Naciones Unidas E/2017/70

Consejo Económico y Social

Distr. general
16 de mayo de 2017
Español
Original: inglés

Período de sesiones de 2017
28 de julio de 2016 a 27 de julio de 2017
Tema 19 f) del programa
Cuestiones sociales y de derechos humanos: derechos humanos

Derechos económicos, sociales y culturales

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

Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General, se centra en la obligación de los Estados de utilizar el "máximo de los recursos de que dispongan" para efectivos de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Con el informe se pretende aclarar qué deben hacer los Estados para que se considere satisfecha sus obligación de utilizar el máximo los recursos de que disponen para hacer efectivos los derechos humanos, como aumentar los ingresos disponibles y realizar una asignación eficiente y adecuada de los recursos.

GE.17-07845 (S) 310517 010617

1707845

Se ruega reciclar

Índice

		Página
I.	Introducción	3
II.	Consecuencias de los derechos económicos, sociales y culturales en cuanto a los recursos	3
III.	Significado de la expresión “máximo de los recursos disponibles”	5
IV.	Obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con respecto a la utilización del máximo de los recursos disponibles	7
	A. La realización progresiva, la no regresión y el máximo de los recursos disponibles	7
	B. La no discriminación, la igualdad y el máximo de los recursos disponibles	8
	C. Niveles esenciales mínimos y máximos recursos disponibles	9
V.	Utilizar el máximo de los recursos de que se disponga de conformidad con los principios de derechos humanos	9
	A. La asignación de recursos: preparación de presupuestos transparentes en los que se dé prioridad a los derechos humanos	9
	B. El aumento de la eficiencia y el aumento de los recursos disponibles: la lucha contra la corrupción	11
	C. Aumentar los ingresos mediante la recaudación de impuestos	11
	D. La cooperación internacional puede ayudar a los Estados a aumentar los ingresos	13
VI.	Supervisión y rendición de cuentas	14
VII.	Conclusiones	15

I. Introducción

1. Según lo establecido en el artículo 2 1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados partes se comprometen a adoptar medidas, tanto individualmente como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente en las esferas económica y técnica, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, incluida en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en el Pacto.

2. El presente informe, que se presenta de conformidad con la resolución 48/141 de la Asamblea General, se centra en la obligación de los Estados de utilizar el "máximo de los recursos de que dispongan" para hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en el Pacto[1]. En los dos últimos decenios, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los titulares de mandatos de procedimientos especiales, estudiosos y organizaciones de la sociedad civil han analizado el significado de la expresión "el máximo de los recursos disponibles" y sus consecuencias para los Estados partes. El informe se basa en esos trabajos y en los intentos por arrojar más luz sobre el significado de la expresión "máximo de los recursos disponibles" y cómo se puede aplicar a la hora de promover y supervisar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

3. En el informe se señalan algunos de los principales retos e ideas erróneas acerca de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular en lo que respecta a las alegaciones de que el ejercicio de los derechos económicos y sociales requiere más recursos que el de otros derechos. Se ofrece un panorama general de las interpretaciones actuales de lo que constituye una utilización apropiada del máximo de los recursos disponibles y se hace una recapitulación de la naturaleza de las obligaciones generales de los Estados con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales y su relación con los recursos. Por último, se describe la forma en que los Estados pueden lograr el máximo volumen de recursos posible de conformidad con las normas y principios de derechos humanos y cómo se pueden supervisar esas medidas para facilitar la rendición de cuentas.

II. Consecuencias de los derechos económicos, sociales y culturales en cuanto a los recursos

4. A pesar de que en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993 se reafirmó la igualdad de todos los derechos humanos —los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, así como el derecho al desarrollo[2]— y de que cada vez se hacen esfuerzos más intensos para prestar más atención a la promoción y protección de los derechos económicos, sociales y culturales, la efectividad de esos derechos sigue presentando deficiencias importantes.

5. En el plano internacional, en los dos últimos decenios se ha producido un aumento del número de resoluciones relacionadas con los derechos económicos, sociales y culturales y de la creación por el Consejo de Derechos Humanos y su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, de nuevos mandatos de procedimientos especiales encargados de abordar los derechos económicos, sociales y culturales. También se ha ido estableciendo un creciente acervo de jurisprudencia sobre los derechos económicos, sociales y culturales en los tribunales nacionales[3]. Además, el Protocolo Facultativo del Pacto, aprobado el 10 de

[1] El presente informe complementa el informe del Alto Comisionado sobre la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales en la legislación internacional de derechos humanos (E/2007/82).

[2] Véase la Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23), párr. 5.

[3] Christine Chinkin, "The protection of economic, social and cultural rights post-conflict" (n.d.). Puede consultarse en http://www2.ohchr.org/english/issues/women/docs/Paper_Protection_ESCR.pdf.

diciembre de 2008 y que entró en vigor el 5 de mayo de 2013, ha sido ratificado por 22 Estados. El Protocolo Facultativo representa un hito tras años de esfuerzo por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los Estados que apoyan la igualdad y el reconocimiento de todos los derechos. También en es cada vez frecuente el reconocimiento de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano regional, por los mecanismos regionales de derechos humanos, así como en el plano nacional, como lo demuestra el creciente número de países que han garantizado la protección constitucional de esos derechos[4].

6. Sin embargo, a pesar de los progresos en cuanto al reconocimiento más amplio de los derechos económicos, sociales y culturales[5], con frecuencia no se han incorporado en un marco legislativo. Las instituciones nacionales de derechos humanos y otros mecanismos nacionales de rendición de cuentas deben prestar más atención a esos derechos[6]. En el plano internacional, un estudio de las recomendaciones formuladas con ocasión del examen periódico universal encontró que tan solo el 17% de todas las recomendaciones se centraban en los derechos económicos, sociales y culturales, en comparación con el 37% que lo hacían en los derechos civiles y políticos[7].

7. Uno de los principales problemas es la concepción errónea de que los derechos económicos, sociales y culturales dependen en gran medida de la disponibilidad de recursos y tienen, por tanto, el carácter de una aspiración. Muchos comentaristas afirman que la expresión “el máximo de los recursos disponibles” debilita el Pacto al dar a los Estados una excusa para el incumplimiento[8].

