidos al proceso de ajuste. Por lo tanto, es necesario que se incluyan en esos documentos las preocupaciones relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

241. En el proceso de diseño y realización de las políticas de estabilización y ajuste apoyadas por el FMI deberá prestarse atención especial a las cuestiones relativas a la distribución del ingreso con miras a reducir las crecientes disparidades. Además, la evolución de las políticas fiscales de

los Estados debe propiciar la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El FMI debe asistir a cualesquiera conversaciones previstas para desarrollar sus políticas en ese sentido, y estimularlas.

242. La existencia de redes de seguridad social por países y de subsidios previstos en los distintos Estados debe considerarse como un componente importante de las actividades fiscales y de ajuste y debe evaluarse, entre otras cosas, respecto de las obligaciones actuales de los Estados en materia de derechos humanos. Esas redes de seguridad y esos subsidios deberán garantizarse durante los períodos y los niveles en que se satisfagan los derechos económicos, sociales y culturales a que tengan título, como mínimo, todos los ciudadanos. Los subsidios seguirán siendo uno de los medios más importantes de que disponen los gobiernos para facilitar en buena parte la realización de los derechos económicos, sociales o culturales de sus ciudadanos.

243. Debe fortalecerse la cooperación entre el FMI y los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, incluida la participación de representantes del FMI en las reuniones de los órganos de derechos humanos que se ocupan de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. El FMI debe considerar, junto con el Banco Mundial y la Comisión de Derechos Humanos, la posibilidad de organizar un seminario de expertos sobre la función de las instituciones financieras en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

E. Recomendaciones relativas a las organizaciones no gubernamentales

244. Debe alentarse a las organizaciones no gubernamentales internacionales a que aumenten sus contribuciones a los órganos de las Naciones Unidas que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales, en términos de información y análisis detallados de la medida en que se realizan los derechos económicos, sociales y culturales en diferentes circunstancias. Esos análisis deben permitir hacerse una idea de los diferentes problemas que supone la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y sus causas fundamentales.

245. Las organizaciones no gubernamentales nacionales y locales deben fortalecer su labor de concientización sobre la existencia de derechos económicos, sociales y culturales, en especial entre los grupos sociales de menores ingresos. Para ello podrían distribuirse y traducirse los instrumentos de derechos humanos pertinentes, acompañados de manuales sencillos en que se explicara el significado legal de esos textos y los métodos previstos para su cumplimiento.

246. Las organizaciones no gubernamentales nacionales y locales también deberán efectuar investigaciones sobre el terreno relativas a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, promover el uso de los recursos jurídicos disponibles y preparar observaciones críticas relativas a los informes de los Estados sobre la realización de esos derechos. Debe ampliarse su participación, incluyéndose esfuerzos para que el público en general sea más consciente de sus derechos económicos, sociales y culturales, y participe más activamente en el establecimiento de nuevas leyes o políticas que afecten la realización de esos derechos.

Notas

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

2/ Vladimir Kartashkin, "Economic, Social and Cultural Rights", en The International Dimensions of Human Rights, Karel Vasak y Philip Alston eds., vol. I, UNESCO, 1982, pág. 112.

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

4/ Ibid.

5/ Ibid., págs. 301, 307 y 308.

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

7/ Es evidente que la naturaleza y el alcance del cambio en Europa oriental no pueden considerarse en este informe. Sin embargo, parece obvio que estos cambios han retirado temporalmente a los derechos económicos, sociales y culturales del programa político en los países de esa parte del mundo.

8/ A. Cassese, op. cit., pág. 297.

9/ Oscar Schachter, "Human dignity as a normative concept", AJIL, vol. 77, N° 4 (comentario editorial).

10/ L. Henkin, op. cit., pág. 113.

11/ V. Kartashkin, op. cit., pág. 113.

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

13/ Ibid., págs. 352 y 353.

14/ E/CN.4/1987/17, anexo.

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

16/ Desarrollo humano: informe 1991, publicado para el PNUD por Tercer Mundo Editores de Bogotá, Colombia, págs. 18, 19, 62 y 63.

17/ E/CN.4/Sub.2/1991/17.

18/ Ibid., págs. 40 a 50.

19/ E/CN.4/1992/2, págs. 61 a 64, "Realización de los derechos económicos, sociales y culturales". La resolución decía, entre otras cosas, "Preocupada por las repercusiones negativas de los programas de ajuste estructural en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, ...2. Insta a las instituciones financieras internacionales, y en particular al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional, a que presten atención mayor a las repercusiones negativas de sus políticas y programas de ajuste estructural en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales".

