

SOLO PARA PARTICIPANTES  
DOCUMENTO DE REFERENCIA  
15 de Octubre de 2006  
SOLO ESPAÑOL

## **REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE POBLACIÓN, DESIGUALDADES Y DERECHOS HUMANOS**

CELADE – División de Población de la CEPAL, Naciones Unidas  
Oficina Regional para América Latina y el Caribe del  
Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos  
Fondo de Población de las Naciones Unidas

26 y 27 de octubre de 2006  
Sala Celso Furtado  
CEPAL  
Santiago de Chile

---

## **DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: EXIGIBILIDAD – NIVELES MÍNIMOS DE CUMPLIMIENTO- E INDICADORES**

Este documento fue preparado por ROCÍO BARAHONA-RIERA, Vicepresidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización. Se prohíbe citar sin la autorización de la autora.



## **Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Exigibilidad -niveles mínimos de cumplimiento- e Indicadores**

**Dra. Rocío Barahona- Riera.**

**Vice Presidenta del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

### **La indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.**

La Declaración Universal de Derechos Humanos contiene el postulado fundamental de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos, sociales y culturales. Este postulado fue ratificado por la Declaración y Plan de Acción de Viena de 1993, que en la parte pertinente señala: *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”*.

Los derechos económicos, sociales y culturales están plenamente reconocidos por la legislación internacional de derechos humanos. No se discute ya si se trata de derechos humanos básicos, sino a qué dan derecho y qué carácter jurídico tienen las obligaciones de los Estados para hacerlos efectivos. Como ya lo ha definido el Comité de Expertos, creado mediante Resolución 1985/17 de la Asamblea General, de 28 de mayo de 1985 para supervisar la aplicación del Pacto, *“los derechos económicos, sociales y culturales tienen por objeto asegurar la protección plena de las personas, partiendo de la base que pueden gozar de derechos, libertades y justicia social simultáneamente”*.

Como sabemos, el Pacto contiene disposiciones jurídicas internacionales para el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos relativos al trabajo en condiciones justas y favorables, a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a los niveles de salud física y mental más altos posibles, a la educación y al goce de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.

El propósito de esta exposición es demostrar la justiciabilidad o exigibilidad del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es decir, que dicho instrumento es generador de obligaciones concretas a los Estados, muchas de las cuales resultan exigibles judicialmente y que los Estados no pueden justificar su incumplimiento manifestando que no tuvieron intenciones de asumir una obligación jurídica, sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política.

### **La índole de las obligaciones de los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

Es importante señalar que los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales, entrañan obligaciones estatales comunes a ambas categorías de derechos. Esta noción se apoya en jurisprudencia de tribunales y órganos internacionales que confirman niveles similares de exigibilidad para ambas categorías de derechos.

Señalaré algunos intentos de diferenciación entre ambas categorías de derechos (de valor únicamente metodológico), que han dificultado la consolidación de la noción de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.

En cuanto al **papel del Estado**, los derechos civiles y políticos se han denominado “negativos”, en el sentido de que prohíben una acción determinada: no torturar, no detener arbitrariamente, no impedir reuniones, no atentar contra la libertad de expresión, etc. En cambio, los

derechos sociales requieren una “acción positiva”, una intervención de los Estados para que tales derechos se apliquen: mantener un nivel de vida adecuado para sus habitantes, prevenir el desempleo, proveer de alimentación, vivienda, seguridad social, trabajo, educación, etc. Como señalan Víctor Abramovich y Christian Courtis, “estas distinciones están basadas en una visión totalmente sesgada y ‘naturalista’ del papel y funcionamiento del aparato estatal, que coincide con la posición decimonónica del Estado mínimo, garante exclusivamente de la justicia, seguridad y defensa”.

Comparto este criterio, por cuanto se pueden encontrar también obligaciones negativas o de no hacer correlativas para los Estados en los derechos económicos, sociales y culturales. Así, el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación. Por ello, muchas de las acciones legales tendentes a la aplicación judicial de los derechos sociales se dirigen a corregir la actividad estatal cuando ésta incumple con obligaciones de no-hacer. En suma, los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque las positivas revisten una importancia mayor para identificarlos.

En cuanto a su **costo**, los derechos civiles y políticos pueden ser aplicados por igual en todos los países, independientemente de su grado de desarrollo económico y social, y sin que el Estado incurra en gastos considerables. En cambio, el disfrute de los derechos sociales requiere de mayores y de enormes recursos.

Esta distinción ha provocado que erróneamente se crea que los derechos económicos, sociales y culturales carecen de juridicidad, ya que la satisfacción de éstos requiere de la disponibilidad de recursos por parte del Estado y que esta disponibilidad no puede realizarse de manera inmediata, sino progresiva. Sin embargo, las obligaciones positivas no se agotan en la provisión de recursos. En efecto, el Estado puede asegurar la satisfacción de un derecho social a través de otros medios: a) Establecer algún tipo de regulación, sin la cual el ejercicio de un derecho no tiene sentido; b) La imposición de obligaciones a los particulares para dar cumplimiento con la regulación establecida a favor de un derecho social (por ejemplo, el pago de un salario mínimo, la igualdad de remuneración por igual trabajo, etc.). La regulación estatal puede establecer limitaciones o restricciones a la libre asignación de factores económicos por parte del mercado, de modo de promover o favorecer el acceso de sectores de menos recursos a derechos tales como la vivienda. Regular las tasas de interés en materia hipotecaria y los arrendamientos para lograr vivienda familiar, son otros ejemplos de este tipo de medidas; c) El Estado puede proveer servicios a la población, sea en forma exclusiva o de cobertura mixta, que incluyan, además de un aporte estatal, regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas a través de restricciones, limitaciones u obligaciones.

En cuanto a lo **procesal**, la distinción ha sido más marcada aún. Se señalaba que los derechos civiles y políticos son justiciables, porque podían ser invocados ante un tribunal de derecho, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales no lo son.

Otra distinción errónea consiste en señalar que, en cuanto a la **cobertura**, los derechos civiles y políticos son universales y se aplican por igual a todos los individuos, y que, por el contrario, los derechos económicos, sociales y culturales benefician a grupos específicos de la sociedad. Esto ha sido superado con el postulado de la indivisibilidad y universalidad de todos los derechos humanos, a lo cual me he referido antes.

