LA JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES A TRAVÉS DEL DESARROLLO DE INDICADORES: AVANCES CONCRETOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Alfonso Chacón Mata*

Resumen

Los sistemas de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales han tenido un vertiginoso avance en los últimos tiempos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. La justiciabilidad de los derechos citados ha presentado sendos problemas debido a que el artículo segundo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que depende de aspectos tales como los recursos disponibles del Estado, la progresividad en la implementación de políticas, entre otros. Por lo tanto, no se le han asignado a tales derechos, un carácter exigible y esta situación ha provocado que su vigencia sea limitada. Precisamente, este ensayo pretende demostrar cómo se ha revertido esta concepción y a través de los sistemas de indicadores desarrollados para diferentes derechos humanos se pueden obtener prestaciones mínimas, que deben cumplir los Estados, para satisfacer las demandas de alcance general.

Palabras clave: derechos económicos, sociales y culturales, Organización de las Naciones Unidas, justiciabilidad, progresividad, indicadores de resultado, modelo de indicadores, desarrollo humano.

Abstract

Indicator systems in terms of economic, social and cultural rights have had a rapid development lately within the United Nations Organization. The justiciability of these rights has presented problems, mainly because of the second article of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights states that it depends on aspects such as available resources of the State, the progressivity in the implementation of policies, etc. Therefore, these rights have not been given a mandatory character, and this has led to their limited effect. Precisely this essay intends to demonstrate how this conception has been reversed, and how, through the systems of indicators developed for different human rights, minimum benefits are available for the States to meet the demands of general application.

Keywords: economic, social and cultural rights, Organization of the United Nations, Justice, output indicators, indicators model, human development.

* Abogado, especialista Derechos Humanos y profesor de Filosofía del Derecho, Universidad de Costa Rica.

I. Introducción

Las limitaciones propias a la concepción de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), en el mismo seno del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha generado que estos derechos se visualicen, por gran parte de los juristas, como aspiraciones deseables más no ciertamente provisiones legales exigibles del todo. El mecanismo de elaboración de informes que indiquen el balance situacional de los DESC ha sido la práctica más utilizada, incluso se encuentra prevista dentro de los mismos instrumentos internacionales que garantizan este tipo de derechos[1]. Sin embargo, en los últimos tiempos este mecanismo se ha venido complementando con la necesidad de elaborar un sistema adecuado de indicadores que vengan a establecer cuáles son los parámetros mínimos, que deben respetar y cumplir los Estados en sus políticas cotidianas. Esta última preocupación –sea la de justiciabilizar los DESC a través de los indicadores_ inspira la realización del trabajo que seguidamente pasamos a exponer, y como ha sido su desarrollo presente en la Organización de las Naciones Unidas.

El presente artículo es una breve sistematización de las inquietudes y tópicos, que hemos expuesto anteriormente en otra oportunidad, sobre esta misma temática de indicadores y justiciabilidad de los derechos humanos (Chacón, 2007), más otros elementos adicionales que estimamos conveniente invocar en torno al quehacer de indicadores en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Procedemos sin más preámbulo a reseñar los alcances de este trabajo en los términos que seguidamente destacamos.

II. La noción de justiciabilidad y su vigencia en los derechos económicos, sociales y culturales

Consideramos conveniente empezar analizando los alcances del término "justiciabilidad" en aras de analizar su concreción o no, en los derechos que estamos estudiando. En este sentido, un autor como Alejandro Salinas (1995:51) nos establece la siguiente acotación:

Resulta claro cuál es el sentido de justiciable, pero al tratar de aplicar este concepto en los derechos económicos, sociales y culturales surgen evidentes dificultades. En el último tiempo se ha desarrollado una discusión en torno al alcance de la noción de "justiciabilidad". Se señala que esta noción no solo debe relacionarse exclusivamente con modelos judiciales (judicializar), sino también debe incorporar un amplio concepto de la idea de "seguimiento" por parte de los llamados órganos de control tanto a nivel nacional como internacional.

En torno a la justiciabilidad de tales derechos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró lo siguiente:

> "Los llamados derechos civiles y políticos, en general son más fácilmente individualizables y exigibles de conformidad

[1] A manera de ejemplo, tenemos el artículo 40 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el párrafo segundo del artículo 9 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y el párrafo primero del artículo 21 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

> con un procedimiento jurídico susceptible de desembocar a una protección jurisdiccional. La Corte considera que, entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales, hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente" (OEA, 1986: 42).[2]

En el caso concreto del sistema interamericano, no es sino hasta con el advenimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de DESC, (Protocolo de San Salvador, 17 de noviembre de 1988), que se empiezan a dimensionar al menos dos derechos exigibles como contenciosos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Nos referimos al derecho de organización de los trabajadores y al derecho a la educación[3].

Conviene, además, destacar que otros órganos de las Naciones Unidas han dimensionado para los derechos de naturaleza económica, social y cultural, un carácter de justiciabilidad. Algunos quizás con carácter más restringido, mientras que para otros mucho más amplio. A manera de ejemplo, tenemos que para el relator especial sobre el derecho a la educación, este derecho si es reconocido en los instrumentos internacionales como de carácter justiciable (ONU, 2004:12). Por su parte, el Comité de DESC creado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) visualiza la justiciabilidad de los DESC más ampliamente. Para ello, ha distinguido entre "justiciabilidad" y "normas de aplicación inmediata" estableciendo que por el primer término debemos entender que se refiere a las cuestiones que pueden o deben resolver los tribunales, y las normas de aplicación inmediata, en contrapartida permiten su aplicación por los tribunales sin más disquisiciones. Concluye que "Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad (ONU, 2001:65).

Diremos finalmente, parafraseando a un par de autores, que aunque se acepte la privilegiada jerarquía normativa de las constituciones o de los tratados internacionales, los instrumentos que establecen derechos económicos, sociales y culturales "…son considerados documentos de carácter político antes que catálogos de obligaciones jurídicas para el Estado, a diferencia de la gran mayoría de los derechos civiles y políticos" (Abramovich y Courtis, 2002:19).

[2] En su Observación General N° 9, el Comité de DESC de la Organización de las Naciones Unidas, sobre este particular, destaca lo siguiente: "En lo relativo a los derechos civiles y políticos, generalmente se da por supuesto que es fundamental la existencia de recursos judiciales frente a las violaciones de esos derechos. Lamentablemente, en lo relativo a los derechos económicos, sociales y culturales, con demasiada frecuencia se parte del supuesto contrario. Esta discrepancia no está justificada ni por la naturaleza de los derechos ni por las disposiciones pertinentes del Pacto. El Comité ya ha aclarado que considera que muchas de las disposiciones del Pacto pueden aplicarse inmediatamente. Así, en la Observación General N°3 (1990) se citaban, a título de ejemplo, los siguientes artículos del Pacto: el artículo N°3, el inciso i) del apartado a) del artículo 7, el artículo 8, el párrafo 3 del artículo 10, el apartado a) del párrafo 2 y del artículo 13, los párrafos 3 y 4 del artículo 13 y el párrafo 3 del artículo 15", Organización de Naciones Unidas (ONU 2001, párr.10, pág 65).

[3] Véanse los artículos 8 inciso a) y 13 del Protocolo, con relación al párrafo sexto del artículo 19.

Lo anteriormente destacado supone que las obligaciones de carácter jurídico, que se consideran asumidas a través de tratados tales como el PIDESC, sean matizadas y diluidas por sendas interpretaciones políticas, discrecionales a las potestades propias de los Estados. Sin embargo, esta tendencia no puede ser de recibo y por esta razón nos enfocaremos seguidamente a establecer criterios certeros y oportunos, que han fijado tanto la doctrina como las instancias formales de supervisión de los DESC dentro del sistema internacional a favor de su oportuna justiciabilidad.

2.1 Los DESC: carácter de progresividad versus utilización de recursos

El carácter de la progresividad de los DESC abarca dos sentidos complementarios: el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el Pacto supone una cierta igualdad. Colateralmente, el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, por lo que no sería posible reducir los niveles de protección de los derechos vigentes, o, en su caso, de derogar los derechos ya existentes" (Abramovich y Courtis, 2002: 93-94). Decimos que corresponde a la entidad estatal dicha tarea, debido a que los derechos que nos ocupan, se concretan mediante diversos tipos de prestaciones, que requieren necesariamente la colaboración de los poderes públicos en la satisfacción de las necesidades básicas del ciudadano (Ver Contreras, 1994: 11; Vásquez, 1987: 64-65; Gros, 1988: 331; ONU, 2001: 3; Eide, 1995: 22-23).

Conviene, entonces, contrastar esta noción de progresividad, a la luz de las disposiciones previstas en el PIDESC, como principal instrumento regulatorio de la materia a nivel internacional. Procedemos, a continuación, a detallar los aspectos que desde nuestra perspectiva componen el fundamento de la progresividad de los DESC, así como la utilización de recursos para hacer viables y efectivos tales derechos.

2.1.1 El Artículo 2 del PIDESC

Algunos autores han establecido que en el PIDESC su artículo segundo establece una "obligación genérica", es decir, da sustento a otras obligaciones y determinan su naturaleza (Künnerman, 1996). Es conveniente analizar las implicaciones que se derivan de este artícul, tomando en cuenta aspectos tales como la concreción de lo dispuesto, así como los recursos disponibles para ello[4].

El PIDESC, en su artículo segundo, condiciona el cumplimiento de estos derechos al máximo de los recursos disponibles de cada Estado. El problema de la atención de tales derechos, con recursos limitados e insuficientes, plantea que los Estados no se escuden en esta disyuntiva como una excusa definitiva e insoslayable. Incluso, se ha

[4] Al respecto, la redacción del artículo dispone lo siguiente: "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (artículo 2.1). "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social" (artículo 2.2).

sostenido que el disfrute de ciertos DESC, no está condicionado a la progresividad y que su satisfacción puede ser inmediata (como es el caso de la libertad sindical o la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos) sin que pueda alegarse la inexistencia de recursos estatales necesarios para dar cumplimiento a estas obligaciones (Bolívar, 1996). Sobre este particular, el mismo Comité de DESC de la Organización de las Naciones Unidas, ha dicho 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 en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas" (ONU, 2001:22). Esta obligación, igualmente se traduce de acuerdo al párrafo primero del artículo 2, en el compromiso de adoptar medidas, en los términos expuestos, sea a través de la asistencia y cooperación entre los países[5].