8. Sin embargo, los derechos económicos, sociales y culturales no muestran una dependencia de los recursos más acusada que los demás derechos. Mientras que, por ejemplo, la realización del derecho a la educación puede requerir la construcción de escuelas, la contratación de maestros bien pagados y capacitados y el suministro de material didáctico, muchos aspectos de la realización de los derechos civiles y políticos también tienen repercusiones en materia de recursos. El derecho a un juicio imparcial, por ejemplo, conlleva la formación de magistrados, la facilitación de asistencia letrada y el pago de los gastos de los tribunales, todo lo cual requiere recursos. De hecho, los Estados se han defendido con frecuencia de no haber hecho efectivos los derechos humanos alegando no disponer de recursos suficientes[9].

9. La necesidad de evaluar adecuadamente los argumentos de los Estados de que carecen de recursos suficientes para hacer efectivos los derechos económicos y sociales ha aumentado en los últimos años con el paso de la teoría económica Keynesiana a la neoclásica y la consiguiente reducción del espacio fiscal a causa de la reducción de los impuestos[10].

10. Todo ello se ha visto agravado por la reciente crisis financiera que comenzó en 2008. Como resultado de la crisis y la amenaza que representaba para las economías nacionales el posible colapso de instituciones financieras de importancia sistémica, los Estados han gastado enormes sumas de dinero en rescatar a esas instituciones[11]. Después de esos rescates, y los grandes déficits presupuestarios que conllevaron, muchos Estados

[4] Véase Malcolm Langford, ed., *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2008).

[5] Véase A/HRC/32/31.

[6] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Los derechos económicos, sociales y culturales: Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos* (2005). Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Publications/training12en.pdf.

[7] Centro por los Derechos Económicos y Sociales, “The universal periodic review: a skewed agenda?” (junio de 2016), pág. 2.

[8] Henry Steiner y Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*, 2ª ed. (Oxford, Oxford University Press, 2000), pág. 275.

[9] Véase, por ejemplo, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20521&LangID=E.

[10] Emmanuel Reynaud “The Right to social security – current challenges in international perspective” en *Social Security as a Human Right: Drafting a General Comment on Article 9 ICESCR – Some Challenges*, Riedal, Eibe H., ed. (Berlin/Heidelberg, Springer-Verlag, 2007), págs. 1 a 17.

[11] Véase E/2013/82, párr. 2.

aplicaron medidas de austeridad que entrañaron una reducción de los gastos destinados a los derechos sociales y económicos[12]. Las organizaciones de la sociedad civil señalaron que, aunque se desembolsaron billones de dólares para rescatar al sector bancario, solo hubo una mínima respuesta a la crisis desde el punto de vista de la protección social[13].

11. Los Estados también han mencionado otras presiones relacionadas con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales. Ya en 1996, el Comité Europeo de Derechos Sociales observó que en casi todos los informes recibidos se hacía referencia a problemas para hacer efectivos esos derechos, como los cambios demográficos, la evolución de las estructuras de empleo y el consiguiente aumento del costo de la asistencia social[14]. Muchos consideran que el envejecimiento de la población pone más presión fiscal sobre las pensiones y los programas de atención de la salud, y está previsto que la proporción de la población mundial mayor de 65 años aumente en un factor de 2,6 veces entre 2015 y 2050, pasando de 608 millones a casi 1.600 millones de personas[15]. Al mismo tiempo, el aumento a nivel mundial de la proporción de personas en edad de trabajar (de 25 a 64 años) está llegando a su fin y se espera que, con la excepción de África, se mantenga constante o disminuya.

III. Significado de la expresión “máximo de los recursos disponibles”

12. La obligación de los Estados de utilizar el máximo de los recursos de que dispongan debe entenderse dentro de un marco más amplio de cómo los Estados movilizan los recursos, tanto a nivel nacional como mediante la cooperación internacional, con miras a ampliar sus recursos disponibles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, utilizando todos los instrumentos macroeconómicos a su disposición[16]. De hecho, los recursos no son fijos y deben tenerse en cuenta todos los instrumentos de política que determinan el volumen de recursos de que dispone un Estado para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, incluidas la política monetaria, la política del sector financiero y la financiación de la deuda[17]. Los Estados deben movilizar sus recursos aplicando la máxima diligencia[18].

13. Además de aumentar los ingresos, los gastos de los gobiernos y la asignación de los recursos deben ser eficientes, adecuados y orientados hacia la realización de los derechos humanos[19]. La incapacidad de frenar la corrupción puede considerarse como un fracaso del Estado para cumplir con sus obligaciones[20].

14. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Comité de los Derechos del Niño, entre otros, han estudiado el significado de la expresión “el máximo de los recursos disponibles”. En su observación general núm. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que el propósito de la frase es referirse tanto a los recursos existentes dentro de un Estado como a los que la comunidad internacional pone a su disposición mediante la cooperación y la asistencia internacionales (párr. 13). A la hora de evaluar la

[12] *Ibid.*

[13] Centro por los Derechos Económicos y Sociales, “Human rights and the global economic crisis: consequences, causes and responses” (2009), pág. 2. Puede consultarse en www.cesr.org/sites/default/files/CESR-Human_Rights_and_the_Global_Economic_Crisis.pdf.

[14] Consejo de Europa, Comité Europeo de Derechos Sociales, Conclusiones XIII-4, 1996, pág. 34.

[15] Véase E/CN.9/2017/2, párr. 19.

[16] Radhika Balakrishnan y otros, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report* (Center for Women’s Global Leadership, 2011). Puede consultarse en www.cwgl.rutgers.edu/docman/economic-and-social-rights-publications/362-maximumavailableresources-pdf/file.

[17] *Ibid*., pág. 2.

[18] Magdalena Sepúlveda, *The Nature of the Obligations under the International Covenant on Economic Social and Cultural Rights*, School of Human Rights Research Series, núm. 18 (Cambridge, Reino Unido, Intersentia, 2003).

[19] Véase E/CN.4/1987/17, anexo.