20/ Graham Hancock, Lords of Poverty (1991), Mandarin, Londres, pág. 56.

21/ James Bovard, The World Bank vs. the World's Poor (1987), Cato Institute Policy Analysis N° 92, Wáshington, D.C.

22/ Toward Sustained Development in Sub-Saharan Africa (1984), Banco Mundial, Wáshington, D.C.

23/ Ibid., págs. 40 y 44.

24/ Comunicación escrita presentada por el Fondo Monetario Internacional, de 9 de septiembre de 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63), pág. 3.

25/ The IMF and the South, pág. 38.

26/ The IMF and the South, pág. 6.

27/ Jorge Schvarzer, "Opening up the economy, debt and crisis: the inescapable relationship", en The IMF and the South, 1991, editorial Zed, Londres, págs. 69 a 79.

28/ Azzam Mahjoub, ed., Adjustment or Delinking: The African Experience, 1990, Zed Books, Londres.

29/ Richard Sandbrook, "Economic crisis, structural adjustment and the State in Sub-Saharan Africa" en The IMF and the South, 1991, pág. 95.

30/ Comunicación escrita presentada por el Fondo Monetario Internacional el 9 de septiembre de 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63).

31/ Lords of Poverty, pág. 57.

32/ Comunicación escrita presentada por el Fondo Monetario Internacional el 9 de septiembre de 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63), pág. 4.

33/ UNICEF, (Ajuste con rostro humano: protección de los vulnerables y promoción del crecimiento), 1987, imprenta de la Universidad de Oxford.

34/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, págs. 27 a 29.

35/ Fondo Monetario Internacional, Ten Common Misconceptions about the IMF (1990), Wáshington, D.C.

36/ Comunicación escrita presentada por el Fondo Monetario Internacional, 9 de septiembre de 1991 (E/CN.4/Sub.2/1991/63).

37/ Véase, por ejemplo: Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment (1989, Joan M. Nelson y otros), Transaction Books, Oxford.

38/ Observación general N° 2 (1990), "Medidas internacionales de asistencia técnica", (artículo 22 del Pacto), E/1990/23, págs. 92 a 95.

39/ Observación general N° 4 (1991), "El derecho a una vivienda adecuada" (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), párr. 11.

40/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, del PNUD, págs. 60 y 61.

41/ Ibid., págs. 63 y 65.

42/ The IMF and the South, pág. 17.

43/ Políticas Habitacionales y Ajustes de las Economías en los 80s, junio de 1981, Ana Sugranyes y Luis E. Camacho, editores, publicado por el CSUCA, el IDESAC y la SIAP, Guatemala.

44/ "Principales resultados de las actividades de investigación del sistema sobre las cuestiones nuevas, políticas y tendencias económicas y sociales mundiales de importancia", Informe del Secretario General (E/1990/81), 14 de junio de 1990, pág. 18.

45/ NRC Handelsblad, 16 de diciembre de 1991, pág. 11.

46/ Susan George, The Debt Boomerang: How Third World Debt Harms Us All (1991), TNI, Amsterdam.

47/ Ken Silverstein, "Cholera and Austerity" en Z Magazine (septiembre de 1991), págs. 52 a 56.

48/ The Poverty of Nations: A Guide to the Debt Crisis from Argentina to Zaire (1991), Elmar Altvater, Kurt Hubner, Jochen Lorentzen y Raúl Rojas, eds., Zed Books Ltd., Londres.

49/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991 del PNUD, pág. 10.

50/ Third World Economics, 1° a 15 de agosto de 1991, págs. 9 y 10.

51/ EURODAD, Target '92, diciembre de 1991, pág. 16.

52/ Resolución 1992/9 de la Comisión de Derechos Humanos:
"Consecuencias de las políticas de ajuste económico originadas por la deuda externa en el goce efectivo de los derechos humanos, especialmente en la aplicación de la Declaración sobre el derecho al desarrollo" aprobada por 43 votos contra 2 y 7 abstenciones.