Asimismo, el artículo segundo, párrafo primero del PIDESC, requiere que cada Estado disponga de medidas según el máximo de sus recursos disponibles en aras de ir implementando la plena realización de los derechos reconocidos en esta materia. Este máximo de recursos o provisión de recursos, requiere que los Estados tomen inmediatamente medidas posibles a su alcance y otras medidas en forma expedita, si no están tan a su disposición (Künnerman, 1996: 9-10). Además, sobre la obligación contraída de adoptar medidas, la Observación General N° 3 del Comité de DESC, dictada en el quinto período de sesiones (1990), nos aduce lo siguiente: "Así pues, 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 para los Estados interesados. Tales medidas deben ser deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto" (ONU, 2001:19 párr. 2)[6].

El otro aspecto que queremos reseñar radica en descifrar en que consiste el concepto de "progresiva efectividad", y al respecto, volviendo a retomar la anterior observación general, tenemos que dicho concepto es definido de la siguiente manera:

> La principal obligación en lo que atañe a resultados que se refleja en el párrafo 1 del artículo 2 es la de adoptar medidas «para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos reconocidos [en el Pacto]». La expresión «progresiva efectividad» se usa con frecuencia para describir la intención de esta frase. El concepto de progresiva efectividad constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general no podrá lograrse en un breve período de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos e incorpora una obligación inmediata de respetar y garantizar todos los derechos pertinentes[7].

[5] Véase lo expuesto en supra nota 11.

[6] Ver en igual sentido, la Observación general N° 7, párrafo 9, página 55.

Ahora bien, ¿cuándo podría afirmarse que una norma que reglamenta o implementa un derecho social es regresiva respecto de otra? Para autores estudiosos en esta materia, como Abramovich y Courtis (2002:112), "Lo será en principio, partiendo de la definición del artículo 2 del PIDESC, cuando el grado de efectividad del derecho social reglamentado por la norma impugnada resulte menor al que había alcanzado en el derecho interno antes de la sanción de esa norma". Asimismo, para apreciar esta disminución del derecho social, los citados autores disponen que sería acertado recurrir por analogía a los criterios utilizados en el derecho laboral para discernir la articulación entre normas, partiendo de la primacía del régimen o norma más favorable para el trabajador, siendo extendible esta fórmula de apelar hacia lo más beneficioso, a los demás derechos (Ibíd, pág 112). También, acudiendo al análisis integrado que sobre este articulado realiza el teórico alemán Rölf Künnerman (1996:6), tenemos que para el autor, "La gran importancia del término "realización" puede ser visto desde su importante rol en la obligación genérica del 2.1 PIDESC, referente a la plena realización de los derechos humanos. El término realización, sin embargo, es algo complicado. En terminología legal "realizar un derecho" significa que el beneficiario del derecho activamente transforma una situación donde el status normativo relativo a ese derecho relacionado con él o ella no es "real" (solamente una queja a derecho) a una situación donde él o ella goza de hecho del estatus básico de protección relacionado con ese derecho. Esta "realización del derecho" puede o no ocurrir mediante un procedimiento ante la corte.

[7] Ibíd., párrafo 9, pág 21.

Bajo el 2.1 del PIDESC, los Estados toman medidas "para el máximo de los recursos disponibles" y "por todos los medios apropiados influyendo en particular la adopción de medidas legislativas" hacia la "plena realización" de derechos económicos, sociales y culturales"[8] .

2.1.2 Los recursos dentro del contexto del Artículo 2 del PIDESC

Otro tema que sugiere ser controversial de la lectura del artículo 2 PIDESC, es el relativo a los "recursos". Al respecto, un grupo de expertos, ha formulado una serie de cuestionamientos en torno a la disponibilidad de recursos. Se preguntaron entre otras cosas: (a) ¿cuáles recursos podrían ser considerados como disponibles para cumplir con los propósitos del Pacto? ¿La obligación de adoptar medidas según el máximo de recursos disponibles implica que un Estado debe dar prioridad a la implementación de este Pacto? (b) ¿ se pueden considerar como recursos disponibles solamente con los que cuenta un Estado o puede considerarse la obligación de movilizar recursos del sector privado? (UNESCO, 1983:2). Sin duda alguna, las interrogantes no son del todo fáciles de despejar, por lo que trataremos seguidamente de ahondar sobre las implicaciones que tiene el concepto recurso, para el cumplimiento de los DESC y dentro del contexto del artículo que nos ocupa.

Brevemente diremos que para Robertson (1994:695), el artículo segundo del PIDESC recuerda a los Estados la obligación

[8] Para ahondar sobre dicho aspecto, ver del mismo autor (1995). "A Coherent Approach to Human Rights", en Human Rights Quarterly, Vol 17, N° 2, pp 323-342. Maryland: The Johns Hopkins University.

de "tomar medidas... según el máximo de sus recursos disponibles", por lo que en ese contexto, "medidas" representa acciones específicas y "recursos" representa el grado de satisfacción con que los derechos son satisfechos. Por ejemplo: en el campo de la educación, la ley que prescribe la educación libre es una medida, escuelas, maestros y libros son recursos".

Una de las tesis que sigue siendo todavía más controversial es la referente a la falta de recursos económicos como justificante de los Estados para no atender sus compromisos. Al respecto, el Comité de DESC de las Naciones Unidas ha reiterado en forma consistente que la falta de recursos no autoriza a los Estados a desvincularse de su obligación de implementar de forma progresiva las disposiciones contenidas en el Pacto. A lo anterior, se puede agregar que el Comité ha expresado que ante limitaciones graves de recursos "se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo" (Salinas, 1995:52).

Sobre este tipo de recursos, -los económicos- se ha dicho que "el hecho de que la satisfacción de los DESC dependa de recursos económicos, presenta una peculiaridad muy particular y distintiva. La insuficiencia de recursos no es óbice para que un Estado intente, en la medida de sus posibilidades, satisfacer esos derechos" (Mera, 1988:13). Ahora bien, esta asignación de recursos (donde asignarlos y en qué áreas) supone una adopción de políticas específicas por parte de los Estados que van a tener clara incidencia en lo político, social, económico, entre otros, en una población determinada.

A continuación, abordaremos algunas apreciaciones en referencia a la implementación de políticas estatales que niegan el goce efectivo de los DESC.

2.2 Nivel de justiciabilidad de los DESC

Cuando una constitución o un tratado internacional de derechos humanos hablan de derecho a la salud, derecho a la educación, derecho al trabajo o derecho a la vivienda, resulta difícil saber cuál es la medida exacta de las prestaciones o abstenciones debidas. La falta de especificación concreta del contenido del derecho constituye, por supuesto, un obstáculo a la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, ya que evidentemente la exigencia de un derecho en sede judicial supone la determinación de un incumplimiento (Abramovich y Courtis, 2002: 122.). Así, la garantización y reconocimiento de este tipo de derechos, dentro del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no es inmediata, y tutela una gama amplia de derechos de esta naturaleza (Uribe, 1997). Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales estableció que el Pacto contiene derechos que "cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales... pareciera difícilmente sostenible sugerir que las disposiciones indicadas son intrínsecamente no autoejecutables (Salinas, 1995:50)".

Se ha dicho también, que el gran desafío consiste en que los derechos económicos, sociales y culturales se garanticen junto a los derechos civiles y políticos en una" relación de complementación", fundada en la convicción de la realización de ambas categorías, esto es, de la libertad y de un nivel de vida adecuado (Mayorga, 1990).

De lo anteriormente expuesto, puede colegirse que la necesidad de cumplimiento de la prestación que debe realizar el Estado en materia de DESC -en este caso-, carece de una concreta imposibilidad legal por parte de los destinatarios para exigir su cumplimiento. Sin embargo, surge la noción de contenido mínimo, la cual fue acuñada por primera vez, en el seno del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Para el período 1989-1991, el Comité de DESC, elaboró y divulgó cuatro "comentarios generales"; y en lo que interesa, el Comentario General N° 3 de 1990, insistió en las "obligaciones mínimas", de todos los Estados Partes de asegurar, al menos, la satisfacción de niveles esenciales mínimos de cada uno de los derechos consagrados en el PIDESC (Cançado, 1993). Así las cosas, a través de esta disposición del Comité, se van gestando un alcance mínimo en el disfrute de derechos, los cuales deben ser asegurados y garantizados por los Estados Partes. La importancia de este antecedente es de primer orden, puesto que ya no se puede hablar de imprecisión y de imposibilidad de observar los DESC y no existe una base de justiciabilidad inicial.

III. Precisiones en torno a los sistemas de indicadores y su impacto en los DESC

3.1 A manera de introducción sobre los indicadores

Entramos a referirnos en este punto a los indicadores, y el uso que han tenido como herramientas de tutela más justiciable, en el caso de los derechos que nos ocupan. Inicialmente, consideramos que los indicadores estadísticos son un poderoso instrumento en la lucha por los derechos humanos y en ese sentido, facilitan que diferentes actores y colectivos representativos, le puedan exigir responsabilidad al Estado y particulares por infracciones en inobservancia de lo estipulado. El Informe de Desarrollo Humano del año 2000, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), introdujo por primera vez la necesidad de visualizar el uso de indicadores, como una herramienta de suma valía en el ámbito de los derechos humanos. Así, el citado informe establece que los indicadores pueden ser usados como instrumento para lo siguiente:

> Formular mejores políticas y vigilar los progresos realizados. Determinar los efectos no deseados de leyes, políticas y prácticas. Determinar que actores están influyendo en la realización de los derechos. Poner de relieve si esos actores están cumpliendo sus obligaciones. Advertir de antemano posibles violaciones y poder adoptar medidas preventivas. Fortalecer el consenso social respecto de decisiones difíciles que deban adoptarse frente la limitación de recursos/ Sacar a la luz cuestiones que han sido desatendidas o silenciadas (PNUD, 2000:89).

Surge entonces, súbitamente, la interrogante en torno a la necesidad de constituir indicadores de derechos humanos y al respecto debemos manifestar que esta preocupación es válida, porque debe ir encaminado a transformar la realidad social, pues de lo contrario su razón de ser es meramente ilustrativa (Soto, 1983). Concomitantemente, se les exige toda una serie de condiciones, indistintamente de las posiciones teóricas inherentes a la evaluación del indicador y

su correspondencia con el derecho determinado[9].