[20] Magdalena Sepulveda, *The Nature of Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (2003).

afirmación de un Estado parte de que carece de recursos suficientes, el Comité tiene en cuenta, entre otras cosas, el nivel de desarrollo del país; su situación económica en ese momento, en particular si está atravesando un período de recesión económica; y si ha solicitado cooperación y asistencia o ha rechazado, sin motivos suficientes, el ofrecimiento de recursos de la comunidad internacional para aplicar las disposiciones del Pacto[21].

15. En su observación general núm. 5 (2003), sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Comité de los Derechos del Niño pone de relieve la importancia de los presupuestos nacionales al examinar los recursos dedicados a hacer efectivos los derechos del niño (párr. 51). Esa cuestión se estudió más a fondo en 2007 durante el día de debate general sobre el tema "Recursos para los derechos del niño – responsabilidad de los Estados", cuando se analizaron las inversiones destinadas a hacer realidad los derechos económicos, sociales y culturales del niño y la cooperación internacional. El Comité amplió la interpretación de la expresión "el máximo de los recursos de que dispongan" (artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño) de manera que incluyera los recursos humanos, técnicos y de organización. También puso de relieve los factores que podrían afectar la disponibilidad de recursos, como la eficacia y la solidez del sistema tributario, en particular la existencia de una política tributaria progresiva.

16. Los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos han adoptado diferentes criterios para examinar el cumplimiento por los Estados partes de las obligaciones contraídas en virtud de los respectivos tratados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en la importancia de luchar contra la corrupción y sus efectos en la disponibilidad de recursos y, por consiguiente, en la realización de los derechos humanos[22]. También llegó a la conclusión de que, al no utilizar plenamente los recursos asignados a los gastos sociales, los Estados estaban incumpliendo su obligación de utilizar el máximo de los recursos de que disponían[23]. El Comité también comparó los niveles de gasto en los derechos económicos y sociales de los países que se encontraban en una etapa de desarrollo similar para juzgar el cumplimiento de su obligación de utilizar el máximo de los recursos de que disponían[24].

17. Tanto el Comité de los Derechos del Niño como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales compararon los recursos financieros destinados por los Estados a los derechos económicos, sociales y culturales con los gastos no relacionados con esos derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales consideró como un indicador de incumplimiento la asignación de un volumen de fondos significativamente mayor a esferas no relacionadas con la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y la alimentación. Los órganos creados en virtud de ambos tratados expresaron, por ejemplo, su preocupación por el hecho de que gasto militar y de defensa fuese considerablemente superior a los gastos en salud, educación y bienestar social[25].

18. Varios titulares de mandatos de procedimientos especiales también han abordado la cuestión del sentido de la expresión "el máximo de los recursos disponibles" en el contexto de la recaudación de impuestos. El Experto independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y de las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales exhortó a los Estados a que intensificaran sus esfuerzos para luchar contra la evasión y la elusión de impuestos y, en particular, para mejorar la recaudación de las deudas tributarias pendientes[26]. El Relator Especial sobre el derecho a la educación hizo hincapié en la importancia de las políticas tributarias en la obtención de ingresos y en que los Estados utilizasen el máximo de los recursos de que dispusieran para la realización de

[21] Véase E/C.12/2007/1, párr. 10.
[22] Véanse, por ejemplo, E/C.12/1999/11–E/2000/22 y Corr.1, párrs. 381 y 394; y E/C.12/1/Add.83, párr. 11.
[23] Véase E/1996/22–E/C.12/1995/18, párr. 181.
[24] Véase, por ejemplo, E/1997/22–E/C.12/1996/6, párr. 228.
[25] Véanse por ejemplo, CRC/C/SDN/CO/3-4, párr. 17; y E/C.12/COD/CO/4, párr. 16.
[26] Véase, por ejemplo, A/HRC/25/50/Add.1, párr. 92 e).

los derechos humanos[27]. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación destacó la función esencial que podrían desempeñar los impuestos en el cumplimiento de la obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles[28].

19. En un informe sobre el enfoque de la recuperación de la crisis económica mundial basado en los derechos humanos, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos destacó la importancia de la tributación progresiva en el aumento de los recursos disponibles para la recuperación y la aplicación de políticas de protección social[29]. En otro informe, la Relatora Especial presentó la política fiscal —en particular las políticas tributarias— como un factor determinante de los derechos humanos y señaló que la eficacia de la recaudación de impuestos podría ser la forma más sencilla de proporcionar los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos[30]. En particular, indicó la forma en que los Estados podrían fortalecer la recaudación de ingresos para hacer efectivos esos derechos, en particular mediante la ampliación de la base impositiva y la mejora de la eficiencia de la recaudación de impuestos, la lucha contra los abusos fiscales y la ampliación de las contribuciones del sector financiero[31]. Analizó la manera en que los principios de igualdad y no discriminación podrían servir de base a las políticas tributarias, y destacó el importante papel de la tributación en la determinación y el ajuste de los niveles de desigualdad en la sociedad y en la financiación de los servicios básicos, la protección social y las medidas de reducción de la pobreza[32].

IV. Obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con respecto a la utilización del máximo de los recursos disponibles

A. La realización progresiva, la no regresión y el máximo de los recursos disponibles

20. Reconociendo que los derechos económicos, sociales y culturales no pueden hacerse plenamente efectivos en un período de tiempo breve, la obligación de hacerlos efectivos de manera progresiva exige a los Estados "proceder lo más expedita y eficazmente posible" hacia su plena realización[33]. Ello no significa que los Estados puedan retrasar la aplicación de los derechos reconocidos en el Pacto, sino más bien que la falta de recursos no puede justificar la inacción o el aplazamiento indefinido de las medidas para la realización de esos derechos.