En lo que respecta a la **aplicación en el tiempo**, se argumentaba que los derechos civiles son de aplicación inmediata y que, en cambio, los derechos económicos, sociales y culturales se aplicaban progresivamente y que constituían aspiraciones a largo plazo. Esto también ha sido rebatido ampliamente y lo remarcaremos más adelante.

Este breve examen comparativo entre ambos Pactos (civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales) permite concluir que existen niveles de obligaciones estatales que son comunes a ambas categorías de derechos.

A este respecto, Van Hoof propone un esquema interpretativo de “niveles” de obligaciones estatales en las cuales existen combinaciones de obligaciones positivas y negativas. Estos niveles serían: obligación de **respetar**, obligación de **proteger**, obligación de **garantizar** y obligación de **promover** el derecho en cuestión.

Estos niveles de obligaciones se encuentran a lo largo del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Artículo 2 resulta importante para tener una comprensión cabal del Pacto. Este artículo describe la índole de las obligaciones generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Según el Comité de Expertos del Pacto Internacional, *“estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado”*. Es decir, obligaciones de acción o inacción (comportamiento) y obligaciones de fines o de resultado.

El párrafo 1 del Artículo 2 impone obligaciones de **comportamiento con efecto inmediato**. Así, la citada norma exige que todos los Estados Partes comiencen inmediatamente a adoptar medidas encaminadas a conseguir el goce pleno por todos de todos los derechos proclamados en el Pacto. En muchos casos, la adopción de medidas legislativas será indispensable para convertir en realidad los derechos económicos, sociales y culturales, pero las leyes en sí mismas no son una respuesta suficiente en el plano nacional. Será necesario que los gobiernos adopten medidas administrativas, judiciales, políticas, económicas, sociales, educativas y de otra índole para asegurar a todos el disfrute de estos derechos. A fin de hacer **justiciables los derechos sociales, los Estados deberían adoptar, por ejemplo, medidas judiciales como la provisión de recursos que permitan invocar los derechos consagrados ante los tribunales internos**. Además, existen en el Pacto varias otras disposiciones, entre ellas, las de los artículos 3, 7 (inciso i del apartado a), 8, 10 (párrafo 3), 13 (apartado a) de párrafo 2 y párrafos 3 y 4) y 15 (párrafo 3), que cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales y de otra índole en numerosos sistemas legales nacionales.

En resumen, como lo ha reiterado el Comité de manera permanente, *“si bien la plena realización de los derechos pertinentes puede lograrse de manera paulatina, las medidas tendentes a lograr este objetivo deben adoptarse dentro de un plazo razonablemente breve tras la entrada en vigor del Pacto. Las medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”*.

El Comité ha observado también que la **“adopción de medidas por todos los medios apropiados”** ni exige ni excluye que cualquier tipo específico de gobierno o de sistema económico pueda ser utilizado como vehículo para este propósito, con la única salvedad de que todos los derechos humanos se respeten en consecuencia. Así, el Comité señala que “en lo que respecta a sistemas políticos y económicos el Pacto es neutral y no cabe describir sus principios como basados exclusivamente en la necesidad o conveniencia de un sistema socialista o capitalista, o de una economía mixta o de planificación centralizada”.

A menudo, se interpreta erróneamente que el elemento de “obligación progresiva o de resultado” incluido en el párrafo 1 del artículo 2 (*“... para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos...”*) significa que solamente en un Estado que haya alcanzado un determinado nivel de desarrollo económico deben hacerse efectivos los derechos proclamados en el Pacto. Esta interpretación es errónea, pues el deber en cuestión obliga a todos los Estados Partes a avanzar de inmediato y lo más rápidamente posible hacia este fin, sin aplazar indefinidamente sus esfuerzos para

asegurar el goce de los derechos consagrados. El término “progresivamente” no afecta, pues, la naturaleza jurídica de la obligación.

Dentro de las obligaciones de resultado se encuentran también aquellas que, al igual que las de comportamiento, deben cumplirse **inmediatamente**. En particular, son disposiciones **no discriminatorias** que imponen a los Estados Partes la obligación de abstenerse de violar activamente derechos económicos, sociales y culturales o de anular medidas protectoras legales o de otro tipo relacionadas con esos derechos, así como de prohibir a los particulares y a terceros practicar la discriminación en cualquier esfera de la vida pública. Estas obligaciones se concretan en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto que obliga a los Estados a garantizar el procedimiento de **revisión judicial** y otros procedimientos de recurso en caso de discriminación, en el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales. Este último aspecto sustenta aún más el principio de la justiciabilidad de los derechos sociales.

### **Niveles mínimos**

El Comité ha desarrollado la noción de que corresponde a cada Estado Parte una **obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos**. Por ello, el mismo párrafo 1 del Artículo 2, señala el postulado de que cada Estado adoptará medidas **“hasta el máximo de los recursos de que disponga”**. Ninguno de estos principios puede utilizarse para limitar el disfrute de los derechos sociales. En efecto, como lo reconocen los Principios de Limburgo relativos a la Aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados están obligados a garantizar el disfrute de los derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico de un país determinado. La expresión “recursos de que disponga” se aplica tanto a los recursos nacionales como a la asistencia o a la cooperación internacional de carácter económico y técnico al alcance del Estado. En la utilización de los recursos disponibles deberá darse prioridad a hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto, teniéndose en cuenta la necesidad de garantizar a todos la satisfacción de las necesidades de subsistencia, así como de proporcionar los servicios básicos. A este respecto el Comité aclara que “para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición, con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.

Sobre la disponibilidad de recursos y los factores internos y externos que dificultan el cumplimiento de los derechos proclamados en el Pacto, como pueden ser los procesos de ajuste estructural, deuda externa y recesión económica, el Comité ha sido enfático en señalar que dichos factores no excusan a los Estados de la obligación de cumplir con la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos, protegiendo a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo.

### **El Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.**

El Comité de Expertos ha elaborado un Proyecto de Protocolo Facultativo que está siendo sometido a consideración de los Estados Partes en el Pacto. El instrumento, de ser adoptado, permitiría la presentación ante el Comité de comunicaciones de individuos o grupos de individuos que denuncien el incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones contempladas en el Pacto. Este procedimiento existe desde hace varios años en el ámbito de los derechos civiles y políticos. En virtud del principio de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, un Protocolo Facultativo para los derechos económicos, sociales y culturales se justifica plenamente. Si bien el Protocolo Facultativo no otorga facultades jurisdiccionales al Comité, el hecho de que éste

pueda examinar denuncias de supuestas violaciones presentadas por particulares o grupos y constatar violaciones concretas de tales derechos, es una etapa muy importante para desarrollar la conciencia universal sobre el carácter exigible y judicial de los derechos económicos, sociales y culturales.