- 53/ Ibid.
- 54/ EURODAD, Target '92, diciembre de 1991, pág. 16.
- 55/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991 del Banco Mundial, pág. 11.
- 56/ Informe anual del FMI de 1990, pág. 49.
- 57/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, págs. 62 a 65.
- 58/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, cuadro 30: "Distribución del ingreso y estimaciones del PIB según el PCI, Washington, D.C., págs. 286 y 287.
- 59/ The IMF and the South, pág. 6.
- 60/ Ibid., pág. 14.
- 61/ Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales), Informe sobre la situación social en el mundo, 1989 (1989), Nueva York, pág. 33, y Naciones Unidas, Debt: A Crisis for Development, marzo de 1990, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, Nueva York, pág. 2.
- 62/ A/45/380, pág. 11.
- 63/ Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, AID Highlights, invierno de 1987, Washington, D.C.
- 64/ Ghai y Hewitt de Alcántara The IMF and the South, pág. 39.
- 65/ Hans Blomkvist, "Housing and the State in the third world: misperceptions and non-perceptions in the international debate", en Scandinavian Housing and Planning Research, vol. 6, 1989, págs. 129 a 141.
- 66/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 24.
- 67/ Ibid., pág. 117.
- 68/ Hans Blomkvist, loc. cit., pág. 135.
- 69/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 67.
- 70/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 1992, pág. 24.
- 71/ Amarta Sen, "Individual freedom as a social commitment", en New York Review of Books, 14 de junio de 1990, vol. XXXVII, N° 10, pág. 53.
- 72/ Graham Hancock, Lords of Poverty, 1991, Mandarin, Londres, págs. 128 y 129.

- 73/ Fondo Monetario Internacional (Robinson, Byeon, Teja y Tseng), Thailand: Adjusting to Success, Current Policy Issues, Serie de Estudios N° 85, agosto de 1991, Wáshington, D.C., pág. 6.
- 74/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 22.
- 75/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 1992, Oxford University Press, pág. 34.
- 76/ Dharam Ghai (ed.), IMF and the South, 1991, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (publicado por Zed Books, Londres, pág. 5).
- 77/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, pág. 10.
- 78/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 151.
- 79/ Ibid., págs. 157 y 159.
- 80/ Jorge Hardoy y David Satterthwaite, Squatter Citizen: Life in the Urban Third World, 1989, Earthscan, Londres, pág. 151.
- 81/ Fondo Monetario Internacional, Ten Common Misconceptions About the IMF, 1990, pág. 3.
- 82/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 132.
- 83/ UNICEF, Estado Mundial de la Infancia 1992, Oxford University Press, Oxford, pág. 41.
- 84/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1987 y Banco Mundial, Informe Anual 1991.
- 85/ Véase, por ejemplo: Funding Ecological and Social Destruction: The World Bank and International Monetary Fund, publicado por el Bank Information Centre, 1989.
- 86/ Véase Banking on Poverty: The Global Impact of the IMF & World Bank (Jill Torrie, ed.), Between The Lines Press, 1983; Graham Hancock, Lords of Poverty, Mandarin, 1989.
- 87/ "Coping with involuntary resettlement", en The Urban Edge: Issues and Innovations, vol. 13, N° 2, marzo de 1989, pág. 2.
- 88/ Véase Miloon Kothari y Scott Leckie, "UN Condemns Forced Evictions", en Third World Resurgence, N° 17, enero de 1992, págs. 43 y 45; y Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Evaluation of Relocation Experience, 1991, Nairobi.
- 89/ The Twelfth Annual Review of Project Performance Results, 1987, Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, Wáshington D.C., párrs. 1.16, 1.19 y 2.13.

- 90/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 5.
- 91/ Idem., págs. 39 a 41.
- 92/ Dharam Ghai y Cynthia Hewitt de Alcántara, "The crisis of the 1980s in Africa, Latin America and the Caribbean: an overview", en The IMF and the South, 1991, pág. 37.
- 93/ Human Rights Quarterly, vol. 9, N° 2, mayo de 1987, págs. 122 a 135.
- 94/ Véase Banco Mundial, "Operational Directive 4.01: Environmental Assessment", octubre de 1991; y Banco Mundial, Environmental Assessment Sourcebook, 1991, Wáshington, D.C.
- 95/ Idem., Hardoy y Satterthwaite, págs. 172 a 177.
- 96/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, pág. 26.
- 97/ Idem.
- 98/ Banco Mundial, Poverty Handbook (borrador de trabajo), octubre de 1991, págs. 2 a 22.
- 99/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, pág. 81.
- 100/ Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Human Right's Quarterly, vol. 9, N° 2, mayo de 1987, págs. 122 a 135. Véase también La Revista N° 37, 1986.
- 101/ UNICEF, The State of the World's Children 1992, Oxford University Press, Oxford, págs. 82 y 83 (Economic indicators).
- 102/ Principios de Limburgo, párr. 25.
- 103/ E/CN.4/Sub.2/1989/19, párrs. 77 a 93.
- 104/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 207 a 228.
- 105/ El Banco Mundial está compuesto por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF) y la Corporación Financiera Internacional (CFI).
- 106/ Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992, "Desarrollo y medio ambiente", pág. 32.
- 107/ "Assistance strategies to reduce poverty", Memorandum by the President of the World Bank to the Executive Directors. Wáshington D.C., 1990, págs. 1 a 3.
- 108/ Ibid.