21. En las constituciones de varios Estados se aborda la cuestión de la realización progresiva de los derechos exigiendo la asignación de un volumen de ingresos cada vez mayor a un bien público concreto, como pueden ser la salud y la educación[34]. En abril de 2001, los Estados miembros de la Unión Africana se comprometieron a asignar al menos el 15% de sus presupuestos anuales a mejorar el sector de la salud[35], y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha instado a los Estados partes a que

[27] Véase E/C.12/1998/18.
[28] Véase A/HRC/13/33/Add.6, párr. 36.
[29] Véase A/HRC/17/34, párrs. 51, 80 y 81.
[30] Véase A/HRC/26/28, párr. 42.
[31] *Ibid*., párrs. 55 a 62 y 68 a 69.
[32] *Ibid*., párrs. 3 y 12 a 17.
[33] Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 9.
[34] En las disposiciones transitorias de la Constitución del Ecuador de 2008 se prevé un aumento anual de la financiación del sistema nacional de salud de no menos del 0,5% del producto interno bruto hasta que represente al menos el 4% del producto interno bruto (párr. 22).
[35] Véase www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/.

aumenten progresivamente sus asignaciones presupuestarias al sector de la salud para alcanzar la meta fijada en la Declaración de Abuja[36].

22. Al examinar el cumplimiento por los Estados de la realización progresiva de los derechos, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se ha centrado a menudo en sus niveles de gasto. El Comité Ha expresado su preocupación por la reducción del gasto en bienes económicos y sociales fundamentales, como la seguridad social, la educación y la salud, debida a la disminución de la asignación presupuestaria o a la incapacidad de mantenerse a la par con el aumento de los costos[37].

23. El deber de los Estados de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales implica evitar la imposición de medidas regresivas que puedan ralentizar o poner en peligro la realización de los derechos garantizados por el Pacto, a menos que dichas medidas puedan justificarse con arreglo a determinados criterios estrictos. Una medida se considera regresiva cunado, directa o indirectamente, supone un retroceso en el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto.

24. Para justificar una medida regresiva, un Estado ha de demostrar que solo la adoptó tras examinar detenidamente todas las posibles opciones y alternativas disponibles, y evaluar sus efectos probables y su necesidad en relación con el máximo de los recursos de que disponía. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 3 (1990), afirma que todas las medidas de carácter deliberadamente regresivo requieren la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente en referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga (párr. 9).

25. El principio de no regresión implica que no debería haber ninguna reducción injustificada del gasto público destinado a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en ausencia de unas medidas compensatorias adecuadas encaminadas a proteger a las personas que pudieran verse afectadas por la reducción del presupuesto. Los titulares de mandatos de procedimientos especiales han expresado preocupación cuando los países han congelado los niveles de gasto durante períodos prolongados de tiempo, aduciendo que tales medidas son de naturaleza regresiva[38].

B. La no discriminación, la igualdad y el máximo de los recursos disponibles

26. Además de hacer efectivos progresivamente los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados deben tomar medidas inmediatas, independientemente de los recursos de que dispongan, para eliminar la discriminación en la legislación y en la práctica, en particular por motivos de sexo, raza, origen étnico o religión. Eso significa que todas las disposiciones discriminatorias existentes en las leyes o en las políticas y todas las prácticas discriminatorias que hagan diferencias entre distintos grupos deben eliminarse de inmediato. El Comité ha instado a los Estados partes a que adopten de forma inmediata las medidas necesarias para prevenir, reducir y eliminar las condiciones y actitudes que generan o perpetúan la discriminación sustantiva o *de facto*[39]. También ha puesto de relieve que las políticas y la legislación no deben ir destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás[40] y que, incluso en tiempos de limitación de recursos, los Estados deben velar por que los miembros más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad estén protegidos[41].

[36] Véase E/C.12/UGA/CO/1, párr. 32; véase también E/C.12/GAB/CO/1, párr. 28.

[37] Véanse, por ejemplo, E/C.12/1/Add.74, párr. 14; E/C.12/1/Add.47, párr. 17; y E/C.12/1/Add.65, párr. 17.

[38] Véase http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21006.

[39] Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 20 (2009), relativa a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, párr. 8.

[40] *Ibid.*, observación general núm. 4 (1991), sobre el derecho a una vivienda adecuada, párr. 11.

[41] *Ibid*., observación general núm. 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 12.

C. Niveles esenciales mínimos y máximos recursos disponibles

27. Los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen una obligación inmediata de satisfacer los niveles mínimos esenciales de efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales[42].

28. Si un Estado manifiesta su incapacidad para cumplir esa obligación debido a la falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha hecho todo lo posible por utilizar todos los recursos a su disposición[43]. Además, incluso si es evidente que un Estado no tiene a su disposición recursos suficientes, el Gobierno aún debe introducir programas específicos para ayudar a los más necesitados a fin de que sus limitados recursos se utilicen de forma eficiente y eficaz para la realización de los derechos humanos[44].

29. La obligación de "hacer todo lo posible" por asegurar la satisfacción de un nivel mínimo de todos los derechos implica asignar una mayor prioridad a los recursos que al deber de alcanzar el máximo de efectividad de los derechos[45]. Los órganos de los tratados han instado a los Estados a que demuestren ese orden de prioridades recomendándoles que blinden o protejan sus presupuestos destinados a los bienes sociales, especial para quienes viven en situaciones vulnerables, incluso en tiempos de crisis económica o cuando azotan desastres naturales[46]. Eso incluye la asignación de recursos para asegurar un nivel mínimo de protección social para todos, que es particularmente pertinente y necesario en situaciones de crisis económica.

V. Utilizar el máximo de los recursos de que se disponga de conformidad con los principios de derechos humanos

30. Para que pueda que los Estados utilizan plenamente el máximo de los recursos de que disponen, deben asignar y utilizar esos recursos de manera eficiente y eficaz y hacer todo lo posible por aumentar los ingresos necesarios para la realización de los derechos humanos. Para ello, en las opciones de política debe reflejarse la primacía del derecho de los derechos humanos y darse prioridad a la efectividad de todos ellos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, así como respetarse los principios básicos de no discriminación, transparencia, participación y rendición de cuentas.

A. La asignación de recursos: preparación de presupuestos transparentes en los que se dé prioridad a los derechos humanos

31. Los presupuestos de los Estados reflejan sus prioridades en la asignación de recursos. Si bien en el derecho internacional de los derechos humanos no se especifica una cifra o porcentaje exacto del presupuesto nacional que deben destinarse a un sector determinado —como la educación o la salud— sí se establecen ciertos principios y normas que los gobiernos deben tener en cuenta al preparar sus presupuestos.