La conveniencia de adoptar un mecanismo especial como el previsto en el Protocolo, no resta el carácter de justiciable per se que tienen los derechos sociales. El Protocolo únicamente contribuiría a la exigibilidad de tales derechos.

### **La Aplicación interna del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: su Justiciabilidad.**

Hemos presentado ya en párrafos anteriores algunos esbozos del contenido de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, que no es otra cosa que la posibilidad de **reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento** al menos de algunas de las **obligaciones** que constituyen el objeto del derecho.

En este aspecto, es necesario fortalecer la noción de que la plena vigencia de un derecho es posible únicamente si, en alguna medida, el titular está en condiciones de producir, mediante una demanda o reclamo, el dictado de una sentencia que imponga el cumplimiento de la obligación que constituye el objeto de su derecho.

Según Víctor Abramovich y Christian Courtis *“es evidente que la condición de justiciabilidad requiere identificar las obligaciones mínimas de los Estados con relación a los derechos económicos, sociales y culturales”*. Como ya hemos visto con anterioridad y entendiendo que todo derecho genera al Estado un complejo de obligaciones negativas y positivas y, en el caso del Pacto, obligaciones de aplicación inmediata y de aplicación progresiva, cabe analizar entonces qué tipo de obligaciones brindan la posibilidad de su exigencia a través de la actuación judicial.

En el Pacto sí existen obligaciones que posibilitan su exigencia a través de los órganos judiciales. La primera se encuentra en la categoría de las **obligaciones negativas** y que hacen referencia a la prohibición de la discriminación en el ejercicio de los derechos consagrados (Art. 2.2. Las violaciones a esta norma abren un enorme campo de justiciabilidad. Piénsese, por ejemplo, en la violación al derecho a la educación, debido a la limitación al acceso de este derecho por razones de sexo, nacionalidad, origen racial o económico; el desalojo forzoso de habitantes de una zona sin que se ofrezca una vivienda alternativa; o la violación al derecho a la salud por contaminación del medio ambiente realizada por agentes estatales. En la mayoría de legislaciones internas existen recursos que posibilitan las acciones judiciales contra la discriminación hacia estos derechos.

El campo donde mayores dudas surgen con respecto a la justiciabilidad es el relativo al incumplimiento de **obligaciones positivas** del Estado, dirigidas a realizar acciones o tomar medidas en el sentido de la protección, del aseguramiento y promoción de los derechos en cuestión. Esta tesis está vinculada con ciertos temores de los órganos la administración de justicia, frente al **carácter colectivo** de muchos reclamos vinculados con esta categoría de derechos; o frente a la carencia de medios compulsivos para la ejecución forzada de una sentencia que sentencie al Estado a cumplir con la prestación omitida para todos los casos involucrados. Ocurre también que los titulares de los derechos no ejercen a plenitud estos recursos, y los recelos de la administración de justicia ya señalados complementan este panorama que desalienta la práctica de la justiciabilidad

Sin embargo, estas dificultades no disminuyen sino que refuerzan el principio de la exigibilidad de las obligaciones positivas de los Estados en materia de derechos sociales y, por ende, su justiciabilidad, a través de los recursos judiciales adecuados previstos en la legislación interna. Existen Constituciones en algunos países latinoamericanos que permiten que estas obligaciones

positivas sean directamente invocadas ante los tribunales y por tanto, la posibilidad de sancionar su incumplimiento.

Soy partidaria de la tesis planteada por algunos juristas de que, aún cuando la sentencia de un juez no resulte directamente ejecutable por la falta de recursos de los poderes públicos para cumplir con el derecho violado, una acción judicial en la que se declare que el Estado está en mora o ha incumplido con obligaciones positivas en materia de derechos sociales, puede constituir un importante instrumento para canalizar hacia los poderes públicos las necesidades de la agenda pública.

El Comité ha desarrollado una interesante doctrina respecto a la situación del Pacto en el ordenamiento jurídico interno de los Estados Partes. Señala que *“las normas internacionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales. El artículo en que se requiere que se agoten los recursos internos refuerza la primacía de los recursos nacionales a este respecto. La existencia y el desarrollo de los procedimientos internacionales para atender las reclamaciones individuales son importantes, pero en última instancia, tales procedimientos sólo vienen a complementar los recursos nacionales efectivos.”*

En lo que respecta a los recursos internos para lograr la justiciabilidad de las normas del Pacto, el Comité ha señalado que el derecho a un recurso efectivo no debe interpretarse necesariamente en el sentido de que exige siempre un recurso judicial. Los recursos administrativos en muchos casos son adecuados, pero deben ser accesibles, no onerosos, rápidos y eficaces. También es conveniente establecer un derecho último de apelación judicial con respecto a los procedimientos administrativos de este tipo. Sin embargo, cuando un derecho reconocido en el Pacto no se puede ejercer plenamente sin una intervención del poder judicial, como es el caso del derecho a lo no-discriminación, es necesario establecer recursos judiciales. Como mencioné con anterioridad, el Comité ha señalado que muchas disposiciones del Pacto pueden aplicarse inmediatamente en el ámbito interno y son susceptibles de justiciabilidad.

El Comité ha reconocido que en la mayoría de los países, los tribunales todavía están lejos de recurrir suficientemente a las disposiciones del Pacto y de que éstas sean invocadas directamente por los afectados ante la administración de justicia. Por ello, se requiere una mayor difusión del contenido del Pacto Internacional en el ámbito de los Estados y, particularmente, a nivel de las judicaturas y que pueda ser incorporado en los programas de estudio de los diferentes niveles de educación formal y no formal.

En lo que respecta a la jurisprudencia que hasta la fecha se ha generado sobre la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Europea han emitido opiniones consultivas y sentencias que reconocen la exigibilidad de estos derechos y, por ende, la posibilidad de ser invocados ante los tribunales locales. En el sistema interamericano, un instrumento que posibilita la exigibilidad de los derechos sociales es el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos o Protocolo de San Salvador, suscrito el 17 de noviembre de 1988. El artículo 2 del citado instrumento, dispone la obligación de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos consagrados.