Una vez adentrados en la temática de los indicadores de derechos humanos, debemos de decir que estos deben cumplir, según los expertos, cuatro objetivos conexos: i) Verificar si los Estados respetan, protegen y realizan los derechos, principal marco de responsabilidad para la función del Estado, ii) Velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos, iii) Velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos y iv) Determinar los actores no estatales decisivos, al destacar qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia (PNUD, 2000: 92). Puede agregarse a lo antes expuesto, que estas variables responden a su vez, a diferentes ámbitos de análisis para cada uno de los objetivos. Así, podemos discernir un ámbito institucional para el primer objetivo en el que se le exige al Estado diversas funciones en el ejercicio y disfrute de los derechos humanos; para el segundo objetivo un ámbito normativo, compuesto por el andamiaje de recursos legales del Estado-Nación y como la violación u omisión a tales preceptos, conlleva a responsabilidad manifiesta; el tercero se ubica dentro del ámbito de seguridad entendido como un espectro ambiental e integrado que fortalece y dimensiona los derechos de los particulares. Finalmente, el último ámbito responde a las entradas y salidas, inputs y outputs, que ingresan y se procesan dentro del sistema político vigente, a la vez que se pretende visualizar quiénes son los agentes promotores de dichos cambios o decisiones.

Otro aspecto que es conveniente reseñarlo, lo constituye el hecho de establecer si los indicadores de desarrollo humano y de derechos humanos deben verse como afines o de características comunes. Al respecto, debemos decir que ambos comparten la misión de generar información que envíe señales al poder político, en aras de conocer la mejor manera de realizar libertades humanas tan necesarias, como las del derecho a vivir liberado de la miseria, del temor y la discriminación. Ambos dependen de la medición de resultados e insumos, con la finalidad de descubrir y potenciar el fenómeno en análisis, y finalmente, en ambos indicadores

[9] Al respecto, Hugo Molina (1983: 153-154) ha expuesto que "se exige de los indicadores que sean por sí solos descriptivos de las relaciones que de hecho se dan entre los fenómenos sociales; que sean igualmente por sí solos explicativos de la dinámica de los procesos sociales; que sean "apolíticos" o contrariamente que "como tales" expresan los intereses históricos de una clase; que por sí solos expresen las tendencias del desarrollo; que sean relevantes y de utilidad política práctica para que una determinada clase pueda orientar más acertadamente su lucha contra una u otras clases que le son antagónicas; que sean técnicamente confiables, comparativos, exactos, integrales, de utilidad práctica para la toma de decisiones, diseños de políticas, planificar el desarrollo, evaluar el mismo, tomar medidas correctivas, etc. En suma se les exige que sean perfectos y que respondan a todos los requerimientos". Para Gonzalo Ramírez, –dentro de la misma obra supra citada– deben construirse indicadores que "…den cuenta de la evolución de la evolución de las contradicciones propias de nuestras formaciones sociales" (ej. Clases sociales diferenciadas y ubicadas en posiciones específicas dentro de la sociedad; Grupos étnicos diferenciados y a veces mayoritarios; regiones y sectores sociales y económicos de menor desarrollo), así como la elaboración de indicadores "que permitan diagnosticar más eficientemente la evolución del complejo de contradicciones que caracterizan las relaciones económicas…" (pp. 24-25).

aplican como parámetro, los promedios y desgloses tanto de los valores mundiales como locales (PNUD, 2000: 91[10].

En todo caso, debemos manifestar, a manera de síntesis, que el principal propósito de todo sistema de indicadores es dar cuenta de dos factores claves, la voluntad y la capacidad del Estado de promover y proteger los derechos humanos (Abramovich y Courtis, 2002: 91).

3.1.1 La continua reconstrucción de los indicadores

Abarcar este imperativo evolutivo no es tarea nada fácil. Durante un seminario desarrollado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con el objetivo de analizar indicadores apropiados para medir los alcances en la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales, se dijo por parte de expertos, lo que a continuación transcribimos:

> A veces, puede ser prematuro o inadecuado aplicar indicadores cuantificables. No todos los indicadores pueden ser expresados en términos puramente numéricos. Por lo tanto, es importante desarrollar, igualmente, criterios, principios y estimaciones de realización de los derechos económicos, sociales y culturales (Bolívar, 1996: 117).[11]

Un ejemplo preciso de la necesidad de reconsiderar los indicadores puede verse en la regionalización de la "Estrategia para América Latina" por parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En ella se fijan desde el ámbito de la salud una serie de metas, que puedan tomarse como indicadores de resultados tales como -La esperanza de vida al nacer no habrá de ser inferior a 70 años en ningún país de la región, -La tasa de mortalidad infantil no habrá de ser superior a 30 defunciones por 1000 nacidos vivos en ningún país de la región, -La tasa de mortalidad no habrá de ser superior a 2,4 defunciones por 1000 para niños de 1 a 4 años en ningún país de la región, -El acceso a los servicios de abastecimiento de agua potable y de evacuación de desechos se extenderá al 100% de la población, -Por último, el acceso a los servicios de salud se ampliará al 100% de la población (OPS 1982, citado por PROVEA en Terre des Hommes, 1997: 185-186).

Lo importante por destacar con esta reseña es el carácter evolutivo/adaptativo de los indicadores de salud, (en este caso) pues las metas regionales se han fijado tomando como parámetro las condiciones socioeconómicas de América Latina. Se demuestra entonces, que los indicadores no son instrumentos estadísticos puros, sino que buscan apreciar una situación en su contexto, por lo que los niveles de exigencia pueden variar (Ibíd., pág. 186). En el fondo, esta continua reconstrucción de los indicadores no lleva implícita otra realidad más que

[10] Ibíd, pág. 91. Cfr: Ver igualmente, las tres importantes diferencias de criterio entre ambos tipos de indicadores.

[11] Continua la autora aduciendo el siguiente fragmento: "Vale agregar que los indicadores no deben limitarse a compilaciones de datos estadísticos de carácter cuantitativo: ...por el contrario, muchos de los elementos de las directrices de presentación de informes requieren la inclusión de elementos narrativos e interpretativos, particularmente en relación con legislación, políticas administrativas y evaluación de los programas gubernamentales" (pág. 116).

reafirmar la denominada utilidad práctica de los indicadores[12].

3.1.2 La despolitización de los indicadores

Dentro del seminario de salud de las Naciones Unidas, anteriormente citado, se sugirieron maneras de despolitizar los indicadores: "Una forma de hacerlo sería diferenciando entre diversas gradaciones de violación: violaciones que son resultado de una discriminación voluntaria por parte del gobierno; violaciones que reflejan la incapacidad de los estados para llevar a cabo sus obligaciones y violaciones relacionadas con la indiferencia o negligencia del Estado" (OPS, Op Cit: 114).[13]

La anterior apreciación del seminario en referencia nos sugiere hacer una serie de acotaciones. En primer lugar, las violaciones producto de una discriminación voluntaria por parte del Estado, implican que el Estado mismo produzca un hecho ilícito en forma consciente, dándose una situación que se conoce en doctrina como "Teoría de la Ilicitud", y tiene implicaciones prácticas concretas[14]. Las violaciones que son el resultado de la incapacidad de los Estados para llevar a cabo sus obligaciones, y las violaciones relacionadas con la indiferencia o negligencia del Estado, en el fondo consisten en lo mismo; en un "no hacer" dentro del terreno de los DESC. Solamente que se presenta una diferencia de matiz, dado que no se cuentan con los recursos o capacidad necesarios para cumplir las obligaciones y operan circunstancias de apatía o desgano para cumplir con la realización de tales derechos.

Nos encontramos con que el Estado elude sus obligaciones por cuanto no tiene una línea demarcatoria de los estándares requeridos para la satisfacción de los DESC y, por ende, los índices no se despolitizan. Lo anterior nos reafirma una vez más la necesidad de establecer los "contenidos mínimos"[15], que permitan establecer una base considerativa de cual es el punto de inicio para tales derechos. A partir de esa "base considerativa", podremos saber el avance o retroceso de los derechos mencionados.

Surge, entonces a raíz de lo expuesto, toda una serie de interrogantes por plantearse: ¿cómo podría despolitizarse el cumplimiento de los DESC, si los gobiernos dejan a los citados derechos en carácter netamente aspirativo o programático? ¿Cómo se les puede compeler a que cumplan con derechos mínimos hacia la sociedad civil, si

12 "En el campo de la política económica y social la definición de los indicadores debe responder a la necesidad de adoptar decisiones racionales y oportunas en correspondencia con ello los indicadores y datos a procesar deben reducirse a los absolutamente necesarios para tal fin. Tal requisito tiene varias implicaciones, vinculadas, entre otros aspectos, a la necesidad de precisar lo más claramente posible el problema; trazar los objetivos y metas igualmente precisas que permitan la definición de la política y estrategia para abordarlo -el problema-, lo que a su vez permita el seguimiento, control y evaluación en sus diferentes momentos de la ejecución de la política (…)" (Molina, Op Cit: 164).

13 El documento original se denomina: ONU. (s.f.). Seminario sobre indicadores apropiados para medir los alcances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Mimeo, versión preliminar, pár. 14.

14 Basa la responsabilidad internacional en dos requisitos objetivos : a) que el hecho ilícito -por acción u omisión sea atribuible a un Estado- ; b) que tal hecho ilícito sea en violación del Derecho Internacional o se traduzca en el incumplimiento de una obligación internacional del Estado (Gil, 1992: 27).

15 Véase lo expuesto sobre este particular en supra punto 2.2.

ni siquiera se han establecido los mismos? Inobjetablemente, desde nuestra perspectiva, estas situaciones ocasionan que se tenga que llegar a la Vía de Cuantificación de los Derechos. Es decir, propugnar la creación de toda una serie de indicadores que conllevarían a que los DESC se vuelvan necesariamente "cuantificables" (Texier, 1997:36).

Lo anteriormente destacado, no implica que no se deban tomar variables políticas para construir indicadores en materia de justiciabilidad de los DESC, puesto que no podemos negar que precisamente será en el espacio físico y normativo de los Estados, en donde se deben implementar tales indicadores. Así que el sentido de los indicadores politizados conforta el hecho de que los criterios que carezcan de sustento objetivo deben desecharse a priori.