32. Los Estados deben respetar la indivisibilidad de los derechos humanos y adoptar un enfoque amplio y coherente de la realización de todos ellos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Los gobiernos podrían centrarse en esferas que pueden tener efectos múltiples en una serie de derechos. Por ejemplo, la inversión en la educación como un derecho habilitante serviría de catalizador para la realización de muchos otros, como los derechos a la alimentación y a la salud y los derechos de los niños y las mujeres. El efecto sería aún mayor si fuese acompañada de mejoras en la infraestructura o la creación de empleo que ayudasen a los niños a incorporarse a la escuela y permanecer en ella.

[42] *Ibid*., párr. 10.
[43] *Ibid*.
[44] Véase E/C.12/2007/1, párr. 4.
[45] Rory O'Connell y otros, *Applying an International Human Rights Framework to State Budget Allocations: Rights and Resources* (Londres, Routledge, 2014), pág. 82.
[46] Véanse CRC/C/CMR/CO/2, párr. 18 c); y CRC/C/SYC/CO/2-4, párr. 19 d).

33. Los Estados también deben promover la transparencia y la rendición de cuentas. La facilitación del acceso a la información sobre todos los aspectos del presupuesto, por ejemplo en relación con el gasto militar, contribuiría a garantizarlas y ayudaría a detectar problemas en la administración y la asignación de los recursos financieros, incluidos los bloqueos o el uso indebido[47]. También ayudaría a asegurar que los recursos se utilicen de manera eficiente en consonancia con los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[48] y contribuiría a que los gobiernos rindieran cuentas sobre la manera en que recaudan y utilizan su presupuesto público.

34. Los Estados también están obligados a facilitar la supervisión del presupuesto público por parte de la sociedad civil. Los documentos presupuestarios fundamentales deberían hacerse públicos en el momento oportuno durante el ciclo presupuestario anual y los sistemas financieros deberían diseñarse de manera que se muestren de manera clara y transparente las partidas presupuestarias destinadas a los diferentes derechos humanos y a los grupos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

35. Los presupuestos deben reflejar también la primacía del derecho de los de derechos humanos y velar por que se dé prioridad al disfrute de todos ellos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. El acceso abierto a la información presupuestaria facilitaría la comparación de los niveles de gastos en los derechos económicos y sociales y otros bienes y servicios no relacionados con ellos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en particular, ha expresado su preocupación por el continuo descenso, durante el decenio anterior, de los recursos asignados a los sectores sociales, especialmente la salud y la protección social, mientras que las consignaciones presupuestarias destinadas a la defensa y la seguridad pública han aumentado considerablemente[49]. Es interesante señalar que diez años después de la aprobación en 2001 de la Declaración de Abuja, en la que los países africanos se comprometieron a asignar al menos el 15% de sus presupuestos anuales a mejorar el sector de la salud en sus respectivos países, solo uno de ellos había alcanzado ese objetivo, mientras que 11 países han reducido en realidad el gasto en salud[50].

36. Los Estados deben garantizar la plena participación en la adopción de decisiones sobre la formulación, ejecución y evaluación de los presupuestos como medio de aumentar la imparcialidad de las decisiones relativas a la asignación de recursos, ya que la opacidad del proceso podría dar lugar a que diferentes grupos se vieran marginados en las asignaciones presupuestarias. La plena participación también podría promover la cohesión y evitar la inestabilidad social[51]. Los órganos de varios tratados han recomendado a los Estados que apliquen la presupuestación participativa. El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, ha pedido, en varias ocasiones, a los Estados que lleven a cabo una presupuestación transparente y participativa mediante el diálogo y la participación pública[52], y las organizaciones no gubernamentales han defendido que las asignaciones presupuestarias deberían determinarse mediante procedimientos participativos y transparentes[53].

37. Los presupuestos también pueden poner de relieve si los Estados están adoptando medidas suficientes para garantizar la no discriminación y la igualdad. Por ejemplo, el examen de un presupuesto puede ayudar a evaluar si se está marginando a las mujeres y los niños en las asignaciones para el sector público. El Comité de Derechos Económicos,

[47] Save the Children, “Health sector budget advocacy: a guide for civil society organisations” (Londres, 2012), pág. 24. Puede consultarse en https://www.savethechildren.org.uk/sites/default/files/docs/Health-Sector-Budget-Advocacy-low-res.pdf.

[48] Véase E/CN.4/1987/17, anexo.

[49] Véase E/C.12/COD/CO/4, párr. 16.

[50] Véase www.who.int/healthsystems/publications/abuja_declaration/en/.

[51] Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, “Protecting fundamental rights during the economic crisis”, documento de trabajo (diciembre de 2010), pág. 14. Puede consultarse en http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1423-FRA-Working-paper-FR-during-crisis-Dec10_EN.pdf.

[52] Véanse CRC/C/CMR/CO/2, párr. 18 e); y CRC/C/AND/CO/2, párr. 16 d).

[53] Radhika Balakrishnan y otros, *Maximum Available Resources and Human Rights* (2011), pág. 9.

Sociales y Culturales observó casos en que las asignaciones presupuestarias para los servicios enfocados a las mujeres eran insuficientes o, cuando menos, menores que otras asignaciones[54]. Eso puede indicar la escasa prioridad que se da a un sector.

38. Es importante señalar que los principios de igualdad y no discriminación no requieren el mismo volumen de recursos. En muchos casos, determinadas zonas o grupos de personas pueden requerir una mayor inversión o más medidas de protección social que otros. Por ejemplo, con el aumento de la desigualdad entre los grupos de ingresos y de la disparidad entre las zonas urbanas y rurales, la mayoría de las personas que viven en la pobreza se encuentran en zonas rurales, donde se necesitan más inversiones y un volumen de recursos considerablemente más elevado porque el costo per cápita que supone la prestación de servicios en esas zonas es mucho mayor que en las zonas urbanas.