Si bien hay aún limitaciones a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, no existe derecho económico, social o cultural que no presente al menos algún componente mínimo que permita su exigibilidad judicial en caso de violación.

Aún cuando los derechos económicos, sociales y culturales han sido consagrados en el plano internacional en numerosos instrumentos, su reconocimiento universal como auténticos derechos no se alcanzarán hasta superar los obstáculos que impiden su adecuada justiciabilidad.

### **Indicadores desde los derechos económicos, sociales y culturales.**

Los indicadores y su posible uso para medir los progresos y la aplicación por parte de los estados de los derechos económicos y sociales, son un tema difícil y complejo y aún abierto a la discusión. Sin embargo, el uso de los indicadores y especialmente su determinación en el campo de los derechos humanos es algo necesario, aunque su campo de investigación y desarrollo resulte todavía incompleto e imperfecto.

### **Definiciones de indicador.**

Generalmente los indicadores se definen como *“Los datos estadísticos mediante los cuales se trata de indicar o determinar generalmente una cuantificación numérica de las circunstancias que prevalecen en un lugar y en un momento determinado”*.

En el campo de los derechos humanos, se han utilizado los indicadores sociales y económicos como fuente de datos para las diversas temáticas analizadas. El Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social UNRISD ha expresado el siguiente punto de vista útil: “ El término “indicador “ es indicio de la modestia con que es necesario actuar en todo lo relativo a estadísticas cuya finalidad es medir uno u otro aspecto del desarrollo: los indicadores no son necesariamente mediciones directas y completas de lo que tratan de indicar, sino que a menudo son mediciones indirectas o incompletas. ( Por ejemplo, mediciones de causas, instrumentos o insumos; de efectos o productos, de manifestaciones, fases o partes de un todo). Esto es particularmente cierto en los indicadores de desarrollo social. Un indicador no es solo una serie estadística, sino una serie estadística más un conjunto de hipótesis; antes de ser utilizado se le debe someter a un examen y un ensayo cuidadoso “ (1)

La definición dada por la OMS introduce el concepto de medición de los cambios: “Como su nombre lo indica, los indicadores son un índice o un reflejo de una situación determinada”, “variables que sirven para medir los cambios” (2)

Para Maria Green, “los indicadores se refieren a una serie de estadísticas que pueden servir para aproximarse a un fenómeno que no es directamente medible” (3)

En el campo de los derechos económicos sociales y culturales, los indicadores, si se utilizan de manera precisa y sistemática, puede contribuir a la progresiva realización de esos derechos, como un medio para evaluar los progresos y revelar las dificultades de aplicación de derechos. Contribuyen también a elaborar un punto de partida mínimo y desarrollar el contenido básico de un derecho. Los indicadores pueden evaluar en parte el goce efectivo de los derechos y establecer comparaciones entre países en cuanto a los progresos alcanzados.

### **Dificultades en la utilización de indicadores sociales y económicos.**

Al utilizar indicadores económicos y sociales, su carácter general puede impedir que una situación particular de derechos humanos no sea debidamente evaluada. Los derechos económicos sociales y culturales son derechos de la persona y requieren de datos adicionales. Además, los indicadores económicos y sociales topan con dificultades en el terreno: carencias de estadísticas



disponibles y fiables según los países; fuentes de información incompletas u obsoletas, como son los censos nacionales que en algunos países tardan en hacerse por falta de recursos; un mismo indicador puede haber sido recogido sobre hipótesis de valor muy diferente; el carácter no universal de algunos indicadores importantes; el uso frecuente y casi normal de estimaciones que no contienen cifras precisas; el uso de criterios y metodologías inadecuados o incompatibles para seleccionar indicadores; la limitación de la comparatividad temporal cruzada de indicadores, tanto entre Estados como dentro de cada Estado.

Si bien el uso de indicadores ha sido (y actualmente lo es aún más) un instrumento insustituible con que cuentan los órganos de tratados para sus evaluaciones, los indicadores no reflejan siempre de manera adecuada la condición humana y puede ser un medio fácil de no atacar las verdaderas causas de la pobreza y de otros problemas afines.

La Comisión de Estadística de las Naciones Unidas ha reiterado frecuentemente la importancia de un enfoque no directivo de los indicadores, dando preferencia a las posibilidades y alternativas susceptibles de adaptarse a circunstancias particulares antes que a la fijación de un único conjunto de indicadores universalmente válidos. (4)

El CDESC, en su cuarto período de sesiones, señaló que “aunque los gobiernos tienen la obligación de informar, el Comité no puede aceptar sus indicadores nacionales como pauta general de evaluación internacional. (5)

El Comité, como órgano de vigilancia del cumplimiento de los derechos enunciados en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, ha privilegiado aquellos indicadores que tienen alguna forma de comparabilidad en términos de los derechos jurídicos asumidos, y que son universalmente compatibles, o que tienen en virtud del Pacto un contenido básico de derechos o punto de partida mínimo de derechos.

### **Criterios utilizados para la selección de los indicadores.**

El Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social utiliza siete criterios para seleccionar los indicadores propios. A manera de ejemplo, es ilustrativo conocer estos criterios, pues son los que han prevalecido generalmente en las instituciones de Naciones Unidas.

1. Disponibilidad de datos: número suficiente de países que tienen datos sobre el indicador o sobre los cuales puede prepararse el indicador.
2. Comparabilidad: si el indicador es definido en diferentes países de la misma manera o para medir lo mismo.
3. Calidad de datos: completos, coherentes y fiables
4. Validez del indicador: si el indicador mide lo que está destinado a medir; validez estadística y conceptual. Los números de camas hospitalarias pueden ser buenos para medir las instalaciones hospitalarias pero no el nivel nacional de salud.
5. Poder discriminatorio: si el indicador distingue efectivamente entre países de diferentes niveles de desarrollo, en particular entre países en desarrollo de distintos niveles.
6. Necesidad de evitar la duplicación significado conceptual: si el indicador indica un aspecto conceptualmente importante o sólo un aspecto.

También los indicadores de Salud utilizados ampliamente por los Órganos de tratado son seleccionados de acuerdo criterios específicos:

1. Válidos: que midan realmente lo que se supone que deben medir.

2. Objetivos: obtener el mismo resultado cuando la medición es hecha por personas distintas en situaciones análogas.
3. Sensibles: es decir, captan los cambios ocurridos en ciertas situaciones
4. Específicos: reflejan solo los cambios en la situación de que se trate.