3.2 Necesidad de contar con indicadores de realización de los DESC

Dentro del estudio y aplicación de los DESC, una situación que hoy viene tomando mayor interés por parte de los especialistas, lo es el hecho de constituir indicadores básicos que regulen la materia. La intención de tales indicadores consistiría en poder destacar un mínimo de exigencia para este tipo de derechos dado su carácter programático. Asimismo, un asunto que reviste total interés para justificar la creación de indicadores de los DESC, se basa en el carácter de justiciabilidad que deben tener dichos derechos. De no constituirse un(os) indicador(es) reales y efectivos para darle seguimiento a este tipo de derechos, se puede llegar a la absoluta imprecisión y una tendencia hacia la "politización" en las decisiones del mismo Estado para justificar su cumplimiento. Así lo expone el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA): Uno de los riesgos propios el análisis del comportamiento del Estado en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales es el de convertir el abordaje del derecho en cuestión en un enfoque temático, sujeto a interpretaciones o preferencias que guarden más relación con el análisis político que con la perspectiva de los derechos humanos (…). De ahí la importancia de desarrollar indicadores que permitan evaluar la responsabilidad estatal en términos objetivos. Esto supone, por una parte, analizar críticamente los indicadores existentes —generalmente utilizados con finalidades válidas, pero diferentes a las del campo de los derechos humanos— y, por otra parte, la identificación de indicadores existentes o creados a partir de las necesidades propias del análisis desde la perspectiva de los derechos humanos, tomando en cuenta todos y cada uno de los elementos que componen el conjunto de los compromisos contraídos por el Estado (PROVEA, 1997: 177-178).

Algunos autores, como Ligia Bolívar, han complementado el concepto de indicador con el de núcleo intangible de un derecho, que es diferente a su contenido mínimo y a las obligaciones mínimas del Estado, pues nos remite a aquellos aspectos del derecho que, aun en situaciones excepcionales, no puede ser menoscabado por restricciones derivadas de, por ejemplo, la suspensión de garantías constitucionales. (...) De manera que un reto para el movimiento de derechos humanos, consistiría en identificar

ese núcleo intangible partiendo de la base de que, de la misma manera que existen ciertos derechos civiles y políticos que no pueden verse sometidos a restricciones en casos de emergencia _generalmente de carácter político_ debería asegurarse un núcleo intangible de derechos y garantías en el campo económico, social y cultural, que no esté sujeto a excepciones a causa de emergencias de carácter económico, programas de ajuste y otras contingencias similares (Bolívar, 1996: 113)[16].

3.2.1 El Desafío de los Indicadores en DESC

Para poder elaborar un sistema de indicadores comunes a los DESC, nos encontramos con toda una serie de variables que son dignas de detallar. Un primer nivel, es el concerniente a la relación entre "teoría e indicadores", y que Sergio Reuben Soto, ilustra de la siguiente manera: Esta relación se resuelve en una doble dirección; el desarrollo teórico determina el tipo de indicadores y los dominios del acontecer social sobre los que ellos deben arrojar luz; y los complica en razón de sus necesidades de aproximación a la realidad, y a los niveles de exactitud que esa aproximación demanda. Asimismo, en otra dirección, el desarrollo de los indicadores y su grado de aproximación y reproducción de los fenómenos reales propuestos por la teoría, la informan de manera tal de permitirle la formulación de hipótesis más verosímiles. Mediando esta relación, debe reconocerse el papel del pensamiento matemático o propiamente deductivo (como cuando la estadística reflexiona sobre sí misma) y el desarrollo de la capacidad ordenadora y calculadora (con las modernas máquinas computadoras), que posibilitan una labor más coordinada y más eficaz entre el pensamiento que reflexiona sobre los indicadores y el desarrollo de la teoría (Reuben, 1983:60).

Continuando con la profesora venezolana Bolívar, tenemos que esta académica ha señalado que el desarrollo de los indicadores en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, constituye uno de los retos más complejos pero también, de los más interesantes:

Existen limitaciones en cuanto a la idoneidad de los indicadores para reflejar adecuadamente la satisfacción de las responsabilidades del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales, pues los indicadores no han sido diseñados desde una perspectiva de los derechos humanos, por lo que ciertos elementos, tales como la posible discriminación hacia determinados sectores de la población, no son adecuadamente reflejados; igualmente, algunos indicadores están diseñados en función de evaluar la ejecución de políticas, por lo que la información que reflejan es irrelevante o marginal para propósitos de derechos humanos (Bolívar, 1996:113-114)[17]. Esta apreciación nos plantea el debate de aspectos tales

[16] La autora nos lleva a un campo que, por sí mismo, puede ser sinónimo de elocuentes y válidos debates, como es el hecho de buscar una estandarización de los indicadores para los diferentes tipos de derechos; así tenemos entonces el criterio de Hugo Molina, para quien "El criterio de comparabilidad tiene que ver con el hecho de que los indicadores deben estar definidos y ser utilizados para medir el mismo fenómeno, aspectos del fenómeno o los mismos hechos en diferentes lugares. Conforme a ello, la comparabilidad guarda estrecha relación con la validez, todo lo cual presupone a la vez que los indicadores deben estar definidos con arreglo a definiciones internacionales estandarizadas que, en términos generales, no existen" Op Cit. pág. 162.

como la posible politización de indicadores –y que hemos combatido anteriormente–, los cuales pueden ser diseñados o estructurados no sobre la base de criterios objetivos y amoldables a amplios sectores poblacionales sin discriminación, sino que pueden obedecer a realidades ficticias. Por ello, se hace menester encausar los indicadores hacia una constante conversión o reconstrucción en aras de no disociar, la realidad que presenta un determinado sistema político/económico. Igualmente, la ideación y la confección de indicadores debe verse sustentada en criterios de especialistas en la materia, de modo que las recomendaciones adecuadas, basadas en parámetros técnicos y de razonabilidad, sean las que prevalezcan sobre los postulados políticos.

3.2.2 Mitos sobre los indicadores en materia de DESC y DCP

Se ha dicho, por parte de la doctrina calificada en esta materia, que las diferencias entre ambos estancos de derechos humanos son diferencias de grado, más que sustanciales, debido a que no es tan tajantemente válido sostener que los DESC sean obligaciones positivas o "de hacer" y que los DCP, son solamente actos de abstinencia o "no hacer" en la esfera de afectación individual o colectiva de los seres humanos. En el fondo lo que subyace es una suerte de simbiosis o conjunción funcional que entrelaza tanto las obligaciones positivas como negativas por parte del Estado (Abramovich, 2005:197)[18], y esta situación no tendría que interferir eventualmente, al momento de diseñar indicadores estandarizados de cumplimiento.

Con frecuencia se hacen contrastes entre los DESC y los derechos civiles y políticos (DCP), con la intención de justificar la adopción de criterios muy diferentes para evaluar tales derechos. Sin embargo, desde la óptica del mismo PNUD, esos contrastes no son solo más que mitos. A continuación vamos a destacar en que consiste la esencia de cada uno de los mismos (PNUD, 2003:93):

Primer mito: Los DCP son derechos negativos, mientras que los DESC son positivos. No es verdad. Existen deberes positivos y negativos que cumplir para respetar, proteger y realizar ambos tipos de derechos. A manera de ejemplo, para garantizar el derecho a un juicio imparcial, es necesario adoptar medidas a fin de establecer una judicatura independiente debidamente capacitada y remunerada para preservar la independencia de los magistrados.

Segundo mito: Los DCP se realizan en forma inmediata, mientras los DESC se realizan gradualmente. No es cierto. Aún cuando deba ponerse fin inmediatamente a los actos de tortura, en algunos países la tarea de garantizar que tales actos no se repitan puede exigir tiempo y recursos para

[17] Se ha dicho también que "Para poder determinar la exigibilidad de los DESC es importante no solo establecer indicadores también que permitan evaluar grados en que se satisfacen necesidades o derechos, sino que permitan fijar umbrales que discriminen entre un derecho violado o no violado" (CEPAL, 1997:61).

[18] Continua diciéndonos el autor: "En síntesis, la estructura de los derechos civiles y políticos puede ser caracterizada como un complejo de obligaciones negativas y positivas de parte del Estado: obligación de abstenerse de actuar en ciertos ámbitos y de realizar una serie de funciones, a efectos de garantizar el goce de la autonomía individual e impedir su afectación por otros particulares".

entrenar a los funcionarios de policía, establecer sistemas de supervisión y examinar los casos presentados ante los tribunales. Por el contrario, aunque el aumento de los niveles de matricula en la educación secundaria suele depender de los recursos disponibles, deben revocarse inmediatamente las leyes que discriminan entre niños y niñas o entre las distintas religiones y etnias en la educación.

Tercer mito: Los indicadores de DCP son descripciones cualitativas, mientras que los indicadores de DESC son estadísticas cuantitativas. No es así. Las estadísticas son importantes para determinar el nivel de tortura, las condiciones en las cárceles y la participación política a manera de ejemplo. Por su parte, las descripciones cualitativas pueden resultar útiles con el fin de determinar la idoneidad de una ley para proteger los derechos de los inquilinos.

IV. La justiciabilidad de los DESC a través de indicadores en la práctica del sistema internacional

Vamos a introducirnos seguidamente, a reseñar diferentes apreciaciones que se han vertido con relación al uso y práctica de los indicadores de DESC, dentro del sistema universal de derechos humanos. Hablaremos en términos generales de esta temática, para destacar en el punto 4.3 de este trabajo, situaciones más concretas de enfoque en torno a la justiciabilidad de los derechos que nos ocupan.

4.1 La Organización de las Naciones Unidas y el Sistema de Indicadores

Desde la perspectiva de Barrios Mendiel, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), es necesario emplear los indicadores para supervisar la realización de los derechos humanos. En este sentido, aduce que aunque se tiene conciencia de las limitaciones intrínsecas de ese planteamiento, esta forma de medir la realización de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales goza de respaldo general. La utilización de índices se planteó en el sexto período de sesiones del Comité del Pacto y se podría extender su uso a otras instancias de derechos humanos» (Barrios, 1997: 110-111). Continúa enfatizando el hecho de que las Naciones Unidas deben acentuar en la elaboración de instrumentos «…para supervisar con coherencia y fiabilidad las violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que vayan acompañados de la reafirmación de los compromisos de los Estados y de una interpretación jurídica más estricta de sus obligaciones.

Por otra parte, el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas (UNRISO) ha dicho en torno al concepto de indicador lo siguiente:

> …el término indicador refleja la necesaria modestia que se debe otorgar a las estadísticas que intentan medir algún aspecto del desarrollo: los indicadores no son necesariamente mediciones directas y completas de lo que intentan indicar sino, con frecuencia, medidas incompletas (...). Esto es especialmente cierto para los indicadores de desarrollo social. Un indicador no es sólo una serie estadística, sino una serie estadística, más un conjunto de supuestos (citado en PROVEA, 1997: 178).