B. El aumento de la eficiencia y el aumento de los recursos disponibles: la lucha contra la corrupción

39. Al desviar los fondos públicos, la corrupción claramente socava la capacidad de los gobiernos para aprovechar al máximo los recursos de que disponen para la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. La corrupción se define como "el mal uso de los poderes públicos, cargo o autoridad para beneficio privado mediante el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, la extracción de dinero para agilizar trámites, o la malversación de fondos"[55]. Como ya se ha señalado, los órganos de los tratados de derechos humanos han puesto de relieve las repercusiones de la corrupción en la capacidad de los gobiernos para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos[56]. También se ha establecido la existencia de un vínculo directo entre la corrupción y la falta de recursos para la aplicación de los derechos humanos en relación con las alegaciones de que la corrupción en gran escala existente en Nigeria había contribuido a que se produjeran violaciones graves y masivas de derechos a causa de la desviación de recursos[57]. Si bien la Comisión consideró la petición inadmisible por razones de procedimiento, reconoció el vínculo entre un alto nivel de corrupción y el escaso nivel de disfrute de los derechos humanos y declaró las quejas del autor compatibles con la Carta de la Organización de la Unidad Africana y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos[58].

40. Una respuesta completa ante la corrupción requiere la existencia de instituciones eficaces, leyes adecuadas, reformas para la buena gobernanza y la participación de todos los interesados de dentro y fuera del Gobierno. También precisa de una sociedad civil sólida y participativa y unos medios de comunicación libres e independientes con pleno acceso a la información[59].

C. Aumentar los ingresos mediante la recaudación de impuestos

41. El aumento de los ingresos mediante el incremento de los impuestos, la ampliación de la base tributaria y la lucha contra la evasión y la elusión del pago de impuestos son los principales canales de que un Gobierno dispone para movilizar más recursos internos para la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales

[54] Véase, por ejemplo, E/C.12/DOM/CO/3, párr. 13.

[55] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fighting Corruption to Improve Governance (Nueva York, 1999), pág. 7.

[56] Véanse E/C.12/1999/11–E/2000/22 y Corr.1, párrs. 381 y 394; E/C.12/1/Add.83, párr. 11; y E/C.12/1/Add.91, párr. 12.

[57] Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, núm. 300/05, *Socio Economic Rights and Accountability Project v. Nigeria*, 25º informe sobre la actividad (mayo a noviembre de 2008), párr. 4.

[58] *Ibid*., párrs. 37 y 38.

[59] ACNUDH "The Human Rights Case Against Corruption" (2013). Puede consultarse en www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/HRCaseAgainstCorruption.pdf.

y culturales. Sin embargo, como ocurre con todas las medidas, los gobiernos deben tener en cuenta sus obligaciones en materia de derechos humanos a la hora de formular y aplicar esas políticas.

42. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos observó que los impuestos sobre las ventas o el consumo podrían afectar desproporcionadamente a quienes ya experimentaban dificultades financieras, ya que esas personas gastaban una mayor proporción de sus ingresos en bienes necesarios[60]. El consiguiente aumento de la suma pagada en concepto de impuestos supera a menudo a las transferencias de ingresos que podrían recibir las personas que viven en la pobreza[61]. Así pues, en algunos casos, los impuestos sobre el consumo pueden empeorar la pobreza y exacerbar la desigualdad. La Relatora Especial señaló, en particular, que los ingresos reales de las mujeres que vivían en la pobreza se veían especialmente afectados por la introducción de impuestos regresivos, concretamente cuando la introducción de impuestos se llevaba a cabo en paralelo con una reducción de los gastos en servicios públicos[62]. Por tanto, al elaborar o revisar sus políticas fiscales, los Estados deben asegurarse de que están haciendo frente a su responsabilidad de proteger a los más vulnerables y evitar una mayor desigualdad.

43. Una política tributaria progresiva puede lograr objetivos de equidad y redistribución en consonancia con la obligación de los Estados de garantizar la igualdad sustantiva mediante la recaudación de ingresos adicionales procedentes de los grupos más ricos y la inversión en servicios sociales que benefician a las personas que viven en la pobreza y las más abandonadas. Entre los impuestos progresivos más conocidos cabe señalar el impuesto sobre la renta y el impuesto sobre sucesiones. De hecho, el impuesto sobre la renta es uno de los tipos de impuestos más progresista e importante[63]. No obstante, los Estados deben actuar con cautela para que el umbral de aplicación del impuesto sobre la renta establecido en las políticas tributarias no suponga hundir aún más a las personas que se encuentran por debajo o cerca de la línea de pobreza[64]. Otro impuesto que se considera altamente progresivo es el impuesto sobre el valor de los terrenos, que es más probable que recaiga principalmente sobre los ricos[65].

44. El impuesto sobre las transacciones financieras que se ha propuesto, considerado por el Fondo Monetario Internacional como “muy progresivo” puesto que recae principalmente en las instituciones y personas más ricas de la sociedad[66], ha venido recibiendo cada vez mayor atención en los últimos años[67]. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos afirmó que ya era hora de que los gobiernos volvieran a examinar la función redistributiva de los impuestos a fin de velar por que las personas más ricas y el sector financiero contribuyesen de manera justa a soportar la carga tributaria[68]. También se ha señalado que los impuestos sobre las transacciones financieras pueden, además de generar recursos adicionales, introducir una mayor progresividad en el sistema tributario[69].

45. Garantizar la máxima disponibilidad de recursos también requiere que los Estados recauden ingresos de manera eficiente y efectiva y hagan todo lo posible por eliminar la evasión y la elusión de impuestos, reforzar la capacidad recaudatoria y, al mismo tiempo,

[60] Véase A/HRC/17/34, párr. 50.

[61] Sean Higgins y Nora Lustig, “Can a poverty-reducing and progressive tax and transfer system hurt the poor? *Journal of Development Economics*, vol. 122 (septiembre 2016). Puede consultarse en https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4988485/.

[62] A/HRC/17/34, párr. 50.

[63] A/HRC/26/28, párr. 46.

[64] *Ibid*., párr. 79 b).

[65] James Mirrlees y otros, *Tax by Design* (Oxford, Oxford University Press, 2011), págs. 368 a 405.

[66] Thornton Matheson, “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence”, documento de trabajo del FMI (marzo de 2010).