En el contexto de los derechos humanos, los indicadores no pueden ser solo sinónimos de datos y estadísticas; deben comprender información relevante de la observancia y el goce de un específico derecho por parte de los individuos, la responsabilidad jurídica por parte de un Estado y la progresividad en el cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos.

Esta razón ha inducido al Comité de DESC y a otros órganos de tratados a buscar indicadores que permitan evaluar los diferentes aspectos de la responsabilidad jurídica de los estados como son: el respeto, la protección y la realización de los derechos. Por ejemplo, al prevenir las violaciones por parte de otros actores, se cumple con el deber de protección; adoptando medidas legislativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo, se cumple con el deber de realizar los derechos.

El CDESC ha precisado en sus Comentarios Generales algunos criterios para la selección de indicadores:

1. Validez
2. Objetividad
3. Sensibilidad
4. Especificidad: reflejen los cambios sociales solamente con relación a particulares situaciones
5. Amistosos
6. Económicos: obtener los datos sin costos excesivos
7. Políticamente relevantes: influyan en la toma de decisiones políticas
8. Mensurables y consistentes en el tiempo: Demostrar progresos en el tiempo
9. Desagregados. (6.)

En la práctica, sólo muy pocos indicadores cumplen con estos criterios y siguen siendo medidas indirectas y parciales. Por ello, mi personal apreciación es que el estado de la discusión, al presente, aun tomando los progresos e iniciativas actuales en esta materia, debe hacerse con criterio de humildad científica y no hacer de los indicadores valores absolutos de evaluación de países en el progresivo cumplimiento de los DESC..

Un último criterio, y de gran relevancia, es el de la fiabilidad y disponibilidad, especialmente en derechos humanos. Generalmente, se dispone de datos fidedignos en el caso de los indicadores básicos: demografía, mortalidad infantil, esperanza de vida, tasas de alfabetización, porcentaje de población que vive por debajo del umbral de la pobreza. En el caso de otros indicadores vinculados con los derechos humanos, la disponibilidad sigue siendo un problema

Si bien es cierto que existe una necesidad de parte de los órganos de derechos humanos de buscar criterios propios de selección de indicadores, e indicadores específicos de derechos humanos, también, en mi opinión, se deben seguir utilizando los criterios de selección y los indicadores, económicos, sociales y de desarrollo que ya existen. La complementariedad es indispensable. Establecer listas ideales de indicadores y modelos teóricos complejos puede ser una tentación que se topa con dificultades prácticas. Disponer de los datos ofrecidos por el Estado cuando los estados tropiezan con dificultades financieras y no siempre asistidos adecuadamente por los organismos internacionales, es tarea ardua.

Los esfuerzos en seleccionar indicadores en derechos humanos, hace necesario que los países se comprometan individualmente y regionalmente a utilizar esos indicadores. Sin este presupuesto, la

medición de los progresos o retroceso en la exigibilidad de los derechos humanos no será posible alcanzarla.

### **Categorías de indicadores**

Si hacemos un seguimiento de las diferentes categorías de indicadores, nos encontramos con una seria dificultad: hay una multiplicidad de indicadores, según los usuarios de éstos. No hay una única forma de agruparlos en categorías y denominarlos .

Pueden encontrarse categorías de los indicadores tradicionales en:

-Cuantitativos: definición numérica de datos

-Cualitativos: mediciones de problemas cualitativos

Generalmente, los indicadores más usados tradicionalmente han sido los indicadores cuantitativos: censos de población registro civil, datos administrativos, censos de vivienda, tasas de mortalidad, tasas de escolarización, encuestas por muestreo, registro de enfermedades, etc. En contadas ocasiones se hacen distinciones cualitativas y en caso de querer hacerlo se plantea el problema de que no pueden obtenerse mediante los métodos actuales de compilación e hipótesis de los indicadores sociales y económicos.

La introducción de análisis de indicadores de carácter cualitativo es cada vez más necesaria (como el de la calidad de vida), elementos subjetivos de satisfacción y responsabilidad y otros especialmente en derechos humanos.

#### Indicadores objetivos y subjetivos.

Esta distinción se basa en el contenido de la información que ofrezcan los indicadores, los objetivos se refieren a hechos o acontecimientos que pueden observarse o verificarse directamente; por ejemplo, el peso de los niños al nacer. Los indicadores subjetivos son los que se basan en percepciones, opiniones, evaluaciones o juicios expresados por personas.

#### Indicadores de resultado, indicadores de conducta e indicadores de proceso.

Estas categorías se utilizan también para los indicadores de derechos humanos. Los indicadores de proceso se entienden con relación a la progresiva realización de los derechos; los de resultado, en cuanto a las medidas tomadas por el estado para asegurar esos derechos; y los indicadores de conducta direccionan las obligaciones de los estados bajo el contenido de los derechos humanos.

La conceptualización más reciente de indicadores de derechos humanos que sé está planteando en los órganos de tratados, la analizaremos extensamente en la sección de Indicadores específicos de derechos humanos.

### **Desagregación y desglose:**

Es fundamental para los indicadores, especialmente en derechos humanos, obtener datos desglosados sobre la situación de los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población. Cuanto mayor sea el grado de desagregación y precisión de éstos, mayor será la importancia directa de los indicadores; cuanto más precisas sean las obligaciones jurídicas de un Estado de respetar un determinado derecho, más necesarios son los indicadores desagregados

## **Práctica del Comité de Derechos Económicos y Sociales en el empleo de los Indicadores.**

De todos los órganos creados en virtud de tratados, el Comité de DESC es el que tiene la mayor necesidad de contar con indicadores que abarquen la amplia gama de derechos sociales, económicos y culturales tutelados.

Mencionaremos únicamente aquellos derechos establecidos expresamente por el Pacto, como son el derecho a la no-discriminación, la igualdad entre mujeres y hombres, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la cultura, el derecho a una vivienda adecuada, el derecho a la protección de la familia. Todos estos derechos requieren indicadores que permitan contar con información para supervisar las obligaciones jurídicas de los estados.

El primer intento de utilizar indicadores se da en la práctica del Comité y de sus expertos con una lista tentativa de indicadores, así como el uso que el Comité hace de indicadores propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas pertinentes para los temas que trata el Comité.