Asimismo, siguiendo con este enfoque otra instancia supranacional como lo es la Organización Mundial de la Salud (OMS,) afirma que los indicadores ideales deben reunir las siguientes características:

> Válidos, es decir, deben medir lo que se supone que quieren medir; objetivos, la respuesta debe ser la misma si es medida por diferentes personas en circunstancias similares; sensibles, es decir, deben ser sensibles a los cambios de situación y específicos, es decir, deben reflejar cambios solo en la situación a la que se refieren (Ibíd.: 181).

También a lo largo de estos años, puede apreciarse perfectamente la evolución que han tenido los indicadores, para la práctica llevada a cabo por la UNESCO, en sus respectivas labores; así como las reuniones regionales que ha venido desarrollando el organismo, sobre la aplicabilidad de los indicadores socioeconómicos para el crecimiento (Bangkok, septiembre 1974; Montevideo, 1976 y Ghana, 1977)[19].

La concepción de utilizar indicadores para medir el estado y perspectivas de los DESC, es reafirmada incluso en el seno de la "Declaración de Viena" (1993), al indicarse que habría que examinar en aras de fortalecer los citados derechos; "un sistema de indicadores para medir los avances hacia la realización de los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas" (Cançado, 1993: 23). En contrapartida, existen a su vez críticas en torno a los contenidos de fijación de indicadores por parte de algunos organismos especializados de las Naciones Unidas. Por ejemplo, se ha dicho que los indicadores de desarrollo humano creados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestran que no hay correlación lineal entre el ingreso per cápita y el bienestar general de la población (medido en indicadores básicos como mortalidad infantil, nivel educativo o expectativa de vida de la población): esta no-linealidad entre el PGB per cápita y el índice de desarrollo humano no es un contraargumento fuerte ante el argumento de falta de recursos que pueden esgrimir los Estados. En esta línea, el hecho de que América Latina cuenta con la peor distribución del ingreso en el mundo, explica en parte la asimetría entre el progreso alcanzado en la realización de las dos categorías de derechos fundamentales (CEPAL, 1997:59-60)[20].

La ONU ha venido trabajando en los últimos dos años en un trabajo que aglutine aquellos indicadores que tiendan a supervisar el ejercicio del cumplimiento de los tratados internacionales para los Estados Partes. En ese sentido, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos dispuso que un grupo de expertos fuera articulando un criterio sistematizador para cumplir el anterior acometido y aunque hablaremos de esta iniciativa un poco más in extenso en el siguiente apartado, si conviene indicar que esta demanda de indicadores adecuados no solo responde a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los instrumentos de los derechos en mención –

[19] Una reseña de lo anterior puede encontrarse en Ramaling, 1983: 29-41.

[20] También se han hecho críticas en torno a otros indicadores como el producto interno o el ingreso nacional por habitante, pues se les critica no reflejar efectivamente la disponibilidad de bienes y servicios. Molina, Op Cit. pp 159-160.

como lo expusimos antes–, "…sino también a la necesidad de contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos" (ONU, 2006: 2).

4.1.1 Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (2006)

Los antecedentes al informe citado se remontan en primera instancia en dos consultas de expertos convocadas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en agosto de 2005 y marzo de 2006, respectivamente. El objetivo de esas consultas fue reunir a expertos que trabajaban en el tema de indicadores para la evaluación del ejercicio de los derechos humanos, procedentes de círculos académicos, organismos internacionales, la sociedad civil y órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, con la mira de desarrollar un entendimiento común sobre el enfoque conceptual y metodológico de los indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. En la consulta de marzo, los expertos se pusieron de acuerdo sobre el enfoque presentado en este documento y sugirieron que se incluyera una lista de indicadores ilustrativos sobre algunos derechos humanos en el documento de antecedentes destinado a la reunión de los comités de los órganos creados en virtud de tratados. Señalaron la necesidad de celebrar nuevas consultas sobre esa labor y validaron los indicadores ilustrativos por medio de un ensayo experimental en el procedimiento de presentación de informes de los órganos de tratados de derechos humanos, los expertos convinieron en que resultaría útil para la reunión de los comités estudiar esa labor antes de tomar una decisión sobre un posible seguimiento de la iniciativa (ONU, 2006).

Con los anteriores insumos y una solicitud formulada por los presidentes de los órganos creados en virtud de los tratados de derechos humanos, en el marco de la 17º reunión (A/60/278, párr. 25 g), se gesta este documento, el cual consta de cuatro partes sustantivas y una conclusión con sus anexos[21], y es un primer intento en el seno de la organización por tratar de estandarizar indicadores cuantitativos afianzados en un marco conceptual adecuado con su propia lógica capaz de definir y diseñar los instrumentos de medición pertinentes. Adentrándonos más en materia, tenemos que el informe enuncia que los indicadores pueden ser tanto de orden cuantitativo como cualitativo, caracterizando a los primeros indicadores en sentido estrecho como equivalentes de «estadísticas» o indicadores que se expresen o puedan expresarse en forma cuantitativa, por ejemplo los números, los porcentajes o los índices; mientras que los segundos equivalen al uso más general "de actualidad", ya que abarcan cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho,

[21] La estructura es la siguiente: "I. Indicadores de derechos humanos: Noción y lógica" (párr.7 a 12); "II. Marco conceptual" (párr.13 a 22); "III. Marco metodológico" (párr.23 a 28); "IV. Indicadores ilustrativos" (párr. 29 a 32) y finalmente "V. Conclusiones (párr. 33 a 36) y un Anexo con tres cuadros.

por lo que la información cualitativa puede complementar la interpretación de los indicadores cuantitativos (párr.8).

Además, como uno de los aportes novedosos proporcionados a este intento de homogenizar indicadores, tenemos que desde la consulta de expertos realizado en el año 2005 se convino en adoptar un enfoque común para evaluar y vigilar el ejercicio tanto de los derechos civiles y políticos como de los económicos, sociales y culturales atendiendo a la noción de indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos. Así, se habla de indicadores estructurales, de proceso y de resultados. Caracterizando un poco más a cada uno de éstos indicadores, tenemos que acotar que el informe en estudio, los concibe de la siguiente manera:

- Los indicadores estructurales reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión. Abarcan la intención del Estado o su aceptación de las normas de derechos humanos al adoptar medidas para la realización de ese derecho humano. Los indicadores estructurales tienen que concentrarse sobre todo en la naturaleza de las leyes nacionales relacionadas con el derecho en cuestión -es decir si incluyen las normas internacionales- y los mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas. Los indicadores estructurales también deben examinar el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son pertinentes para ese derecho.
- Los indicadores de proceso relacionan los instrumentos de política de los Estados con hitos que se convierten en indicadores de resultados, los cuales pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos. Los instrumentos de política de los Estados se refieren a todas las medidas que incluyen los programas públicos e intervenciones específicas que un Estado desee adoptar para hacer efectiva su intención o su aceptación de las normas de derechos humanos para alcanzar los resultados que corresponden a la realización de un determinado derecho humano. Al definir los indicadores de proceso, en términos de una relación causal concreta, se puede evaluar mejor la responsabilización del Estado frente a sus obligaciones. Al mismo tiempo, estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según sea el caso, para la realización del derecho en cuestión. Los indicadores de proceso son más sensibles a cambios que los indicadores de resultados, por lo cual son mejores para medir la realización progresiva del derecho o reflejar los esfuerzos de los Estados Partes para proteger los derechos.
- Los indicadores de resultados reflejan los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto. No se trata solo de una medición más directa de la realización del derecho humano, sino también de la importancia del indicador para evaluar el disfrute del derecho, puesto que con el tiempo consolida los efectos de diversos procesos subyacentes (que pueden ser medidos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento,

> menos sensible para reflejar los cambios momentáneos que un indicador de proceso. Por ejemplo, los indicadores de la esperanza de vida o la mortalidad podrían depender de la inmunización de una población, de la educación o conocimiento de la población en materia de sanidad pública, así como de la disponibilidad y accesibilidad de las personas a una nutrición adecuada.

Lo que se pretende al utilizar el marco de indicadores estructurales, de proceso y de resultados, es contar con indicadores coherentes y detallados que puedan reflejar el aspecto de la intención y los resultados en la realización de los derechos humanos (ONU, 2006). Cabe destacar que este criterio clasificatorio, ha sido utilizado por otras instancias pares de supervisión y tutela de los derechos humanos a escala regional, como sería el caso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al adoptar dentro de su metodología de lineamientos para elaboración de indicadores en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, estas variables indicadas (OEA, 2007)[22].

Finalmente, queremos destacar que el informe que nos ocupa, sugiere que los indicadores cuantitativos idealmente, al menos deberían contener los siguientes elementos: a) Ser pertinentes, válidos y fiables; b) Ser simples, oportunos y pocos en número; c) Estar basados en información objetiva[23] y en mecanismos de generación de datos; d) Prestarse a la comparación temporal y espacial, y cumplir las normas internacionales de estadística pertinentes; y e) Prestarse al desglose por sexos, edad y sectores vulnerables o marginados de la población (ONU, 2006:14).

4.1.2 Algunos ejemplos ilustrativos de la aplicación del modelo de indicadores propuesto por el informe de la ONU

Procedemos en este apartado a reseñar e ilustrar cómo la comisión de expertos que rindió el informe visualiza una posible implementación de DESC. Vamos a referenciar de acuerdo con el documento, solamente a dos de estos derechos: el derecho a una alimentación adecuada (art. 11 PIDESC) y el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12 PIDESC), con sus respectivos indicadores de cumplimiento y resultados.

4.2 Declaración del Milenio y los indicadores sociales

En septiembre de 2002, en la Declaración del Milenio, a través de la resolución A/RES/55/2 de la Asamblea General de la ONU, 147 Jefes de Estado y de Gobierno

[22] Véase párrafos 26 a 44 ("III. Una propuesta metodológica para el sistema de monitoreo"). Podemos agregar que la Comisión Interamericana, a fin de mejorar la posibilidad de análisis y de organizar de manera más ajustada la información revelada en el proceso, sugiere clasificarla en tres categorías: i) recepción del derecho en el sistema legal, en el aparato institucional y en las políticas públicas; ii) capacidades estatales, que sería la distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal, y iii) contexto financiero y compromiso presupuestario, que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el Gasto Público Social y de que manera se distribuye el mismo (párrafos 34 a 44). De igual manera, la CIDH habla de indicadores sobre temas transversales y los aglutina igualmente en tres variables: i) Igualdad; ii) Acceso a la justicia y iii) Acceso a la información y participación. (párrafos 45 a 64).