[67] Comisión Europea, “Propuesta de Directiva del Consejo, de 28 de septiembre de 2011, relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE” (Bruselas, 28 de septiembre de 2011) COM (2011) 594.

[68] Véase www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=41988#.WMlZKlXyu1s.

[69] Ignacio Saiz, “Resourcing rights: combating tax injustice from a human rights perspective” en *Human Rights and Public Finance*, Aoife Nolan, Rory O’Connell y Colin Harvey, eds. (Oxford/Portland, Oregón, Hart Publishing, 2013), pág. 102.

asegurar el cumplimiento y la rendición de cuentas. El Comité de los Derechos del Niño, por ejemplo, ha instado a los Estados a que mejoren su eficacia en la recaudación de impuestos y emprendan una reforma fiscal completa y progresiva[70]. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos señaló que la evasión y la elusión de impuestos beneficiaban a los ricos, mientras que los pobres sufrían una disminución de los servicios y del disfrute de sus derechos. Los abusos fiscales entrañan una reducción los recursos que podrían destinarse a reducir la pobreza y hacer realidad los derechos humanos y perpetúan la enorme desigualdad en los ingresos[71].

D. La cooperación internacional puede ayudar a los Estados a aumentar los ingresos

46. La cooperación internacional es un principio esencial del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité ha recomendado con frecuencia a los países en desarrollo, en particular, que recurran a la cooperación internacional para obtener ayuda para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales[72]. La asistencia oficial para el desarrollo ha sido tradicionalmente la principal opción para movilizar recursos adicionales para el desarrollo y para ampliar el espacio fiscal en el caso de los países en desarrollo de bajos ingresos. Al mismo tiempo, muchos países tienen problemas con respecto a la asistencia oficial para el desarrollo debido a su imprevisibilidad, su condicionalidad y los costos de transacción. Además, los países donantes suelen dirigir su asistencia a los países por motivos políticos, y no la destinan necesariamente a los países donde más se necesita. Una gran parte de la financiación en forma de asistencia se transfiere directamente a la sociedad civil, lo que aumenta la dificultad que supone llevar a cabo una planificación presupuestaria adecuada que garantice que el máximo de los recursos disponibles se destinen a hacer realidad los derechos humanos.

47. Una gestión de la deuda racional y sostenible podría ser una estrategia apropiada para aumentar la disponibilidad de recursos, siempre que los recursos adicionales generados por los empréstitos externos e internos contribuyan a la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Se han planteado importantes dudas acerca de las consecuencias negativas para los derechos humanos de la insostenibilidad de la deuda y la carga que supone su servicio. Además, a cambio de rescates, los países e instituciones han exigido a los Estados endeudados que redujesen el gasto en sectores que son esenciales para la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas ofrecen orientación para asegurar el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos cuando los gobiernos adoptan decisiones de conceder o contraer préstamos[73], en particular la garantía de que se dé la máxima prioridad a las obligaciones en materia de derechos humanos, la igualdad y la no discriminación, la realización progresiva y la no regresión de los derechos económicos, sociales y culturales, y la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en lo relativo a la adopción de decisiones y la gestión de la deuda[74]. Con respecto a sus obligaciones básicas mínimas, los Estados deben velar por que sus derechos y obligaciones dimanantes de un acuerdo o arreglo relacionado con la deuda externa, en particular la obligación de devolverla, no entrañen el incumplimiento de sus obligaciones mínimas con respecto a esos derechos[75].

48. Hacer frente al problema de las corrientes financieras ilícitas es otra forma en que la cooperación internacional puede hacer aumentar los recursos disponibles para hacer efectivos todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Según un estudio, entre 2003 y 2012, los países en desarrollo perdieron

[70] Véanse CRC/C/15/Add.222, párr. 14; y CRC/C/GTM/CO/3-4, párr. 26 a).

[71] A/HRC/26/28, párrs. 58 y 59.

[72] Véanse, por ejemplo, E/C.12/KHM/CO/1, párr. 24; y E/C.12/THA/CO/1-2, párr. 16.

[73] Véanse los Principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos (A/HRC/20/23 y Corr.1, anexo), aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 20/10.

[74] Véanse A/HRC/20/23 y Corr.1, anexo.

[75] *Ibid*., párr. 18.

6,6 billones de dólares a través de las corrientes financieras ilícitas dirigidas hacia el extranjero, es decir, ocho veces el monto total de las entradas por concepto de asistencia oficial para el desarrollo durante el mismo período[76]. De esa manera, las corrientes financieras ilícitas pueden socavar en gran medida el logro del desarrollo sostenible y la realización de los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. Tanto el Plan de Acción de Addis Abeba como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible contienen compromisos importantes para combatir las corrientes financieras ilícitas, en particular la meta 16.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que consiste en reducir de manera significativa las corrientes ilícitas financieras y de armas antes de 2030. Los gobiernos pueden frenar las corrientes financieras ilícitas, entre otras cosas, mediante la reducción de la manipulación de los precios comerciales, la lucha contra la corrupción y la evasión de impuestos y el fortalecimiento de los mecanismos de regulación y supervisión. Al mismo tiempo, esos esfuerzos requieren la adopción de enfoques coordinados y coherentes entre países y sectores, que deberían guiarse por el marco internacional de derechos humanos, incluida la obligación de ofrecer cooperación internacional.

VI. Supervisión y rendición de cuentas

49. La rendición de cuentas es un principio fundamental de los derechos humanos y la piedra angular del marco que regula esos derechos. Es fundamental para garantizar que quienes tienen obligaciones que cumplir actúen de manera adecuada para con los titulares de derechos y respondan de sus actos. La rendición de cuentas es esencial de cara a la obligación de los Estados de utilizar el máximo de los recursos de que dispongan para hacer realidad de manera progresiva los derechos económicos, sociales y culturales.

50. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la rendición de cuentas tiene tres dimensiones: la responsabilidad, la obligación de responder de los propios actos y la ejecutabilidad[77]. La responsabilidad exige que quienes desempeñen cargos de responsabilidad tengan funciones y normas de actuación claramente definidas que puedan ser evaluadas de manera transparente y objetiva[78]. La obligación de utilizar el máximo de los recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales requiere el establecimiento de plazos, metas, indicadores y valores de referencia claros para poder hacer un seguimiento de las medidas específicas adoptadas en el plano nacional; la adopción de medidas específicas mediante la asistencia y la cooperación internacionales; la utilización del máximo de los recursos disponibles (humanos, financieros, técnicos y de otro tipo); y la utilización de todos los medios apropiados, incluidos programas, leyes y políticas[79].

51. Entre los valores de referencia e indicadores específicos que pueden ayudar a verificar si los Estados están utilizando el máximo de los recursos de que disponen podrían figurar los índices de corrupción, el grado de progresividad del sistema tributario, el monto total de la evasión y la elusión de impuestos, la facilidad para acceder a la información presupuestaria, incluido el gasto militar —que no siempre puede conocerse fácilmente— y la comparación entre los gastos militares y los gastos en bienes sociales.

52. La obligación de responder de los propios actos exige que las instituciones y los funcionarios públicos justifiquen razonadamente sus actos y decisiones ante aquellos a quienes afectan dichos actos, incluida la población en general[80]. Garantizar la transparencia y la participación genuina de la población en las decisiones y procesos presupuestarios públicos que afectan a sus derechos económicos, sociales y culturales es, pues,

[76] Dev Kar y Joseph Spanjers, “Illicit financial flows from developing countries: 2003-2012”, (Global Financial Integrity, 2014), pág. vii.

[77] ACNUDH y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, “Who will be accountable? Human Rights and the Post-2015 Development Agenda” (Nueva York y Ginebra, 2013), pág. ix.

[78] *Ibid*., p. 10.

[79] Véase A/HRC/31/31, párr. 13.

[80] ACNUDH y Centro por los Derechos Económicos y Sociales, “Who will be accountable? (2013), pág. 10.

fundamental. Los gobiernos deben, entre otras cosas, establecer mecanismos adecuados y procesos inclusivos que cuenten con la participación de la población y de la sociedad civil; y velar por que el público reciba la información objetiva necesaria para supervisar los progresos y contribuir al proceso poniendo a su disposición los principales documentos presupuestarios y demás información disponible de manera oportuna y accesible. Para abordar las desigualdades estructurales y permanentes entre los grupos sociales y de otro tipo que reflejan asimetrías en el poder, reviste especial importancia promover la participación de los grupos más marginados y discriminados en las decisiones que afectan a sus derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

53. La ejecutabilidad exige que las instituciones públicas establezcan mecanismos encargados de supervisar el grado en que las instituciones y los funcionarios públicos cumplen las normas establecidas y velar por que, en su caso, se adopten las medidas correctivas y de reparación apropiadas[81]. Son varios los mecanismos e instituciones que se ocupan de la supervisión y de las medidas correctivas con respecto al uso y el impacto del gasto público en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, en particular los órganos de auditoría, los parlamentos, el poder judicial, la sociedad civil y las instituciones nacionales de derechos humanos. Si bien instituciones y mecanismos como los órganos nacionales encargados de la auditoría de los procesos y el Parlamento suelen supervisar el presupuesto, a menos que se establezcan vínculos claros entre el presupuesto nacional y las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos será difícil evaluar si el presupuesto satisface esas obligaciones. En ese sentido, las instituciones nacionales de derechos humanos con un amplio mandato independiente tienen un importante papel que desempeñar a la hora de examinar la manera en que los gobiernos utilizan sus presupuestos y otros recursos e instrumentos macroeconómicos para aumentar los recursos disponibles para la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.

54. Frente la actual debilidad de las instituciones y mecanismos públicos a la hora de establecer vínculos directos entre las políticas fiscales y el presupuesto y la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel fundamental en la evaluación de los presupuestos desde la perspectiva de los derechos humanos y en la defensa de esos derechos[82]. El fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para analizar los presupuestos y participar de manera efectiva y la creación de un entorno adecuado para que puedan desempeñar su labor de manera eficaz pueden contribuir a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de una forma más equitativa, participativa, democrática y sostenible.

VII. Conclusiones

55. **La importancia de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales y erradicar la desigualdad ha recibido un impulso político con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, a menos que se resuelva la cuestión de cómo destinar recursos a la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, no se cumplirá el principio de "no dejar a nadie atrás".**

56. **Los Estados no pueden limitarse a invocar la falta de recursos disponibles para justificar el incumplimiento de los tratados de derechos humanos. Por el contrario, deben hacer todo lo posible por utilizar todos los recursos de que dispongan de manera eficiente y apropiada y recaudar los ingresos necesarios para hacer realidad todos los derechos humanos. Eso incluye mantener y ampliar el espacio fiscal mediante políticas fiscales más equitativas, examinar y comprobar los efectos del gasto público, reducir las actuaciones ineficientes y luchar contra la corrupción.**

[81] *Ibid.*

[82] Véase, por ejemplo, la labor de la International Budget Partnership en www.internationalbudget.org.

57. **También es preciso combatir la evasión y la elusión de impuestos y poner fin a las corrientes financieras ilícitas a nivel mundial. El hecho de que sigan existiendo paraísos fiscales dificulta la tarea de reunir recursos suficientes para garantizar el disfrute de los derechos humanos.**

58. **El cumplimiento de los compromisos en materia de cooperación internacional que se derivan de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el Plan de Acción de Addis Abeba es también fundamental para que los países de bajos ingresos puedan acceder a recursos adicionales.**

59. **Los Estados también deben garantizar la transparencia del proceso de adopción de decisiones relativas al presupuesto, el pleno acceso a la información y la participación genuina de los interesados, en particular los más afectados por las políticas y los programas públicos. Todo ello es esencial para hacer que los Estados se responsabilicen de la realización de todos los derechos humanos, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales, y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, ya que depende también de la movilización y el uso eficiente de los recursos. Con ese fin, es imprescindible que los Estados refuercen la capacidad de los funcionarios públicos, la sociedad civil, las instituciones nacionales de derechos humanos y otras entidades para analizar y supervisar los presupuestos públicos desde una perspectiva de derechos humanos.**