## **Indicadores propuestos por el Relator Especial Danilo Turk en su Informe ante el CDESC sobre realización de los Derechos Económicos y Culturales.**

1. Tasa de mortalidad menores de cinco años.
2. PNB per capita para el 40% más pobre de la población (incluida la existencia de un nivel de pobreza)
3. Índice de la calidad física de vida (ICFV.)
4. Tasa general de alfabetización.
5. Acceso a la atención primaria de salud.
6. Porcentaje de la población que padecen de malnutrición aguda
7. Indicadores desagregados para cada derecho por sexo, raza, color, ascendencia, origen nacional o étnico, edad, nivel de ingresos, etc.
8. Porcentaje de la población en viviendas no adecuadas. PNB por habitante (6) (Pág. 32.)

También el CDESC, en las directrices para presentar los Informes de los Estados, hace referencias a cuestiones que requieren la utilización de indicadores, especialmente para el derecho a la alimentación, la salud, la vivienda, la educación, y los considera especialmente necesarios para la interpretación de las cláusulas contenidas en el artículo 2 y en la supervisión de las obligaciones de los Estados contenidas en los artículos 6 a 15 del PDESC.

El Artículo 2 del Pacto dice:

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

*“... se compromete a adoptar medidas”*: los indicadores que se seleccionen deben permitir identificar el objetivo de las medidas tomadas.

*“hasta el máximo de los recursos de que disponga”*: se deberá buscar también puntos de referencia o metas para evaluar la asignación de los recursos por parte del estado en cumplimiento a que estos recursos disponibles sean accesibles y puedan ser utilizados de manera equitativa y eficaz.

La desagregación de los indicadores, como mencionamos anteriormente, es un elemento importante que contribuye a interpretar y delimitar los principios consagrados en el Artículo 2, especialmente cuando se refiere a lograr progresivamente la realización de los derechos enunciados en el Pacto, y la comparación temporal que sólo puede efectuarse con indicadores desagregados apropiados.

Los datos proporcionados por los organismos de Naciones Unidas han sido desde el inicio de su trabajo de gran utilidad: UNICEF, el Banco Mundial, la OMS, la OIT, etc.

Hay algunos indicadores directos que son muy útiles y que podrían acercarse a un criterio de universalidad, como la alfabetización universal, inmunización masiva, etc. Por esto los datos proporcionados por los organismos de Naciones Unidas han sido desde el inicio de su trabajo de gran utilidad: UNICEF, el Banco Mundial, la OMS, la OIT, etc.

Pero sigue siendo necesario contar con otros indicadores específicos de los derechos económicos, sociales y culturales que respondan a las obligaciones inherentes a un solo derecho, esto es a los requisitos mínimos para la realización y goce de ese derecho.

Los recursos de los Estados y sus diversos grados de desarrollo y de capacidad institucional deben tomarse en consideración a la hora evaluar la voluntad de los estados en cumplir con sus obligaciones.

Los indicadores tienen aspectos imperfectos. De ahí el extremo cuidado que se debe utilizar al escogerlos, así como la metodología utilizada. Las mediciones deben permitir un alto grado de comparabilidad regional, pero también comparabilidad dentro de un mismo estado, por regiones, y con información desagregada específica.

Estas reflexiones han llevado a los órganos de tratados y especialmente al CDESC a la necesidad de identificar indicadores específicos de derechos humanos, que sean útiles para ofrecer una medición cuantificable de las obligaciones de los estados y de la realización de los derechos, establecer puntos de referencia para que los países puedan medir sus progresos y sus dificultades, y la contribución que los indicadores puedan hacer, aunque de una manera limitada, para determinar las violaciones de los derechos humanos.

### **Importancia de la Declaración del Milenio**

Es importante comentar la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en el marco de la Justiciabilidad de los DESC,( aprobada por representantes de 189 Estados Miembros, en septiembre de 2000), establece principios y valores que rigen las relaciones internacionales y ámbitos donde los estados asumen compromisos, la Asunción por parte de los Estados de estos compromisos es de especial relevancia para la efectiva realización de los DESC de las personas:

1. la paz, la seguridad y el desarme
2. el desarrollo y la erradicación de la pobreza
3. protección del ambiente
4. derechos humanos, democracia y buen gobierno
5. protección de las personas vulnerables
6. atención a las necesidades especiales de África
7. fortalecimiento de las Naciones Unidas

En la guía general elaborada por el Secretario General para la aplicación de la *Declaración*, se indican objetivos concretos relativos a cada uno de los siete ámbitos. Estos objetivos sobre el Desarrollo y la erradicación de la Pobreza se conocen como los “Objetivos del Milenio”.

Los objetivos de desarrollo y el compromiso del Milenio se refuerzan y se legitiman en el marco de los derechos humanos; la correspondencia entre los derechos humanos y los objetivos del Milenio es consustancial; no pueden desligarse unos de otros; ambos se enriquecen mutuamente. Considero que es una oportunidad excepcional para quienes trabajamos en derechos humanos el poder influir para que se cumplan los objetivos del milenio (en las políticas y prácticas nacionales e internacionales encaminadas a reducir la pobreza), desde una perspectiva de los derechos humanos.

Con la Declaración del Milenio, se inicia una nueva etapa de consolidación de los derechos humanos en las políticas nacionales y en el ámbito internacional. Los objetivos de desarrollo del milenio se sustentan jurídicamente en los principios fundamentales de derechos humanos, que en las últimas décadas han sido debatidos en cumbres y conferencias de Naciones Unidas y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, especialmente el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

Tal y como lo declaro el Secretario General en su informe para la aplicación de la Declaración del Milenio, *“los derechos económicos, sociales y culturales constituyen la esencia de todos los objetivos de desarrollo del milenio”*(A/56/326,Párr.202).

Las responsabilidades de los estados frente a las metas de desarrollo dentro de esta perspectiva adquieren carácter jurídico, cuyo cumplimiento es obligatorio e exigible, ya que se asienta en el reconocimiento de la justiciabilidad y exigibilidad de los tratados internacionales de derechos humanos. Sería deseable entonces que el marco de derechos humanos refuerce los progresos alcanzados en la realización de los objetivos del milenio, en una relación de mutuo intercambio en la que el logro en el cumplimiento de los objetivos del Milenio refuerce la realización progresiva de los derechos humanos, especialmente los derechos económicos sociales y culturales.