[23] Véase la nota 5, (ONU, 2006: 5), donde se hace una distinción entre indicadores objetivos y subjetivos.

Cuadro N° 1

Lista de indicadores ilustrativos sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

	Nutrición	Seguridad alimentaria y protección del consumidor	Disponibilidad de alimentos	Accesibilidad de los alimentos
Indicadores estructurales	∞ Instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes al derecho a una alimentación adecuada ratificados por el Estado. ∞ Vigencia y alcance del derecho a una alimentación adecuada en la Ley suprema, la Constitución o la Declaración de Derechos. ∞ Vigencia y alcance de las leyes nacionales pertinentes a la realización del derecho a una alimentación adecuada. ∞ Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a una alimentación adecuada.			
	∞ Vigencia y alcance de la declaración de política nacional sobre la nutrición y las normas de una nutrición adecuada.	∞ Vigencia y alcance de la declaración de política nacional sobre la seguridad alimentaria y la protección del consumidor. ∞ Número de ONG registradas que trabajan en la esfera de la seguridad alimentaria y la protección del consumidor.	∞ Vigencia y alcance de la declaración de política nacional sobre la producción agrícola y la disponibilidad de alimentos. ∞ Vigencia y alcance de la declaración de política nacional sobre la sequía, las malas cosechas y la gestión de desastres.	
Indicadores de proceso	∞ Número de denuncias sobre el derecho a una alimentación adecuada. recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos, el Ombudsman de derechos humanos, una institución especializada y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de población) en el período señalado. ∞ AOD neta para la seguridad alimentaria recibida o proporcionada como porcentaje del gasto público en seguridad alimentaria o del ingreso nacional bruto.			
	∞ Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria o porcentaje de la población que está subalimentada. *	∞ Tasa de tramitación o tiempo que se tarda en promedio en resolver un caso registrado en un tribunal de consumidores.	∞ Porcentaje de hogares encabezados por mujeres u otros grupos vulnerables con título legal a tierras agrícolas.	∞ Porcentaje del consumo familiar de los principales alimentos por parte de la población vulnerable que se asegura mediante programas de asistencia pública.

	∞ Porcentaje de la población vulnerable (por ejemplo, los niños, las embarazadas y las personas de edad) cubierta por los programas públicos de suplemento de la nutrición. ∞ Porcentaje de la población destinataria cubierta por los programas públicos de educación y sensibilización en materia de nutrición. ∞ Porcentaje de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua.*	∞ Porcentaje del presupuesto del sector social público gastado. En actividades de promoción, educación, e investigación sobre seguridad alimentaria y protección del consumidor, y en la aplicación de la ley y los reglamentos correspondientes. ∞ Porcentaje de los establecimientos de producción y distribución de alimentos inspeccionados para verificar el cumplimiento de las normas de calidad de los alimentos o frecuencia de las inspecciones. ∞ Número de casos presentados/resueltos al amparo de la ley de seguridad alimentaria y protección del consumidor.	∞ Tierra cultivable irrigada por persona. ∞ Porcentaje de agricultores que aprovechan los servicios de extensión. ∞ Porcentaje del presupuesto público gastado en el fortalecimiento de la producción agrícola nacional (por ejemplo, la extensión agrícola, la irrigación, los créditos, la comercialización). ∞ Disponibilidad per cápita de alimentos procedentes de la producción nacional, las importaciones y la ayuda alimentaria. ∞ Tasa de dependencia de la importación de cereales.	∞ Tasa de desempleo/salario medio de los sectores vulnerables de la fuerza de trabajo. ∞ Incidencia de la pobreza en el país. ∞ Tasa de actividad desglosada por sexos y otros grupos vulnerables. ∞ Estimación del acceso de las mujeres y las niñas a una alimentación adecuada dentro de la familia.
Indicadores de resultados	∞ Porcentaje de niños menores de 5 años con un peso inferior al normal *. ∞ Porcentaje de adultos con un índice de masa corporal (IMC) inferior a 18,5.	∞ Número de defunciones registradas/atribuidas a la intoxicación por la adulteración de alimentos, o incidencia a ese tipo de intoxicación.	∞ Disponibilidad per cápita de los principales productos alimentarios de consumo local.	∞ Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria o porcentaje de la población que está subalimentada**. ∞ Gasto medio familiar en alimentos para los tres últimos deciles de la población o los grupos vulnerables.

Fuente: ONU (2009).
*Indicadores de los objetivos de desarrollo del Milenio; **Incidencia del hambre o número de comidas ingeridas al día.

Revista Latinoamericana de Derechos Humanos
Vol. 21 (1): 148, enero-junio, 2010 (ISSN: 1659-4304)

Cuadro N° 2

Lista de indicadores ilustrativos sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

	Salud reproductiva	Mortalidad infantil y atención de la salud	Entorno natural y de trabajo	Prevención, tratamiento y control de las enfermedades	Accesibilidad de los centros de salud y los medicamentos esenciales
Indicadores estructurales	∞ **Instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes al derecho a la salud ratificados por el Estado.** ∞ **Vigencia y alcance del derecho a la salud en la Ley suprema, la Constitución o la Declaración de Derechos.** ∞ **Vigencia y alcance de las leyes nacionales pertinentes a la aplicación del derecho a la salud.** ∞ **Número de organizaciones de la sociedad civil registradas que participan en la promoción y la protección del derecho a la salud.** ∞ **Porcentaje estimado de nacimientos, defunciones y matrimonios inscritos mediante un sistema de registro civil.**				
	∞ Vigencia y alcance de la política nacional sobre la salud materna y reproductiva. ∞ Existencia de una ley sobre el aborto y la discriminación del feto por su sexo.	∞ Vigencia y alcance de la política nacional sobre salud y nutrición infantiles.	∞ Vigencia y alcance de la política nacional de salud. ∞ Vigencia y alcance de la política nacional para los discapacitados físicos y mentales. ∞ Vigencia y alcance de la política nacional sobre medicamentos, incluidos los medicamentos genéricos.		
Indicadores de proceso	∞ **Número de denuncias relativas al derecho a la salud recibidas, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos, el *Ombudsman* de derecho humanos, una institución especializada y otros mecanismos administrativos (creados para proteger los intereses de grupos concretos de la población) en el período señalado.** ∞ **AOD neta para el sector de la salud recibida o proporcionada como porcentaje del gasto público en sanidad o el ingreso nacional bruto.**				
	∞ Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado*. ∞ Porcentaje de mujeres que reciben asistencia prenatal y posnatal. ∞ Porcentaje de mujeres en edad de procrear que usan anticonceptivos o cuya pareja usa anticonceptivos.	∞ Porcentaje de escolares que reciben educación sobre cuestiones de salud. ∞ Porcentaje de niños que se someten periódicamente a un reconocimiento médico. ∞ Porcentaje de niños cubiertos por programas de suplemento de la nutrición.	∞ Porcentaje de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua*. ∞ Porcenttaje de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento*.	∞ Porcentaje de la población cubierta por los programas de sensibilización sobre la transmisión de enfermedades (por ejemplo el VIH/sida)*. ∞ Porcentaje de la población (mayor de 1 año) inmunizada contra enfermedades que se pueden prevenir con una vacuna.	∞ Gasto público per cápita en atención primaria de la salud. ∞ Densidad del personal médico y paramédico y de camas de hospital. ∞ Porcentaje de la población con acceso estable a medicamentos esenciales*.
	∞ Interrupciones del embarazo por razones médicas, como porcentaje de los nacidos vivos. ∞ Tasa total de fecundidad y tasa de fecundidad de la población adolescente. ∞ Casos denunciados de mutilación genital, violación y otros tipos de violencia que limitan la libertad sexual y reproductiva de la mujer.	∞ Porcentaje de niños de un año inmunizados contra enfermedades que se pueden prevenir con una vacuna (por ejemplo, el sarampión)*.	∞ Porcentaje de la población que utiliza combustibles sólidos*. ∞ Número de casos de deterioro de manantiales que se han llevado ante la justicia. ∞ Porcentaje de la población que vive o trabaja en condiciones peligrosas.	∞ Porcentaje de la población que aplica medida preventivas eficaces (por ejemplo, contra el VIH/sida o el paludismo)*. ∞ Porcentaje de los casos de enfermedades detectadas y curados (por ejemplo, la turberculosis)*. ∞ Incidencia del uso indebido de sustancias (por ejemplo, drogas, alcohol y sustancias químicas y psicoactivas).	∞ Porcentaje de la población cubierta por un seguro médico. ∞ Porcentaje de la población que utiliza sistemas indígenas o alternativos de atención de la salud. ∞ Porcentaje de discapacitados físicos o mentales que tienen acceso a servicios de instituciones públicas o sociales. ∞ Porcentaje del gasto público en medicamentos esenciales cubierto por la ayuda internacional.

Indicadores de resultados										
	∞	Porcentaje de nacidos vivos con insuficiencia ponderal al nacer.	∞	Tasa de mortalidad infantil y de los niños menores de 5 años*.	∞	Porcentaje de defunciones, enfermedades o lesiones causadas por un entorno natural y de trabajo inseguro.	∞	Tasas de prevalencia y mortalidad asociadas a enfermedades transmisibles y no transmisibles (por ejemplo, el VIH/sida, el paludismo y la tuberculosis)*.		
	∞	Tasa de mortalidad perinatal.	∞	Porcentaje de niños menores de 5 años con un peso inferior al normal*.		inseguro.	∞	Prevalencia de la discapacidad y porcentaje de personas con discapacidad mental.		
	∞	Tasa de mortalidad materna*.					∞	Esperanza de vida al nacer y/o a 1 año, y esperanza de vida ajustada en función del estado de salud.		
							∞	Tasas de suicidio.		

Fuente: ONU (2009).
*Indicadores de los objetivos de Desarrollo del Milenio.

y un total de 189 países se declararon empeñados en hacer realidad para todos el derecho al desarrollo y en poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad. Reconocieron que el progreso se basa en un crecimiento económico sostenible que debe concentrarse en los pobres y, particularmente, en los derechos humanos. El objetivo de la Declaración es promover un «enfoque amplio y una estrategia coordinada que aborden muchos problemas simultáneamente en varios frentes».