- 109/ Ibid.
- 110/ Ibid.
- 111/ Ibid.
- 112/ The World Bank Operational Manual. Operational Directive 4.15, diciembre de 1991, párr. 25.
- 113/ Véase el documento citado en la nota 4.
- 114/ E/CN.4/Sub.2/1991/17, párrs. 124 a 127.
- 115/ "IMF and UN Agencies seek to enhance cooperation among institutions", IMF Survey, 12 de noviembre de 1990, pág. 341.
- 116/ Ibid.
- 117/ Ibid.
- 118/ Ibid.
- 119/ Ibid.
- 120/ Joseph Gold. "Conditionality", IMF Pamphlet Series, N° 31, Washington D.C., 1979.
- 121/ Ibid.
- 122/ Ibid. Véase asimismo el Informe Anual de 1990 del FMI, pág. 41.
- 123/ Tanzi Vito, "Fiscal policy, growth and the design of stabilization programmes" in Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries, Mario L. Bleyer and Ke-young Chu eds., Fondo Monetario Internacional, 1989, pág. 25.
- 124/ Estos elementos se encuentran en varios documentos de trabajo recientes elaborados en el FMI. Durante sus visitas a la sede del FMI el Relator Especial tuvo oportunidad de consultar alguno de estos documentos y de analizar los asuntos tratados en ellos con varios funcionarios del FMI.
- 125/ Alocución del Sr. Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional a la 78a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 10 de junio de 1991.
- 126/ "Un estudio del FMI examina el costo que representan los gastos militares", estudio del FMI, 24 de junio de 1991, págs. 193 y 203 a 205. El artículo sintetiza las conclusiones de un documento de trabajo preparado por Daniel P. Hewitt, del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.
- 127/ Ibid., pág. 205.

128/ Para un examen detallado de estas cuestiones, véase Ibrahim F. I. Shihata, The World Bank in a Changing World, Selected essays, recopilado y publicado por Franziska Tschofen y Antonio R. Para, Martinus Nijhoff Publishers, 1991.

129/ Véase Philip Alston, "Revitalising United Nations Work on Human Rights and Development", in Melbourne University Law Review, vol. 18, diciembre de 1991, pág. 246.

130/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, págs. 143 y 144.

131/ "Rethinking Local Government: Views from the Third World", Environment and Urbanization, vol. 3, N° 1, abril de 1991, pág. 3.

132/ Desarrollo humano: informe de 1991, págs. 143 y ss.

133/ Graham Hancock, Lords of Poverty, 1991, Mandarin, Londres, pág. 125.

134/ Departamento de Evaluación de Operaciones, Rural Development: World Bank Experience, 1965-1986, 1988, Banco Mundial, Washington, D.C., págs. 33 y 34.

135/ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991, pág. 99, "La participación mejora la eficiencia de los proyectos y beneficia a los pobres".

136/ PNUD, Desarrollo humano: informe 1991, págs. 165 y 166.

137/ E/CN.4/Sub.2/1991/WP.3.

138/ The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment (1991), Dharam Ghai (ed.), Zed Press, pág. 21.

139/ Véase, por ejemplo: Akilagpa Sawyerr, "The Politics of Adjustment Policies", (1988), Comisión Económica para Africa, Addis Abeba (ECA/ICHD/88/29).

140/ Stavenhagen, Rodolfo, The Ethnic Question: Conflicts, Development and Human Rights, ediciones de la Universidad de las Naciones Unidas, 1990, pág. 72.

141/ Naciones Unidas, El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, 1989, Campaña Mundial pro Derechos Humanos, Serie de estudios, N° 1, Nueva York, pág. 30.

142/ Observación general N° 4, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1991, párr. 8 g).