### **Relación de los Objetivos de desarrollo del Milenio y las normas contenidas en los Tratados de Derechos Humanos.**

Los objetivos de desarrollo tienen su correspondencia con varias disposiciones contenidas en los Pactos Internacionales de Derechos humanos. Esto pone en evidencia la necesidad de que dichos objetivos se enmarquen dentro del marco normativo de los derechos humanos, bajo dos premisas:

- Primera: la exigibilidad de los derechos, y por ende a la evaluación de la progresividad del cumplimiento por parte de los estados del ejercicio y goce de un específico derecho.
- Segunda: la importancia de contar con indicadores válidos para medir el progreso en el logro de los objetivos de desarrollo e indicadores específicos de derechos humanos que nos permitan evaluar la progresividad y cumplimiento de los derechos humanos. Algunos ejemplos pueden resultar ilustrativos de la correlación entre el objetivo de desarrollo y las normas conexas del PDESC.

#### **Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.**

Normas conexas del Art. 2 La igualdad y la no Discriminación:

El reconocimiento de los principios de igualdad y no-discriminación como premisas fundamentales de los derechos humanos, ayuda a determinar las prácticas discriminatorias en las políticas de reducción de la pobreza y reorientar estrategias de reducción de la pobreza, así como las modificaciones legales e institucionales que eliminen los motivos de discriminación prohibidos.

Normas conexas del Art. 11 Derecho a un nivel de vida adecuado y la Observación General 12 del CDESC: derecho a una alimentación adecuada. Son el marco normativo para la exigibilidad del derecho a la alimentación y por ende a la erradicación del hambre.

## **Objetivo 2: Proporcionar enseñanza primaria universal.**

Correlación con los artículos 13 y 14 del PDESC, así como el contenido normativo de ese derecho explicitado en el Comentario General 13 del CDESC: sobre el Derecho a la Educación.

(Estos ejemplos son solo una muestra de la conexión entre ambos y podrían extenderse a todos los objetivos, lo que nos demuestran la necesidad de hacer esfuerzos para que los Organismos Internacionales en sus agendas incorporen permanente la visión de los Derechos humanos).

## **Indicadores de los Objetivos de desarrollo del Milenio.**

Los 48 indicadores utilizados para medir el progreso de los objetivos de desarrollo del Milenio y que han sido seleccionados en su gran mayoría por instituciones internacionales y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, responden a las necesidades y requisitos de evaluación del mandato de cada institución pero también son un esfuerzo de coherencia en la búsqueda de un número de indicadores universales que permitan medir un acontecimiento o resultado previamente aceptado por todos los interesados y bajo una misma metodología y definición.

El uso de los indicadores de los objetivos del Milenio permite evaluar periódicamente los progresos en los objetivos, algunos de estos indicadores en su gran mayoría cuantitativos permiten también evaluar cualitativamente un fenómeno al establecer comparativamente su magnitud en lapso de tiempo. Para los derechos humanos, estos nuevos indicadores son un instrumento de suma utilidad y necesario, los Órganos de Tratados cuentan con mayor información a la hora de evaluar los informes de los Estados, accediendo a datos que son particularmente adecuados para apoyar la evaluación del cumplimiento por los Estados Parte de sus obligaciones dimanantes de los tratados internacionales de derechos humanos.

## **Informe de Desarrollo Humano e Indicadores.**

El informe sobre Desarrollo Humano 2000 del programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD menciona la utilidad de los indicadores para exigir la responsabilidad en materia de derechos humanos y el uso de estos como instrumento de defensa de los derechos humanos, permitiendo que las personas y las organizaciones desde la sociedad civil hasta los gobiernos distingan los actores importantes y les exijan responsabilidades, propiciando cambios en las opiniones políticas y prácticas.

Los indicadores, dice el Informe, se pueden usar como instrumento para:

- Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados.
- Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas.
- Determinar qué actores están influyendo en la realización de los derechos.
- Establecer si esos actores están cumpliendo con sus obligaciones.
- Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas.
- Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente a la limitación de recursos.
- Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas (7.)

Para nuestro debate, debemos considerar que si bien los indicadores de desarrollo humano tienen grandes similitudes con indicadores de derechos humanos y a veces coinciden, no responden a los mismos parámetros.

Los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de derechos humanos coinciden en que: generan información para la proposición de políticas que mejoren las libertades humanas; dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno, tasas de mortalidad infantil y de inmunización; y aplican mediciones de promedios y desgloses, valores locales y mundiales.

Pero tienen diferencias de criterio:

Los indicadores de desarrollo humano se centran en los resultados e insumos humanos, y hacen hincapié en las disparidades y sufrimientos. Los indicadores de derechos humanos se centran en las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos.

Los indicadores de desarrollo humanos evalúan la ampliación de las capacidades de las capacidades de la persona. Los indicadores de derechos humanos evalúan de que modo vive la persona y si vive con dignidad y libertad y el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de proveer mecanismos que garanticen lo anterior.

Fundamentalmente su distinción está en su contenido normativo. Los indicadores de derechos humanos se derivan de las normas concretas de los derechos humanos, reflejan esas normas y vigilan su cumplimiento, por lo general con el objetivo de lograr la rendición de cuentas de los responsables. Un elemento esencial de los indicadores de derechos humanos es su correlación entre el indicador y la norma, además su correlación con las otras disposiciones de derechos humanos conexas, tales como la no-discriminación y la igualdad. Esto obliga a que la recopilación de datos tenga que ser por necesidad lo más desglosada posible por los motivos de discriminación prohibidos internacionalmente.

### **Indicadores de Derechos Económicos Sociales y Culturales.**

*Los indicadores, como concepto e instrumento, cualquiera que sea su categorización, y particularmente los indicadores de derechos económicos sociales y culturales, son provechosos y necesarios únicamente si sus resultados provocan medidas concretas que garanticen el gozo efectivo de los derechos en las personas y el progreso de los países en la aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales. De otra manera la discusión se mantiene en un plano conceptual que no ayuda de manera realista a los países, de ahí la necesidad que estos indicadores sea definida explícitamente y con precisión y sean adecuados al contexto en que se aplican.*

El estado de la discusión sobre indicadores específicos de derechos humanos responde actualmente a la necesidad sentida por parte de los órganos creados en virtud de los tratados, de esbozar un marco conceptual y metodológico para definir indicadores de derechos humanos adecuados para evaluar el cumplimiento de los instrumentos de derechos humanos y contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas. En resumen, su principal objetivo es utilizar indicadores específicos que estén incorporados en el marco normativo de los derechos humanos y que sean fáciles de interpretar y aplicar.