A grandes rasgos, podemos decir que en la Declaración se pide reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día. Ello supone también hallar soluciones para el hambre, la malnutrición y las enfermedades, promover la igualdad de los géneros y la autonomía de la mujer, garantizar la educación básica para todos y apoyar los principios del Programa 21 relativos al desarrollo sostenible. Los países más ricos deberán apoyar directamente a los países en desarrollo en forma de ayuda, comercio, alivio de la deuda e inversiones.

A fin de facilitar la supervisión de los progresos, la Secretaría de las Naciones Unidas y los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, junto con representantes del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y la OCDE, definieron un conjunto de objetivos y metas cuantificables y sujetos a plazos para luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, el deterioro ambiental y la discriminación contra la mujer. Asimismo, los expertos internacionales seleccionaron indicadores pertinentes que se utilizarán para evaluar los progresos

efectuados entre 1990 y 2015, año en el que se espera alcanzar las metas. Anualmente, el Secretario General preparará un informe sobre los progresos efectuados en la aplicación de la Declaración, a partir de datos sobre los 48 indicadores seleccionados, agregados en los planos mundial y regional.

En estrecha cooperación con los organismos y fondos de las Naciones Unidas, la División de Estadística de las Naciones Unidas coordina los análisis de los datos y mantiene una base de datos que contiene series relacionadas con los indicadores seleccionados, así como con otras series de antecedentes destinadas a complementar los 48 indicadores básicos del Milenio a la hora de realizar análisis más profundos[24]. En síntesis, la Declaración del Milenio aprobó un marco de 8 objetivos, 18 metas y 48 indicadores para medir los progresos hacia el logro de los objetivos de desarrollo.

Revisados estos indicadores, notamos que muchos de ellos intentan obtener datos desglosados sobre la situación de los derechos humanos en los grupos vulnerables y marginados frente al resto de la población, acorde con un criterio similar externado por el informe de indicadores elaborado por los expertos, anteriormente analizado (ONU, 2006:16), como susceptible a incorporar. En el fondo, estamos ante la ideación de mecanismos de observancia y justiciabilidad en el ejercicio de los derechos humanos, debido a que estamos ante acciones de interés público pueden representar una estrategia viable para realizar avances en cuanto a los Objetivos del Milenio (ODM). Por consiguiente, haciendo gala de la citada estrategia, sería interesante adoptar indicadores como bien lo expone Azzam (2005:27):

> (…) ya que los citados objetivos pueden ofrecer una medida relativamente clara del desempeño de un Estado y, en particular, de la voluntad política de implementar, por lo menos, algunas de sus obligaciones en las esferas de los derechos sociales y económicos. Entre tanto, la dificultad radica en la definición de la naturaleza de las obligaciones del Estado en relación con sus ciudadanos más allá del marco, por lo general aceptado, de las realizaciones progresivas hasta el "máximo de recursos disponibles". ¿Podrían los abogados de derechos humanos buscar obligaciones legales más claras y específicas transfiriéndolas al Estado para que puedan formar la base del litigio de interés público?

Asimismo, es importante destacar que para cada uno de los indicadores diseñados en los ODM, se ha requerido el concurso y se contempla el aporte de la organización especializada de las Naciones Unidas, que ha fijado los parámetros de observancia de cada uno de los cuarenta y ocho indicadores. Precisamente, vamos a destacar seguidamente, el avance en la formulación de indicadores concebidos por diferentes instancias dentro del sistema universal de la ONU y a repasar sucintamente su experiencia en esta área en concreto.

[24] Las cifras contenidas en la base de datos provienen de series internacionales compiladas por los diferentes organismos. La disponibilidad de los datos necesarios para calcular los indicadores en cada país depende de la capacidad de los respectivos servicios de estadística nacionales. En muchos casos se utilizan estimaciones cuando no existen datos del país o los datos disponibles adolecen de graves problemas de calidad. Véase al respecto, ONU (2009) en http://millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi goals.aspx.

4.3 Indicadores establecidos por diferentes organismos dentro del Sistema Universal de la Organización de las Naciones Unidas

En este último punto, nos interesa destacar los diferentes progresos que se han gestado en el ámbito de la justiciabilidad de los DESC a través del sistema de indicadores en el seno de las Naciones Unidas. Vamos a referirnos a algunos ejemplos, surgidos de la actividad desplegada por los organismos convencionales –Comité de DESC–; organismos especializados y relatorías especiales, con la finalidad de mostrar como se ha desarrollado el uso de indicadores en el sistema internacional de protección de los derechos humanos.

4.3.1 Indicadores de derecho a la salud

El Comité de DESC en su Observación General N° 14 ("El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 12"), ha establecido en forma precisa el contenido del derecho a la salud, así como las obligaciones básicas que tiene el Estado, en lo que se refiere a este ámbito[25]. Asimismo, sobre los indicadores, ha manifestado básicamente lo siguiente en los párrafos 57 y 58: Los Estados podrán obtener una orientación respecto de los indicadores pertinentes del derecho a la salud -que permitirán abordar los distintos aspectos de ese derecho- de la labor que realizan al respecto la OMS y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los indicadores del derecho a la salud requieren un desglose basado en los motivos de discriminación prohibidos (…). En los cinco años siguientes, el Estado Parte utilizará esas bases de referencia nacionales para vigilar la aplicación del artículo 12. Posteriormente, durante el proceso ulterior de presentación de informes, el Estado Parte y el Comité determinarán si se han logrado o no esas bases de referencia, así como las razones de las dificultades que hayan podido surgir.

Por su parte, el Relator Especial para el derecho a la Salud, Sr. Paul Hunt, agrega una serie de variables sumamente interesantes a ser tomadas para encausar los indicadores en el citado derecho. El Relator sugiere que en un primer momento se preste especial atención a las siguientes categorías de indicadores del derecho a la salud establecidas por él mismo: indicadores estructurales, indicadores de proceso e indicadores de evolución. En el sentido amplio, los indicadores estructurales determinan si existen estructuras, sistemas y mecanismos fundamentales considerados necesarios para la realización o la promoción del derecho a la salud. El indicador de proceso mide el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos objetivos de salud y los progresos de esas actividades en el transcurso del tiempo. En cierta forma, determinan el esfuerzo que se está haciendo, no el resultado. Por último, el indicador de evolución valora los resultados de las políticas relacionadas con la salud. Estos indicadores revelan "hechos" sobre la salud de las personas, como por ejemplo la mortalidad materna, la prevalencia de VIH, la prevalencia de la violación, entre otros (ONU, 2003).

4.3.2 Indicadores de derecho a la educación

Se han distinguido en relación con la educación cuatro tipo de obligaciones fun-

[25] Ver los párrafos 11, 43 y 44 de la citada observación general. ONU, HRI/Gen/1/Rev.5, Op Cit.

damentales que deben dimanar del Estado: 1-disponibilidad, 2-accesibilidad, 3- aceptabilidad y 4- adaptabilidad según lo dispuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas. Concretamente, en su Observación General número 11 sobre el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha abordado inicialmente el tema de la disponibilidad, así como los otros temas que nos ocupan.

La segunda obligación del Estado se refiere a la accesibilidad y se refiere a que, como mínimo, los gobiernos están obligados a garantizar el goce del derecho a la educación garantizando el acceso de toda persona a las instituciones educativas existente en condiciones de igualdad y no discriminación (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000)[26]. Asimismo, un especialista de la Organización de las Naciones Unidas sugiere un proceso de tres pasos para identificar y utilizar criterios nacionales para medir los resultados obtenidos por los estados en la esfera del derecho a la educación: primero, seleccionar indicadores claves; segundo, establecer criterios nacionales; y tercero, vigilar los criterios nacionales (Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos y Asian Forum for Human Rights and Development, 2000).

4.3.3 Indicadores de derecho al trabajo

La tutela a un efectivo derecho al trabajo, debe ligarse a la de "trabajo decente", pregonado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La noción de trabajo decente fue planteada por el Director General de la OIT en la memoria de la octogésima séptima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra 1999, y ha sido definido como el "trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad, en el cual los derechos son protegidos y que cuenta con una adecuada protección social (CINTEFOR, 2001: 15)". Este tipo de trabajo decente se caracterizaría entonces, por los siguientes componentes: a) trabajo productivo; b) con protección de derechos; c) con ingresos adecuados; y d) con protección social (Ibíd: 15-16).

La OIT, elaboró una serie de indicadores de trabajo decente[27], los cuales tienen la misión de señalar caminos a seguir y respetar, tratándose del entorno laboral. Ahora bien, de nuestra parte distinguimos diferentes modalidades de indicadores dentro de los sugeridos por la citada organización: en primer lugar, los indicadores remunerativos (ocupación productiva y justamente remunerada), éstos buscan establecer las relaciones entre el porcentaje de empleo y como se expresa en el índice salarial. Distinguimos un segundo grupo, al que hemos denominado indicadores contractuales (condiciones de libertad), que examina la calidad de los contratos laborales, expresados en las jornadas cuantitativas de horas prestadas. Es decir, hablamos de contratos a tiempo parcial, el subempleo entre otros.

[26] Sobre la accesibilidad, se ha establecido que "las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente" pág 357.

[27] Pueden consultarse en la siguiente dirección electrónica: http://www.oit.or.cr/estad/td/

También, tenemos una variable cualitativa, en el sentido de las posibilidades reales de libertad que tengan los trabajadores para organizarse y defenderse a través de los instrumentos formales del Estado de Derecho, como sería los convenios colectivos.

Asimismo, visualizamos los indicadores discriminativos (ocupaciones en equidad), cuya finalidad se cierne en eliminar dualidades o diferencias entre género, nacionales y no nacionales, ciudadanos del país y etnias ancestrales, entre otros. El otro indicador es el relativo a los indicadores con medidas de seguridad ocupacional. En este último, se analizan exhaustivamente las condiciones de salud de la población trabajadora desde diferentes ópticas: inspección de trabajo, seguridad social, riesgos de trabajo o profesión, entre otros. Por último, el indicador de respeto a la dignidad, se refiere a las formas en que el trabajador o trabajadora está invirtiendo su vida en la labor cotidiana desplegada. Con ello, busca analizar que el ingreso sirva para satisfacer las necesidades básicas, a la vez que propugna que no se reproduzcan situaciones de marginalidad o explotación con el empleo/subempleo de menores de edad.

4.3.4 Indicadores de desarrollo humano

Nos interesa destacar la práctica del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la que desde que se publicó el primer Informe sobre Desarrollo Humano en 1990 en los Informes se ha presentado el índice de desarrollo humano (IDH) como una medición compuesta del desarrollo humano. A partir de entonces, se han creado tres índices complementario: a saber, el índice de pobreza humana (IPH), el índice de desarrollo relativo al género (IDG) y el índice de potenciación de género (IPG). El índice de desarrollo humano mide el progreso general de un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: la longevidad, los conocimientos y un nivel de vida decoroso. Se mide a partir de la esperanza de vida, el nivel educacional (la alfabetización de adultos y la matriculación combinada en las enseñanzas primaria, secundaria y terciaria) y el ingreso per ajustado por la paridad del poder adquisitivo. El segundo índice –sea el índice de pobreza humana (IPH)–, refleja la distribución de ese progreso y mide el cúmulo de privaciones que persisten. El IPH mide las privaciones en las mismas dimensiones del desarrollo humano básico que el IDH. Por su parte, el Índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide el progreso en las mismas dimensiones y utiliza los mismos indicadores que el IDH, pero refleja las desigualdades en el progreso entre el hombre y la mujer. Finalmente, el índice de potenciación de género (IPG) revela si la mujer puede participar activamente en la vida económica y política, registrando porcentajes de mujeres en el parlamento, así como entre los funcionarios superiores y administradores, profesionales y los trabajadores técnicos (PNUD, 2001).

Los indicadores que se utilizan en el Informe sobre el Desarrollo Humano reflejan el amplio volumen de la información disponible internacionalmente. Para poder hacer comparaciones entre países y a lo largo del tiempo, siempre que es posible, los cuadros del Informe se basan en datos estandarizados internacionalmente, recopilados y procesados por organismos afines del sistema internacional o en unos pocos casos por otros organismos. Esas organizaciones, ya sea cuando recopilan datos de fuentes nacionales o cuando lo hacen mediante sus

propias encuestas, armonizan las definiciones y los métodos de recopilación de datos para que tengan la mayor comparabilidad internacional posible (PNUD, 2001:137).

V. Conclusiones

Una vez llegados a este punto, hemos querido mirar retrospectivamente la justiciabilidad que se ha ido generando a través del sistema de indicadores en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. Estos mecanismos han servido para precisar, detallar y respetar un "contenido mínimo" de prestación brindada para el disfrute de los DESC. A pesar de que desde un inicio en el plano normativo internacional se apostó a la idea de programaticidad, disponibilidad presupuestaria, construcción paulatina, para tales derechos, se torna imperioso resaltar que en la actualidad esta tendencia se ha revertido. Las diferentes instancias, que componen o dependen del sistema universal de protección a los derechos humanos, han incorporado a su quehacer la necesidad de clarificar cuáles son las obligaciones derivadas de DESC que deben respetar los Estados y por esta razón han diseñado indicadores sociales como una manera idónea para cumplir dicho acometido.

Este cambio de paradigma se encuentra enormemente influenciado por el informe de adopción de indicadores para la observancia de los tratados internacionales de derechos humanos; asimismo, a través del sistema de observaciones generales, el Comité de DESC de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido criterios basados en parámetros cuantificables y objetivos en aras de respetar y hacer más justiciables los derechos económicos, sociales y culturales. Igualmente, los organismos especializados y las Relatorías Especiales nombradas por la ONU, han hecho un interesante y valioso aporte al respecto, según lo hemos expuesto. Por todo lo anteriormente dicho, solo restaría incorporar en el futuro a las normas de derecho internacional que tutelen DESC, los criterios indicativos o delimitantes sobre los que se basará la justiciabilidad de la obligación. De esta manera, daremos sustento normativo a una realidad que a ciernes se viene implementando en el sistema universal de derechos humanos, y cuán evidente es que resulta imposible ignorarla. El camino de la trazabilidad de la eventual justiciabilidad de los DESC se encuentra en franco auge y dispuesto a evolucionar aún más. Este es un reto que esperamos quede planteado en estas breves líneas y listo para ser asumido por los operadores jurídicos internacionales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). Los derechos sociales como derechos exigibles. Colección Estructuras y Procesos. Serie Derecho. Madrid: Editorial Trotta S.A.

Abramovich, V. (2005). "Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: Herramientas y aliados".Sur: revista internacional de derechos humano, (2). Sao Paulo: Red Universitaria de Derechos Humanos. Edición en español.

Azzam, F. (2005). "Los derechos humanos en la implementación de los objetivos del milenio". Sur:Revista internacional de derechos humano. (2). Sao Paulo: Red Universitaria de Derechos Humanos. Edición en español.

Barrios, R. (1997) "Obstáculos para la vigencia de los derechos socioeconómicos y culturales". En El derecho a la equidad : ética y mundialización social, pp.110-111. Barcelona: Icaria Editorial.

Bolívar, L. (1996). "Derechos económicos, sociales y culturales: derribar mitos, enfrentar retos, tender puentes. Una visión desde la (in) experiencia de América Latina". En Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo V. San José: IIDH.

Cançado, A. (1993). "La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales". En Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo I. San José: IIDH-Unión Europea.

Cançado, A, (1994). "Relaciones entre el desarrollo sustentable y los derechos económicos, sociales y culturales: desarrollos recientes". En Estudios Básicos de Derechos Humanos, Tomo II. San José: IIDH-Unión Europea.

Contreras, F. (1994). Derechos sociales: teoría e ideología. Madrid: Editorial Tecnos.

Chacón, A. (2007). "Derechos económicos, sociales y culturales: indicadores y justiciabilidad". Cuadernos Deusto de Derechos Humanos, N.43. Bilbao: Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto.

CINTERFOR (Oficina Internacional del Trabajo) (2001). Formación para el trabajo decente. Ginebra: CINTEFOR.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (1997). La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Eide, A. (1995). Economic, Social and Cultural Rights: a textbook. Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

Gil, A. (1992). La protección de los derechos humanos en el ámbito del derecho internacional. Valencia: Editorial Tirant Lo Blanch.

Gros, H. (1988). Estudios sobre Derechos Humanos. Madrid: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial Civitas.

Künnerman, R. (1995). "A coherent approach to human rights". Human Rights Quarterly, 17, (2). Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Künnerman, R. (1996). "The right to an adequate standart of living"., International Institute of Human Rights, Lecture 2, 1-26 july. Strasbourg: 27th Study Session.

Mayorga, R. (1990). Naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales. Segunda edición. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Mera, J. (1988). Seminario Los DESC: Desafío para la democracia, 15-16 de diciembre de 1987. Santiago: Comisión Chilena de Derechos Humanos, Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Molina, H. (1983). "Consideraciones generales acerca de los indicadores económicos y sociales". En Centroamérica: Indicadores Socioeconómicos para el Desarrollo. pp. 153-154. San José: FLACSO.

Organización de Estados Americanos (OEA). (1986). Informe Anual de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/III.15, doc.13, 29 agosto 1986. Washington, D.C.

Organización de Estados Americanos (OEA) (2007). Lineamiento para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales OEA/Ser/L/V/II.129 Doc.5, original español, 5 de octubre 2007. Washington, D.C: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Consejo Económico y Social. (2001). Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales: Consulta internacional sobre "Los derechos económicos, sociales y culturales en las actividades de las instituciones internacionales relacionadas con el desarrollo. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 25º período de sesiones, Ginebra, 23 de abril al 11 de mayo del 2001, Tema 5 del programa provisional, E/C.12/2001/5 12 de marzo. Washington, D.C: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2001). "Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos". Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, HRI/Gen/1/Rev.5, versión español, 26 de abril. Washington, D.C: ONU.

Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2002). Seminario sobre indicadores apropiados para medir los alcances en la realización progresiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Versión preliminar. Ginebra-Nueva York: Mimeo.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) Asamblea General. (2003). "El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". Quincuagésimo octavo período de sesiones, Tema 117 c) del programa. Cuestiones Relativas a los derechos humanos: situaciones relativas a los derechos humanos e informes de relatores y representantes especiales, A/58/427, español, 10 de octubre. Washington, D.C: ONU.

Organización de Naciones Unidas. (2006). Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos. 18ª reunión de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, Ginebra, 22 y 23 de junio de 2006; quinta reunión de los comités que son órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos, 19 a 21 de junio del 2006, español, HRI/MC/2006/7 del 11 de mayo. ONU: Ginebra.

Organización de las Naciones Unidas, (ONU). (2009). Los indicadores del Milenio. Consultado el 22 de noviembre del 2009 en < http:// millenniumindicators.un.org/unsd/mispa/mi goals.aspx>,

Organización Panamericana de la Salud para todos en el año 2000. (1982). Plan de acción para la instrumentación de las estrategias

regionales. Documento oficial N° 179,Washington: OPS.

Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (PROVEA). (1997). "Indicadores de Medición de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: El caso del derecho a la Salud". En El derecho a la equidad : ética y mundialización social, 177-186. Barcelona: Icaria Editorial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2000). Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Madrid-Barcelona-México: PNUD, Ediciones Mundi Prensa.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2001). Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Madrid-Barcelona-México: PNUD.

Programa Internacional de Becas en Derechos Humanos y Asian Forum for Human Rights and Development. (2000). Círculo de Derechos: Una Herramienta de entrenamiento para el activismo en defensa de los derechos económicos, sociales y culturale. Módulo 16: El derecho a la educación. Washington: Kernick Bridges Publisher.

Robertson, R. (1994). "Measuring State Compliance with the Obligation to Devote the "maximum available resources" to Realizing Economic, Social and Cultural Rights". En Human Rights Quarterly, 16(4). Maryland: The Johns Hopkins University Press.

Salinas, A. (1995). "Seminario Derechos Económicos, Sociales y Culturales". En Comisión Internacional de Juristas. Bogotá: Editorial Temis.

Terre des hommes. (1997). El Derecho a la Equidad: Ética y Mundialización Social. Barcelona: Icaria Editorial.

UNESCO. (1983). Guide to interpretation of the Convenant on Economic, Social and Cultural Rights. Paris: UNESCO. Editorial Temis, Bogotá-Colombia

Vásquez, E. (1987). "Hacia una nueva concepción de los derechos humanos". En Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 5, enero-junio. San José: IIDH.

Recibido: 23/11/2009 • Aceptado: 17/03/2010