### **Definición de indicador de derechos humanos.**

La definición más inclusiva y clara de lo que son indicadores de derechos humanos es la utilizada por el Relator Especial Paul Hunt de la Comisión de Derechos Humanos:

“Los indicadores de derechos humanos brindan informaciones sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos, que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la protección y promoción de los derechos humanos “( 8)

Los indicadores de derechos humanos pueden ser únicamente indicadores para los derechos y también que cumplan con los requisitos de la anterior definición, por ejemplo los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de objetivos de desarrollo del Milenio.

Como ha venido señalando, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su tarea de vigilancia, utiliza una amplia gama de indicadores cuantitativos: estadísticas, números, porcentajes, índices, e indicadores cualitativos que abarcan información sobre el ejercicio de un



determinado derecho y que contribuyen a definir el contenido del mismo. Por ejemplo, en derecho a la salud son útiles los datos sobre las medidas adoptadas por un estado para reducir la mortalidad infantil.

La necesidad de los diferentes Órganos de Tratados de contar con indicadores propios de derechos humanos ha suscitado debates entre expertos sobre el tema, después de un largo debate en diversos foros, fue acordado el siguiente esquema en las últimas reuniones de expertos en indicadores de derechos humanos organizadas por el ACNUDH en Ginebra en agosto de 2005.

#### Marco Conceptual:

Con cada derecho es necesario traducir la norma jurídica que lo establece en un número limitado de atributos que faciliten la determinación de los indicadores apropiados para vigilar el ejercicio de un derecho. Por ejemplo, según la Observación General 12 del CDESC sobre el derecho a una alimentación adecuada, son atributos de la norma “la nutrición, la seguridad alimentaria, la protección al consumidor, la disponibilidad de alimentos, la accesibilidad de los alimentos”.

Es importante señalar que el CDESC en sus Observaciones Generales atribuye como elementos esenciales y atributos de un derecho:

- La disponibilidad: Por ejemplo, el no cerrar escuelas privadas.
- La accesibilidad: velar porque terceros no impidan a las niñas acceder a las escuelas.
- Aceptabilidad: educación aceptable para las minorías, creando los medios adecuados,
- Adaptabilidad: formular planes de estudio y dotar de recursos con sistemas innovadores, informática.

#### Tipos de indicadores:

##### Indicadores estructurales:

Determinan si existen estructuras, sistemas y mecanismos relacionados con determinada cuestión o dicho de otra manera sistemas y mecanismos considerados necesarios para la realización de un derecho o la promoción. Estos indicadores tienen que concentrarse en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho y en las estrategias que el estado indica que son pertinentes para ese derecho. Pueden ser formulados de una manera simple, y constituyen un método de evaluación rápida y obtención de información. Por ejemplo, un cuestionario: ¿El derecho a la salud está consagrado en la constitución? ¿Se han incorporado en la legislación nacional disposiciones relativas a.? ¿El Gobierno ha aprobado un plan una estrategia y un plan de acción nacionales para reducir la mortalidad materna?

La utilidad de estos indicadores es mayor si se emplea junto con indicadores de proceso y evolución o de resultados.

##### Indicadores de proceso e indicadores de evolución:

Los indicadores de proceso proporcionan información sobre los procesos mediante los cuales se aplican las políticas, miden el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos objetivos y los progresos realizados en el transcurso del tiempo, determinan el esfuerzo hecho no el resultado logrado. Son mejores para medir la realización progresiva de un derecho o los esfuerzos realizados por un estado para proteger los derechos. Ejemplos: Porcentaje de mujeres que consultaron al menos una vez durante el embarazo a un profesional de la salud calificado por motivos relacionados con el embarazo.

##### Indicadores de resultado:

Miden los resultados de las políticas, reflejan los logros que indican el estado de realización de un derecho humano, son indicadores que revelan hechos; además, reflejan múltiples procesos interconectados que determinan un resultado.

Los indicadores de proceso y resultado deben usarse en conjunción con bases de referencia o metas si quieren ser útiles como método de valoración de un derecho en un lapso de tiempo.

Los indicadores de proceso y resultado deben desglosarse por motivos de discriminación, prohibidos como el sexo, la edad, la discapacidad, la pertenencia étnica, la religión, el idioma, la condición social, la pertenencia regional, etc. Esto requerirá por parte de los estados mayores recursos y dificultades en la obtención de los datos y un mayor esfuerzo para presentar los informes los órganos de vigilancia. Los indicadores de muchos de los objetivos del milenio son ejemplo de indicadores de resultado.

Ejemplos de indicadores de proceso en las Observaciones generales del CDESC :

-Observación 14. (Derecho a la Salud ) y Observación 15 ( Derecho al agua). Estos indicadores se utilizan fundamentalmente para medir los cambios en el transcurso del tiempo. Ejemplos: número de muertes maternas por 100.000 nacimientos vivos, porcentaje de jóvenes entre 15 y 24 años infectados de VIH.

Otras iniciativas:

Tengo conocimiento de dos iniciativas muy interesantes en el marco regional latinoamericano:

La construcción de un Sistema de Indicadores sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales para promover la adopción de un mecanismo de supervisión del Protocolo de San Salvador, con indicadores de progreso en Desc, impulsado por los Gobiernos del MERCOSUR y Asociados.

Monitoreo de progresos en Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos. Metodología orientada a medir progresos, construcción de un sistema de monitoreo de los derechos humanos por campos temáticos.

## **CONCLUSIÓN**

El objetivo final de los indicadores es evaluar la responsabilidad jurídica del Estado, esto es determinar si respeta, protege y realiza los derechos sin discriminación y con igualdad, tomando en cuenta las limitaciones de recursos, el contexto cultural y los recursos naturales de un Estado.

Los indicadores son instrumentos necesarios. El fin último, es el goce pleno de los derechos humanos por las personas, un largo camino lleno de dificultades pero necesario para asegurar el respeto pleno a la condición humana.

## **Notas:**

1..E/CN.4/Sub.2/1990/19. Danilo Turk.Pag 3.

2.Idem.

3. M Green. What we talk about when we talk about Indicators. Vol 23, 2001.pag 1063-1097.

4.Idem . nota 1. Pag5.

5.E/c.12/1990/CRP.1/add.10,Pag 6.

6.Eibe Riedel,New Bearings to the State Reporting Procedure:-the Example of the Right to Health-2002.Pag 351.

7.A/56/326,pan.202.

8. Informe de Desarrollo Humano 2000. pag 89.